

**HABITAÇÃO POPULAR NO RIO GRANDE DO SUL
1890-1980**

Luiza Helena Pereira

Dissertação de Mestrado
Área de concentração em
Sociologia do Curso de
Mestrado em Antropolo-
gia, Ciência Política e
Sociologia da UFRGS

Porto Alegre
1980

UFRGS
BIBLIOTECA
2102
1980

INDICE

INTRODUÇÃO.....	V
1. <u>Apresentação</u>	VI
2. <u>Marco Teórico-Metodológico de Investigação</u>	1
CAPÍTULO I - A Prática Empresarial na Construção de Habitação Operária (1890-1930).....	31
1. <u>Introdução: A questão da habitação e a ques- tão urbana</u>	32
2. <u>A prática empresarial e a construção de habi- tações (1890-1930)</u>	40
a) Os casos: Rheingantz e Eberle.....	40
b) A prática de construção de habitações por parte dos empresários e a questão da renda do solo urbano.....	50
c) Referência às condições materiais de exis- tência da maioria da classe operá- ria.....	55
CAPÍTULO II - A Intervenção do Estado na Ques- tão da Habitação Popular (1946-1964).....	57
1. <u>Introdução: A Incorporação da Questão Social pelo Estado, inclusive a Habitacio- nal (1930-1946)</u>	58
2. <u>A criação da FNCP e a centralização de recur- sos: 1946-64</u>	64
3. <u>A aplicação dos recursos dos IAPs na constru- ção de habitações populares</u>	67
a) As contribuições dos IAPs.....	67
b) A legislação dos IAPs em relação à habi- tação popular.....	71
c) As construções dos IAPs em Porto Alegre.....	78
CAPÍTULO III - A Intervenção do Estado na Ques- tão da Habitação Popular no Rio Grande do Sul (1946-1964).....	83
1. <u>Introdução: a ação do Estado no Rio Grande do Sul</u>	84
a) Âmbito estadual.....	86
b) Âmbito municipal: as realizações do Departamento Municipal da Casa Popular. Porto Alegre.....	98

c) A política habitacional e a mercantilização da habitação.....	105
2. <u>O elo de ligação entre a ação do Estado e a iniciativa privada: a criação da comissão da casa popular.....</u>	107
CAPÍTULO IV - A Iniciativa Privada na Construção da Habitação Operária no Rio Grande do Sul (46-64).....	
1. <u>Estudo de um caso: A ação empresarial de A.J. Renner (1946).....</u>	118
a) A construção da vila operária das Indústrias Renner.....	118
b) O processo de concentração das Indústrias Renner.....	124
c) A proposta de um Fundo de Garantia da Estabilidade (fins da década de 1940).....	129
2. <u>A evolução da indústria da construção civil em Porto Alegre (1946 a 1968).....</u>	133
3. <u>A proposta de um Plano Nacional de Habitação no período anterior a 1964.....</u>	139
CAPÍTULO V - Política Nacional de Habitação Pós-64.....	
1. <u>O contexto econômico-político.....</u>	144
2. <u>O Plano Nacional de Habitação.....</u>	155
3. <u>Convênio BNH-Empresas.....</u>	177
4. <u>A tentativa de generalização do fornecimento de habitação popular para trabalhadores rurais.....</u>	180
CAPÍTULO VI - A Atuação dos Agentes Promotores em Porto Alegre - Rio Grande do Sul.....	
1. <u>Introdução: Os Agentes Promotores do Sistema Financeiro da Habitação.....</u>	185
2. <u>Cooperativas Habitacionais Operárias.....</u>	187
a) O contexto da criação de Cooperativas Habitacionais vinculadas ao Sindicato.....	187
b) Criação e funcionamento das Cooperativas Habitacionais vinculadas aos Sindicatos.....	190
c) A absorção das Cooperativas pelos INOCOOPs Estudo de um caso: COOHABANPA.....	192

3. <u>Atuação do Departamento Municipal da Habitação (DEMHAB) em Porto Alegre</u>	206
a) Realizações do DEMHAB - 65-79.....	209
b) Projetos CURA. Projeto Renascença. Porto Alegre. A questão do solo urbano.....	214
c) As Novas Propostas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Plano Diretor).....	222
4. <u>Atuação da COHAB-RS</u>	225
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	231
BIBLIOGRAFIA.....	249

INTRODUÇÃO:

Apresentação

Marco Teórico-Metodológico de Investigação

1. Apresentação

Nos últimos anos, realizou-se no Brasil uma série de estudos (1) referentes à implantação do Plano Nacional de Habitação no período pós-64 e à atuação dos diversos órgãos do sistema. Estes estudos procuraram trazer à tona as contradições da prática concreta desenvolvida a partir do surgimento do Plano, do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação. Foram estes estudos que deram origem e serviram de ponto de partida a este projeto de pesquisa.

A especificidade deste trabalho consiste no fato de demonstrar o papel que a habitação popular desempenha no projeto de hegemonia da burguesia urbano-industrial, tendo como âmbito de pesquisa mais concreto o Estado do Rio Grande do Sul, no contexto da formação social brasileira.

Primeiramente, ao realizarmos a investigação, a apreensão do objeto habitação popular como estratégia de hegemonia, ou seja, como um elemento contínuo, presente nas formas de dominação de classe da burguesia industrial, se nos apresentava de forma complexa-caótica, a partir da qual foi necessário procurar as múltiplas determinações que possibilitassem reconstruir teoricamente as contradições do fenômeno concreto.

Tendo por referência o marco teórico gramsciano e, apoiados no estudo realizado por Madel T. Luz (2) sobre as instituições médicas no Brasil, procuramos entender a problemática a partir dos elementos mais simples e abstratos para vislumbrar as relações e determinações que acompanhavam o movimento real do objeto investigado (Introdução 2: Marco Teórico-Metodológico de Investigação).

A exposição no presente estudo descreve pois o movimento do concreto, porém, já na sua totalidade estruturada.

Dada a lógica de exposição escolhida o trabalho encontra-se dividido em seis capítulos, a partir dos quais pode-se entender a globalidade que caracteriza o processo tenso e contraditório de utilização da ideologia da casa própria e do fornecimento de habitações aos operários como estratégia da burguesia industrial, no Rio Grande do Sul, dado o contexto nacional.

As duas hipóteses básicas que permeiam este trabau

lho e que serão discutidas detalhadamente quando da explicitação do marco teórico estão relacionadas aos mecanismos do modo de produção capitalista.

A primeira diz respeito à visualização do fornecimento de habitação aos operários como forma de viabilizar a acumulação privada de capital.

A segunda refere-se à utilização político-ideológica da questão da habitação popular como uma tentativa de manter a reprodução do sistema capitalista, para o qual é necessário a organização do consenso (direção) da população para a prática desenvolvida pela política restrita de classe da burguesia. Para evitar que esta prática seja posta em questão utiliza-se a ideologia da casa própria como uma forma de dominação (coerção) bem como de cooptação.

A estratégia de fornecimento de habitação aos operários é encontrada como prática da burguesia urbano-industrial já desde o período em que a fração hegemônica no estado brasileiro era a burguesia agroexportadora. A realização da prática de fornecimento de habitação e de benefícios sociais era realizada especialmente pela grande-empresa e, em particular, para o operário qualificado. Esta estratégia de ação representava uma das formas que assumia o projeto da burguesia industrial de generalizar a sua dominação para toda sociedade nacional a partir da fábrica.

No Rio Grande do Sul os exemplos destas práticas realizadas pelo empresário industrial encontram-se em Rheingantz e Eberle (Capítulo I).

A partir de 1930, dada a especificidade do movimento político revelou-se crescentemente insustentável o projeto de hegemonia da burguesia industrial "a partir da fábrica", sendo que algumas práticas desenvolvidas no bloco produtivo industrial passam a ser através de estruturas do próprio Estado. O período de 1930-46 significou a incorporação pelo Estado de políticas sociais generalizadas aos trabalhadores assalariados urbanos. O mesmo significado teve a inclusão da questão da habitação popular na legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) e dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs).

Destaque-se que em 1946 surge uma instituição estatal para tratar especificamente da construção de habitações populares: a Fundação Nacional da Casa Popular. Esta institui

ção representa, no caso da habitação, a concretização da tendência histórica do modo de produção capitalista de centralização de recursos e do direcionamento dos mesmos para favorecer as condições de acumulação privada de capital.

A Fundação da Casa Popular elabora as diretrizes gerais em relação à construção de habitação popular, porém, a correlação de forças nesta conjuntura (46-64) denota a existência de outras instituições participantes da política habitacional, como, por exemplo, instituições públicas (IAPs), teoricamente autônomas (Capítulo II) e instituições privadas como as Indústrias Renner S.A. (Capítulo IV), que participam tanto na elaboração de planos (dominação ideológica) como na efetivação prática de construção de habitações populares.

A ação é desenvolvida simultaneamente, neste período, pelos governos estaduais e municipais, os quais solicitam auxílios da União (FCP) para a realização de seus empreendimentos. A construção de habitações populares, neste período, através da prática destes agentes públicos, está associada à criação de centros industriais (Capítulo III).

A partir de 1964, com a implantação do Estado autoritário, a política habitacional caracteriza-se pelo planejamento globalizante, encontrando-se as condições objetivas para realizar-se plenamente a tendência histórica do processo de concentração e centralização de recursos e de poder representado pelo órgão institucional estatal que dita todas as diretrizes a serem seguidas em relação à questão da habitação: o Banco Nacional da Habitação.

Nesta conjuntura eliminam-se as instituições intermediárias que não favorecem o processo de concentração-centralização, como é o caso dos IAPs. Essa eliminação tem também o significado de excluir instituições que possam desenvolver discursos e práticas alternativas ao discurso hegemônico proposto pelo Plano Nacional de Habitação (Capítulo V).

A política habitacional generaliza-se, mas desliça-se das relações de trabalho.

No período anterior a 64 a política era desenvolvida via empresa e/ou IAPs, portanto em relação direta com os operários da empresa e/ou trabalhadores assalariados, segurados dos IAPs.

A partir de 64 a tentativa de reduzir os sindicat-

tos a órgãos assistenciais e inclusive em "cooperativas habitacionais" visa a retirar a atividade principal destes órgãos de defesa dos interesses de classe.

A referida generalização, porém, não significa atendimento efetivo a todas as camadas da população. Se a nível de discurso a política habitacional manifesta como prioritário o atendimento às camadas de menor renda, na prática, além de favorecer a acumulação privada de capital, dirige-se cada vez mais para a população de alta e média renda. É a constatação feita a partir da análise da atuação dos agentes promotores do Plano Nacional de Habitação (Capítulo VI).

Cabe salientar, por fim, que se os programas habitacionais favorecem a acumulação privada de capital, os custos desta acumulação recaem sobre os trabalhadores. Sobre setores da classe operária e outros trabalhadores assalariados, como industriários, comerciários, bancários, marítimos e de transportes e cargas, os diretamente tributados, na conjuntura 46-64, via IAPs, e a partir de 64 sobre toda a classe trabalhadora, com o tributo compulsório instituído, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Considerada a concentração destes recursos em mãos do Estado e a destinação dada aos mesmos constata-se que os investimentos realizados não atendem às necessidades básicas do trabalhador mas são aplicados cada vez mais em serviços e obras de interesse direto do capital.

A evidência da contradição entre o discurso institucional e a prática concreta da política habitacional se manifesta como um dos elementos constitutivos do agravamento das condições materiais de vida da população. As análises das condições de vida da classe trabalhadora, no que se refere às condições de trabalho, de educação, de saúde, de habitação, de alimentação, têm ressaltado que, ao lado do processo de concentração de capital e centralização de poder e de decisões, verifica-se um outro processo: o de deterioração das condições de vida da imensa maioria da população brasileira (3).

Embora não tenhamos aqui uma análise neste nível de complexidade, procuramos trazer à tona alguns aspectos mais evidentes da contradição entre o discurso institucional por parte do Estado e a prática concreta da política habitacional brasileira, salientando o direcionamento dos investimentos do BNH em comparação com a situação real das condições de habitação, saneamento e uso do solo à qual está sujeita principalmen

te a população de baixa renda, na conjuntura atual (Considerações Finais).

A disposição do texto, sua leitura é, portanto, a reprodução do concreto, com seus elementos recompostos e analisados, como uma totalidade estruturada, como um processo de síntese, resultado, embora ponto de partida teórico-prático, visto que a produção científica sendo socialmente determinada deve contribuir plenamente não só à constante reconstrução teórica interpretativa da realidade senão também à transformação desta no interesse das maiorias sociais.

Luiza Helena Pereira

Julho de 1980

(1) Ver principalmente os trabalhos de:

Bolaffi, Gabriel. "Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema". In: A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo, Alfa-Omega, 1979.

Bolaffi, Gabriel. A Casa das Ilusões Perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação. São Paulo, editora Brasiliense, Cadernos CEBRAP 27, 1977.

Kowarick, Lúcio. Estratêgias do Planejamento Social no Brasil. São Paulo, editora Brasiliense, cadernos CEBRAP 2, 1976.

Valladares, Lícia do Prado. Passa-se uma casa. Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1978.

Andrade, Luís Aureliano Gama de. Política Urbana no Brasil: o Paradigma, a Organização e a Política. São Paulo, editora Brasiliense, estudos CEBRAP 18, 1976.

Souza, Berenice Guimarães Vasconcelos de. O BNH e a Política do Governo. Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, tese de Mestrado, 1974.

Blay, Eva Alterman. "Habitação: a Política e o Habitante". In: A Luta pelo Espaço: textos de Sociologia Urbana. Organizado por Eva Alterman Blay, Petrópolis, Vozes, 1978.

(2)

Luz, Madel T. As Instituições Médicas no Brasil. Rio de Janeiro, Edições Graal Ltda, 1979.

(3) Ver especialmente os seguintes trabalhos:

Camargo, Cândido Procópio Ferreira. São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza. São Paulo, Edições Loyola, 1976.

Luz, Madel T. Op.cit.

2. Marco Teórico-Metodológico de Investigação

A proposta fundamental deste trabalho insere-se na perspectiva de analisar o papel que a questão da habitação popular desempenha na estratégia de hegemonia, de poder de classe, especificamente na hegemonia burguesa.

Os conceitos teórico-políticos de Gramsci, desenvolvidos em relação à estratégia de hegemonia, aparato de hegemonia, direção/dominação de classe, apresentam-se como categorias-chave explicativas privilegiadas na análise de dada realidade histórica.

O conceito de hegemonia, na medida que possibilita a análise da realidade atual bem como do passado histórico, das origens da atual hegemonia burguesa, possibilita também a percepção das contradições em dada conjuntura e seus momentos de crise, pois:

"é efetivamente na esfera da hegemonia que culmina a análise das diferentes relações de força que determinam uma dada situação e particularmente segundo o momento ou relação de forças políticas que onde a fase econômica corporativa é ultrapassada em proveito da fase política, onde a luta puramente econômica de um grupo se eleva a um plano universal, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados" (1).

O fato de conduzirmos a análise a partir do conceito de hegemonia e aparato de hegemonia deve-se à possibilidade teórica que estes conceitos fornecem de aclarar o duplo funcionamento do sistema capitalista: o econômico e o político-ideológico.

A questão fundamental é que "se a hegemonia é ético-política, ela não pode deixar de ser também econômica" (2).

Desta forma a análise que estamos realizando, ao

(1) Gramsci, Antonio. Obras Escolhidas. Lisboa, Editorial Estampa, 1974, Vol. I, p. 42, nota de rodapé.
(2) Gramsci, op.cit., Vol. I, p. 303.

2

enfocar a questão da habitação popular, sob o ângulo da conformação da hegemonia burguesa, deve levar em conta estes dois momentos, ou seja:

- 1) econômico - como são colocados em prática, sob a denominação de "políticas habitacionais", mecanismos que asseguram uma crescente acumulação de capital, pois a hegemonia "não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica" (1).
- 2) político-ideológico - como se efetiva o funcionamento de mecanismos que, ao serem postos em prática, asseguram, ou melhor, pretendem assegurar o consenso das massas em relação a uma política de classe, especificamente burguesa.

Ao mesmo tempo que há necessidade de organizar-se o consenso sobre o processo histórico, há necessidade de garantir-se a acumulação capitalista.

O'Connor, ao analisar o papel do Estado na economia capitalista, especificamente focalizando os Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, ressalta como premissa básica que "o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação" (2).

Apesar de utilizarmos em alguns momentos categorias-chave explicativas deste autor, principalmente no que se refere à intervenção do Estado subsidiando a acumulação privada de capital, há que fazer-se uma ressalva das razões da utilização do conceito de consenso e não de legitimação no presente trabalho.

A utilização do conceito de consenso não significa que estamos submetendo a noção de hegemonia à instauração, em linha reta, de um consensus sobre toda a sociedade ou transformando o problema numa mera questão de legitimidade do processo político. A noção de hegemonia implica a organização do consenso como momento de "direção", que faz avançar o conjunto

(1) Gramsci, op.cit., Vol. I, p. 303.

(2) O'Connor, James. USA: A Crise do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p. 19.

da sociedade, apoiando-se, todavia, no "domínio" ou momento de força. (1)

Assim sendo, a utilização do conceito de hegemonia implica levar-se em conta as diversas formas de organização de consenso. Além do mais, historicamente se constata que a organização do consenso está pontuada por períodos de crises de consenso, ou "não há uma teoria da hegemonia sem uma teoria da crise da hegemonia". (2)

Em contrapartida, "o conceito de legitimidade ou de legitimação weberiano tem um sentido mais estreito que o conceito gramsciano de hegemonia, pois significa 'o modo pelo qual as estruturas políticas são aceitas pelos agentes do sistema' (...). Mas, para Gramsci, os efeitos da hegemonia são mais que contraditórios. Quanto mais autenticamente hegemônica é uma classe, tanto mais permite às classes adversárias a possibilidade de organizar-se e constituir-se como força política autônoma". (3)

Outro aspecto importante a ser trazido à tona é que a hegemonia posta em prática não é um processo passivo (como a utilização do termo legitimação induz a pensar) porém é ativo, isto é, ela se exerce ativamente, através da "atração" que exerce sobre as classes aliadas e também inimigas. Este fato consubstancia-se na medida em que a hegemonia pressupõe que se leve em conta os interesses dos grupos sobre os quais ela será exercida.

Temos, assim, a unidade, não só de fins econômicos e políticos, como a necessidade de se manter um certo equilíbrio de compromissos:

"o fato de a hegemonia, pressupõe sem dúvida, que se tenham em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromissos, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa, mas não há dúvida também que tais sacrifícios e tal compromisso não podem dizer respeito ao essencial, já que se a hegemonia é

(1) Gramsci, op.cit., vol. II, p. 73.

(2) Glucksmann, Christine Bucci. Gramsci y el Estado. México, Siglo Veintiuno editores, 1978.

(3) Idem, p. 77.

ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica". (1)

A política habitacional posta em prática como estratégia de hegemonia burguesa deve necessariamente remeter-se a estes aspectos, acima citados.

A estratégia de hegemonia, enquanto processo contraditório, pontuado pela luta de classes, se redefine conjunturalmente, tendo em vista a tentativa de uma classe (no caso, a burguesia) de manter a direção e a dominação sobre uma fração ou conjunto da sociedade. A utilização do conceito de hegemonia, como categoria-chave explicativa da questão da habitação popular, privilegia, portanto, a análise por conjunturas determinadas, daí o fazer-se cortes analíticos no processo histórico que, longe de ser uma arbitrariedade, nos permite trazer à tona os diferentes momentos deste processo.

A análise por conjunturas permite-nos especificar o peso que desempenha a questão da habitação popular dentro desta estratégia de poder.

A estratégia mais geral é a reprodução do Modo de Produção Capitalista (MPC), pela tentativa de enquadramento da classe operária nas relações sociais deste modo de produção, para o qual será fundamental a necessidade de assegurar o controle da força de trabalho.

De acordo com a correlação de forças variarão os efeitos mais específicos desta estratégia, manifestando-se nos planos econômico, político e ideológico.

No plano econômico o efeito a ser resgatado acerca da questão da habitação popular na estratégia de hegemonia é a relação que os programas, planos e políticas habitacionais mantêm com o sistema de acumulação capitalista.

A questão básica que está por trás desta colocação é a quem servem estas políticas, planos e programas e sobre quem recai os custos desta acumulação.

A habitação, no MPC, é antes de tudo, como qual-

(1) Gramsci, op.cit., vol. I, p. 303.

quer outro produto, uma mercadoria, e portanto produzido e apropriado pelas leis gerais deste modo de produção, historicamente determinado.

Como mercadoria pode ser considerada sob duplo aspecto: valor-de-uso e valor-de-troca.

O valor-de-uso diz respeito à utilidade do objeto, à qualidade do produto.

Do ponto de vista do usuário, a habitação é um valor-de-uso por satisfazer uma necessidade humana básica: de fornecer as condições para a reposição da força de trabalho, após a jornada de trabalho.

Mas no MPC, os valores-de-uso são "veículos materiais do valor-de-troca" (1), perdendo o significado de ser valor-de-uso, restando-lhes apenas como propriedade a de ser produto de trabalho. Do ponto de vista do MPC, esta quantidade de valor (determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-lo) que o objeto contém e pela qual poderá ser trocado é o que importa. Desta forma, a habitação, como qualquer mercadoria, que é produzida para ser colocada no mercado com vistas à obtenção de lucro, tem a sua forma de aquisição regulada, também, pelas leis deste mercado.

Deste modo, e enquanto o valor-de-troca da mercadoria habitação predominar sobre o valor-de-uso, a habitação não é vista como um objeto que fundamentalmente atende uma necessidade básica, mas como uma mercadoria, a partir da qual é possível obter lucro.

Tem-se assim, por exemplo, no Brasil, a atual proposta de uma política habitacional destinada a propiciar a "aquisição da casa própria" pelas camadas de baixa renda e a constatação de que a prática de construção dirige-se cada vez mais para as camadas de renda que possibilitam a realização do lucro.

Cabe, portanto, perguntar-se como esta forma geral de produção e de apropriação é garantida, de forma a ser aceita socialmente, e particularmente como a questão da habitação pode vir a reforçar, ao nível político-ideológico, esta forma de hegemonia burguesa.

(1) Marx, Karl. O Capital. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1974, Livro 1, vol. 1, Cap. I, p. 43.

O efeito mais diretamente político é o efeito de controle que exercem as políticas habitacionais sobre a classe operária. Este controle é político na medida em que visa o enquadramento desta classe nas relações sociais da estrutura capitalista de produção.

O controle se exerce também porque a estratégia de fornecer habitação visando basicamente a classe operária (o que, como ressaltamos, apresenta contradição entre o manifesto e o real) pretende evitar o aparecimento de tensões sociais que conduziriam ao questionamento da contradição fundamental do MPC.

O efeito ideológico, diretamente ligado a este efeito político de dominação de classe, neste modo de produção, tem como função encobrir e ocultar estas contradições. A ideologia da "casa própria", ao fortalecer a ilusão de que o acesso à moradia é "igual para todos", oculta a contradição básica do MPC cujo fundamento é a propriedade privada dos meios de produção, o que possibilita a exploração do trabalho assalariado pelo capitalista, pela extração da mais-valia (valor excedente, valor que o operário cria além do valor de sua força de trabalho), que é a fonte do lucro capitalista.

Sabe-se que a contradição fundamental do MPC baseia-se na existência de uma classe detentora dos meios de produção e uma classe que não possui outro elemento para colocar no mercado além de sua força de trabalho.

Ora, a essência da solução da ideologia da casa própria é de que o operário seja proprietário de sua habitação. (1)

Com isso pretende-se tornar a classe operária possuidora de um bem material e não apenas possuidora de sua força de trabalho. Desta forma pretende-se tornar equivalentes, através da forma ideológica, o capitalista e o operário. Pretende-se vender a ilusão de que ambos são proprietários, encobrindo assim a diferença de conteúdo que se esconde sob esta pretensa igualdade de forma.

O operário, para comprar uma habitação, precisa ter vendido previamente sua mercadoria específica, a força de

(1) Engels, Friedrich. "Contribuição ao Problema da Habitação". In: Marx, Karl e Engels, F. Obras Escolhidas. Rio de Janeiro, Editorial Vitória Ltda., vol. 2, 1961, p. 112.

trabalho, para poder apresentar-se com o produto desta venda como comprador de uma habitação. (1)

O operário, ao vender sua mercadoria (força de trabalho), obtém o dinheiro que lhe possibilita adquirir outra mercadoria (por exemplo, habitação). Assim temos: M-D-M, forma simples de circulação de mercadoria. A mercadoria habitação tem assim, para o operário, enquanto usuário, predominantemente um valor-de-uso, por atender uma necessidade básica.

O capitalista, ao contrário, vende seus produtos para obter uma quantidade maior de dinheiro do que o gasto na produção destas mercadorias. Tem, portanto, dinheiro para comprar mercadoria (ou construir, por exemplo, habitação) que lhe permita obter mais dinheiro. Temos: D-M-D', forma capitalista de circulação de mercadoria.

"O dinheiro que se movimenta de acordo com esta última circulação transforma-se em capital, vira capital e, por sua destinação, é capital". (2)

Necessário se faz deixar claro que esta soma maior de valor que se lança na circulação é gerada no processo de produção. É completado, porém, na esfera da circulação:

"A fórmula geral do capital é D-M-D'; lança-se uma soma de valor na circulação, para retirar dela soma maior. O processo que gera esta soma maior é a produção capitalista; o processo que a realiza em dinheiro é a circulação". (3)

A diferença básica, portanto, encontra-se no fato de que para o operário a propriedade de uma habitação consiste na apropriação de um valor-de-uso, enquanto que para o capitalista a apropriação do capital e sua aplicação na esfera da produção e da circulação tem sua finalidade na expansão incessante do valor:

"A circulação simples da mercadoria — vender para comprar — serve a um fim destinado fora da circulação a apropriação de valores-de-u-

(1) Engels, op.cit., p. 120.

(2) Marx, op.cit., vol. 1, livro 1, cap. IV, p. 166.

(3) Idem, vol. 4, livro 3, cap. II, p. 44.

so, a satisfação de necessidades. A circulação de dinheiro como capital, ao contrário, tem sua finalidade em si mesma, pois a expansão do valor só existe nesse movimento continuamente renovado". (1)

A fórmula ideológica burguesa que pretende ver na "aquisição da casa própria" pelo operário uma forma através da qual "todos os trabalhadores assalariados possam ser convertidos em capitalistas sem deixar de ser assalariados" (2) tenta encobrir o fato de que no sistema capitalista "o capital é o domínio sobre o trabalho alheio não pago". (3)

"A casinha do operário não será capital senão quando a alugue a um terceiro e se aproprie, em forma de aluguel, de uma parte do produto do trabalho deste terceiro. O fato de ele mesmo a habitar impede precisamente que a casa se converta em capital, do mesmo modo que a indumentária deixa de ser capital desde o momento em que a compro na alfaiataria e a visto. O operário que possui uma casinha no valor de mil táleres já não é, certamente, um proletário, porém é necessário que seja um Sr. Sax para que se possa chamá-lo de um capitalista". (4)

Ao ampliar esta ideologia para o conjunto da sociedade, a estratégia do fornecimento de habitação popular pretende manter as relações sociais da estrutura capitalista de produção, estando assim intimamente ligada à reprodução da dominação de classe nas formações sociais capitalistas.

A análise da questão da habitação enquanto estratégia de hegemonia deve levar em conta dois momentos interligados na supremacia de um grupo social: o aspecto da dominação de classe e o aspecto da direção, aspecto positivo da hegemonia, que corresponde à organização do consenso:

(1) Marx, op.cit., vol. 1, livro 1, cap. IV, p. 171.

(2) Engels, op.cit., p. 138.

(3) Idem, p. 143.

(4) Ibidem. O livro do Dr. Emil Sax, As Condições de Moradia das Classes Trabalhadoras e sua Reforma, Viena, 1869, foi escolhido por Engels para expor a concepção burguesa do problema da habitação. Cf. citado na p. 137.

"O critério metodológico sobre o qual é preciso basear o próprio exame é o seguinte: que a supremacia de um grupo social manifesta-se de duas maneiras, como 'domínio' e como 'direção intelectual e moral'. Um grupo social é dominante dos grupos adversários que tende a 'liquidar' ou a submeter também com a força armada, e é dirigente dos grupos afins e aliados. Um grupo social pode e deve ser dirigente antes de conquistar o poder governativo (esta é uma das condições principais para a conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o tem fortemente na mão, torna-se dominante mas deve continuar a ser também dirigente". (1)

Este critério metodológico de análise, sobre o qual fundamenta-se a compreensão da questão da hegemonia, nos possibilita a sua aplicação ao exame de fatos históricos concretos, tendo como âmbito de pesquisa o Estado do Rio Grande do Sul, interconectando os dados com a realidade mais geral da formação social brasileira.

A análise por conjunturas nos conduziu à diferenciação de três momentos históricos onde a questão da habitação popular como estratégia de hegemonia burguesa sofre modificações tendo em vista a correlação de forças de cada momento.

1º Momento - 1890 a 1930

Este momento histórico privilegia a condução do exame analítico a movimentar-se dentro do seguinte parâmetro:

"Um grupo social pode e deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governativo (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder)". (2)

No período de 1890 a 1930 (correspondendo, no Brasil, a um Estado constituído na sua forma libe-

(1) Gramsci, op.cit., vol. II, p. 72.

(2) Gramsci, op.cit., vol. II, p. 72.

ral (1), com hegemonia da fração burguesa agrário-exportadora), a implantação de seguros sociais, assim como a construção de habitações para os operários, constituem-se em estratégias de hegemonia da burguesia urbano-industrial, visando garantir o consenso sobre a direção do processo histórico (2), a dominação do proletariado, bem como favorecer a acumulação de capital interna ao bloco produtivo industrial.

A conformação deste tipo de Estado (liberal) cria papéis específicos para a sociedade civil e para a sociedade política. (3)

Será através da sociedade civil, "por formas e com meios que se podem chamar de 'liberais', isto é, através da iniciativa individual 'molecular', 'privada'" (4) que a burguesia urbano-industrial tentará desenvolver uma "direção política preliminar", que se constitui na "condição sine qua non para o exercício de uma dominação-direção real". (5)

A estratégia de hegemonia desenvolvida pela burguesia urbano-industrial encontra seu fundamento concreto no fato de que, neste determinado período histórico, ela se constitui como um grupo social "historicamente (e realisticamente) progressivo", ou seja, nas condições dadas, "um grupo social dado é realmente progressivo, isto é, faz avançar realmente toda a sociedade, satisfazendo não só as suas exigências existenciais, mas ampliando continuamente os próprios quadros pela

(1) É importante ter presente a ressalva realizada por Gramsci em relação ao Estado liberal, quando analisa o americanismo e o fordismo: "O Estado é o Estado Liberal, não no sentido do liberalismo alfandegário ou da liberdade política efetiva, mas no sentido mais profundo da livre iniciativa e do individualismo econômico". Gramsci, op.cit., vol. II, p. 156. O Rio G.do Sul apresenta especificidade em relação à situação política no período, se comparado com o contexto nacional, conforme indicaremos a seguir.

(2) Com esta afirmação pretendemos salientar e demonstrar com a análise concreta que a fração burguesa industrial desenvolveu, no Brasil, no período anterior a 1930, uma estratégia de ação que representava o projeto de hegemonia de ampliar a sua dominação que, fundada a partir da fábrica, se generalizasse para toda a sociedade nacional. O Estado liberal corresponde à possibilidade de manutenção deste projeto. A este respeito ver Vianna, Luiz Werneck. Liberalismo e Sindicato no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. A inviabilidade posterior de realização deste projeto será apontada a seguir. O Rio G.do Sul apresenta características diferentes, cf. nota 1.

(3) Vianna, op.cit., p. 72.

(4) Gramsci, op.cit., vol. II, p. 74.

(5) Ver a este respeito Glucksmann, op.cit., p. 83.

contínua tomada de posse de novas esferas de atividade econômico-produtiva". (1)

O período de 1890 a 1930 assinala o momento em que a burguesia urbano-industrial exerce a sua direção do processo histórico a partir de seu âmbito de ação: a unidade produtiva, a fábrica, na tentativa de tornar viável, através da direção política preliminar, o predomínio da fração burguesa-industrial e da industrialização como novo eixo da acumulação capitalista.

Esta direção política, que quanto à sua forma ideológica denominou-se fordismo, veio a ser assim chamada pelo exemplo mais aperfeiçoado oferecido pelo tipo americano, Henri Ford (1920). Esta estratégia de hegemonia foi posta em prática, particularmente de forma mais aperfeiçoada por Ford, encontrando-se, porém, presente, de forma mais geral, na ação empresarial da burguesia industrial enquanto ideologia e prática. A utilização do esquema teórico do fordismo para o período anterior a 1930, no Brasil, deve ser aplicado levando-se em conta as peculiaridades do desenvolvimento do capitalismo industrial americano (2), assim como as especificidades do caso brasileiro.

O exemplo comparativo do empresário brasileiro com o fordismo, no período como um todo, se refere particularmente ao empresário da grande empresa pondo em prática esta estratégia com o intuito de levar a acumulação de capital a partir do interior do mundo industrial e produtivo, o que poderá levar tendencialmente à concentração industrial e ao monopólio, ao encontrar condições objetivas no processo histórico.

No Brasil, a hegemonia a nível nacional estava detida pela burguesia agro-exportadora. Paralelamente, a fração burguesa industrial realiza a sua hegemonia no interior das fábricas.

Já no Rio Grande do Sul a situação política é di-

(1) Gramsci, op.cit., vol. II, p. 76.

(2) No caso americano conforme salientou Gramsci "a hegemonia nasce na fábrica e não tem necessidade, para se exercer, senão de uma quantidade mínima de intermediários profissionais da política e da ideologia". Gramsci, op.cit., vol. II, p. 144.

ferenciada (1), se comparada com o contexto nacional, mas a prática empresarial é igual a dos demais empresários nacionais, quanto à questão da habitação.

No Rio Grande do Sul a prática de construção de habitação para o operário é encontrada nos exemplos concretos de Rheingantz e Eberle.

Cabe pois perguntar qual o significado específico do fornecimento de habitação para o operário, neste período em que a hegemonia industrial procura se implantar a partir da fábrica. Para tanto há necessidade de restabelecer a unidade ético-política e econômica, nesta estratégia de hegemonia.

No período analisado, o fornecimento de uma habitação para o operário fazia parte do projeto de hegemonia da grande empresa, tendo em vista a realização da acumulação de capital, o controle da força de trabalho e a organização do consenso quanto aos novos métodos de produção.

De forma mais geral podemos dizer que a estratégia resulta da "necessidade imanente de chegar à organização de uma economia programática". (2)

A racionalização e modernização crescente do aparato produtivo conjuga-se com a racionalização do trabalho, portanto, com a necessidade de internalizar no operário o consenso quanto aos novos métodos de produção e trabalho.

Há necessidade, portanto, de se "formar", "educar" o operário, para adaptá-lo aos novos métodos de produção e de trabalho:

"... a vida na indústria exige um tirocínio geral, um processo de adaptação psicofísico para determinadas condições de trabalho, de nutrição, de habitação, de costumes, etc., que não é algo de inato, de 'natural', mas que exige ser adquirido enquanto as características urbanas adquiridas se transmitem por hereditariedade ou são absorvidas no desenvolvimento da infância

(1) Em relação à especificidade do Estado do Rio Grande do Sul quanto à situação política nos alinhamos com os trabalhos de: Liedke Filho, Enno D. Notas Introdutórias ao Estudo do Movimento Republicano e Positivismo no Rio Grande do Sul. 1972. Ver a este respeito também Minella, Ary Cesar. Estado e Acumulação Capitalista no Rio Grande do Sul: O Orçamento Estadual na Primeira República. Dissertação de Mestrado em Sociologia, UFRGS, Porto Alegre, 1979.

(2) Gramsci, op.cit., vol. II, p. 135.

e da adolescência". (1) (Grifo nosso - LH).

A adaptação do operário não pode se realizar, porém, através da pura dominação. Neste período, em que se utilizava em massa o trabalho do menor, da mulher, a extensa jornada de trabalho, evitando aplicar qualquer lei protetora do trabalho (2), o fornecimento de uma habitação ao trabalhador da indústria correspondia à retribuição material que visava à organização do consenso sobre o novo modo de vida:

"A adaptação aos novos modos de produção e de trabalho não pode dar-se apenas através da pura coerção social (...). A coerção deve por isso ser sabiamente combinada com a persuasão e com o consenso, e isto pode obter-se nas formas próprias da sociedade dada, através de uma maior retribuição que permita um determinado teor de vida, capaz de manter e de reintegrar as forças consumidas pelo novo tipo de fadiga". (3) (Grifo nosso - LH).

O fornecimento de habitações, bem como dos demais benefícios sociais não destinavam-se, porém, a toda a classe operária. Dentre esta os principais beneficiados, segundo nossa hipótese (4), eram os operários qualificados. Desta forma, o fundamental nesta estratégia era a retenção da mão-de-obra especializada, cuja escassez era notória na época. Esta estratégia tornava-se viável exatamente devido à escassez deste tipo de operário.

O fornecimento da habitação para o operário tornava-se, assim, uma forma de se obter o consenso através da coerção pois, acentuando a dependência do operário em relação à empresa, era uma forma de exercer-se o controle da força de trabalho, controle este entendido sob dois aspectos: evitando que o trabalhador, principalmente o operário qualificado, se oferecesse em outros ramos da produção; e evitando que participasse, de movimentos reivindicatórios da classe operária, pois

(1) Gramsci, op.cit., vol. II, p. 160.

(2) Ver a este respeito os estudos de Vianna, op.cit.; Rodrigues, J. A. Sindicato e Desenvolvimento no Brasil. São Paulo, Difel, 1968; Fausto Boris. Trabalho Urbano e Conflito Social, São Paulo, Difel, 1976.

(3) Gramsci, op.cit., vol. II, p. 175.

(4) Ver a este respeito Cap. I.

era freqüente o trabalhador perder a moradia, nestes casos. O fornecimento da moradia possibilitava, também, um maior controle do empresário sobre a vida privada do operário.

O fornecimento da habitação tornava-se, além disso, um elemento de cooptação do trabalhador assalariado, pois sendo um benefício concreto que vai ao encontro de uma exigência existencial — a satisfação de uma necessidade básica —, a ela não ficava insensível a maioria dos operários.

A função de cooptação realiza-se pela necessidade de "elaboração de uma sempre mais larga classe dirigente", através da:

"absorção gradual, mas contínua, e obtida com métodos diversos na sua eficácia (onde entraria, por ex., a habitação, LH), dos elementos activos saídos dos grupos aliados e também dos adversários, e que pareciam irreconciliavelmente inimigos. Neste sentido, a direcção política se tornou um aspecto da função de domínio, enquanto a absorção das elites dos grupos inimigos leva à decapitação destes e ao seu aniquilamento por um período muitas vezes longo". (1)

A questão da cooptação está estreitamente relacionada com a formação histórica de "categorias especializadas para o exercício da função intelectual" (2). O empresário capitalista, sendo ele próprio caracterizado por "uma certa capacidade dirigente e técnica (isto é, intelectual)", cria consigo outras categorias de intelectuais, os "intelectuais orgânicos", os quais, nascendo "sobre o terreno originário de uma função essencial no mundo da produção", têm um papel fundamental na organização da hegemonia. Assim sendo, "o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, a organização de uma nova cultura, de um novo direito, etc., etc."

O empresário capitalista, ou pelo menos uma elite deles, deve ter a capacidade de "organizar a sociedade em geral", para possibilitar a expansão da própria classe, assim co

(1) Gramsci, *op.cit.*, vol. II, p. 74.

(2) Esta e as próximas citações estão baseadas no texto de Gramsci sobre "A formação dos intelectuais". *Obras*, vol II, p. 189 e seguintes. Abriremos nota pertinente quando nos referirmos a citações de outro texto.

mo "deve possuir a capacidade de escolher os 'caixeiros' (empregados especializados) a quem confiará esta atividade organizadora das relações gerais externas da empresa". A função do intelectual orgânico, ligado à burguesia urbano-industrial, tem como função essencial articular, no âmbito da fábrica, o operariado com o empresário, "elaborando a execução imediata do plano de produção estabelecido pelo Estado-maior da indústria, controlando as suas fases de trabalhos elementares".

Daí o papel particular que desempenham os operários especializados, no período histórico em que a hegemonia implanta-se a partir das fábricas pois, ao assegurar a execução dos planos de produção, desempenham, também, as funções subalternas da hegemonia ao tentar assegurar o consenso, dado pela massa dos operários, à direção histórica fundada sobre a produção industrial. (1)

A necessidade de se assegurar o consenso e a utilização da coerção, no seio do bloco produtivo industrial, está diretamente ligada à viabilização da acumulação de capital, pois constituem-se como fatores indispensáveis à acumulação de capital e ao crescimento da produção. (2)

O fornecimento da habitação para o operário, bem como dos demais benefícios sociais, constituindo-se numa forma de domínio e direção, possibilitavam a acumulação capitalista sob duplo aspecto: de um lado é do interesse do industrial "ter uma mão-de-obra estável, um conjunto permanentemente afinado, porque também o conjunto humano (o trabalhador coletivo) de uma empresa é uma máquina que se não deve desmontar nem avariar demasiadas vezes nas suas peças individuais, sem perdas indigentes". (3)

A grande empresa vai tentar alcançar, assim, por seus próprios meios, como "sociedade civil", a tendência histórica do desenvolvimento capitalista, ou seja, o regime de

(1) Cf. Cap. I deste trabalho.
 (2) O'Connor analisa este aspecto ao estudar o sistema de previdência social. Embora não utilize os termos de consenso e coerção, utilizando o termo "harmonia", a estrutura de pensamento se aplica ao caso que estamos analisando. O'Connor, op.cit.
 (3) Gramsci, op.cit., vol. II, p. 168.

concentração industrial e do monopólio. (1)

O segundo aspecto a ser ressaltado da estratégia de fornecimento de moradias ao operário, que implicará favorecer a acumulação privada do empresário industrial, consiste na forma como se concretizava esta estratégia. Neste período, o fornecimento da habitação dava-se, basicamente, através da cobrança de aluguel, e não pela venda. Desta forma, parte do salário pago ao operário reverte para a empresa, favorecendo a acumulação de capital, interna à mesma. Para o mesmo fim destinava-se a estratégia do empresário de reter as "economias" dos operários, sobre as quais era pago um juro, pela empresa. (2)

Em relação à acumulação interna ao bloco produtivo cabe relacionar a prática da construção de habitações e a questão da renda do solo urbano.

A ação desenvolvida pelo empresário industrial, no período de 1890 a 1930, no Rio Grande do Sul, nos leva à constatação de que através da prática de construção de habitação para os operários há a tendência do capitalista industrial tornar-se proprietário de terrenos urbanos o que lhe dá a possibilidade de auferir, ao mesmo tempo, a taxa de juro do capital investido nas construções e a renda do solo urbano, através da cobrança de aluguel, que corresponde à renda absoluta.

Encontramos, ainda, no período analisado, indicadores da tendência de unirem-se os capitais industriais, comerciais e financeiros através do investimento no solo urbano.

A prática desenvolvida neste período demonstra a tendência destes setores em utilizarem o espaço urbano como fonte de sobrelucro, constatação que torna-se mais evidente nos demais períodos analisados. (3)

(1) Gramsci, op.cit., vol. II, p. 156. Esta afirmativa não significa que a indústria brasileira, especificamente no Rio G.do Sul, na época analisada, esteja organizada em regime de concentração e monopólio. A prática desenvolvida pelo empresário industrial favorecerá este processo, acompanhando a tendência histórica do desenvolvimento capitalista.

(2) Ver a este respeito Cap. I, deste trabalho.

(3) Remeto ao Cap. I onde são analisados os aspectos concretos a que nos referimos.

2º Momento - 1946 a 1964

O ano de 1946 foi escolhido como marco de referência para a investigação realizada acerca da efetivação de uma política habitacional por parte do Estado, por ter-se criado, nesta data, uma instituição estatal para tratar especificamente da problemática habitacional: a Fundação Nacional da Casa Popular.

A hipótese básica deste trabalho, em relação ao período 46-64, que alcançará sua forma extrema no período 64-80, é que, no Brasil e em particular no Rio Grande do Sul, os programas habitacionais favorecem a acumulação capitalista privada, não pelo aumento da oferta de habitação para a classe operária, mas sim porque o Estado passa a promover e subsidiar novas oportunidades de investimento ao capital privado.

O Estado no Brasil, a partir de 1946, passa a subsidiar, através da Fundação da Casa Popular, a acumulação privada de setores ligados à indústria da construção.

Importante se faz, porém, uma referência ao período de 1930-46, quando surgem os primórdios da incorporação da problemática habitacional pelo Estado, para evitar um lapso de continuidade no processo histórico e para a compreensão de como foram se viabilizando as condições objetivas para a criação da instituição.

A análise do período anterior (1890 a 1930) privilegiou a utilização do conceito de hegemonia referindo-se, principalmente, à prática da burguesia urbano-industrial nas fábricas. Neste período as estratégias de fornecimento de benefícios sociais bem como a construção de habitações para os operários foram executadas pela burguesia industrial, nas fábricas, quando, a nível nacional, a hegemonia encontrava-se com a grande lavoura exportadora.

A natureza do movimento político de 1930 demonstrou crescentemente a inviabilidade de realização do projeto de hegemonia da burguesia industrial, que, implantado "a partir das fábricas", se generalizasse para toda sociedade nacional.

A partir de 30 o processo de modernização-conservadora(1) é desencadeado pelo Estado "centralizado e domina-

(1) Utiliza-se este conceito no sentido dado por Moore, Barrington. As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia. Lisboa, edições Cosmos, 1975. Ver também a introdução ao capítulo I do presente trabalho.

do por um Executivo autoritário"(1), conduzido por um bloco capitalista financeiro-industrial-comercial-arrendatário, regional(2), criando-se ao longo do processo as condições objetivas para o fortalecimento da indústria como pólo hegemônico da economia.

Assim sendo, a partir de 30 algumas estratégias de hegemonia burguesa, postas em prática a partir da fábrica, passam a se efetuar gradativa e progressivamente através de estruturas do Estado(3).

A ampliação da capacidade generalizadora do Estado se baseava na necessidade de que se "obtivesse uma certa medida de consenso nacional"(4).

O período de 1930-46 significou, em relação à questão social, a incorporação pelo Estado de políticas sociais, inclusive a habitacional, generalizando-as aos trabalhadores assalariados urbanos, numa tentativa de organização do consenso, e para tanto, deveria levar em conta os interesses dos grupos subordinados.

Em relação à questão da habitação popular, encontramos-a com efeito presente no período anterior a 30, como rei-

(1) Andrade, Régis de Castro. "Perspectivas do Estado no Populismo Brasileiro". In: Encontros com a Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, nº 7, 1979, p. 47.

(2) Ver a este respeito Minella, op. cit.

(3) Vários autores demonstraram que a tendência a ampliar-se a interferência do Estado na regulamentação do mercado de trabalho e na reprodução da força de trabalho, no Brasil, antecedem a 1930, tornando-se, porém, mais generalizada após esta data. Em relação às leis sociais: Vianna, op. cit., à questão da saúde: Luz, Madel, op. cit., à previdência social: Malloy, James. "Previdência Social e Classe Operária no Brasil (uma nota de pesquisa)". In: Estudos CEBRAP 15. São Paulo, edições CEBRAP, 1976.

Quando nos referimos que, principalmente a partir de 30 a hegemonia burguesa passa a se efetuar a partir do Estado, estamos entendendo este processo desde o ponto de vista de Régis de Andrade, conforme explícito a seguir: "o período de 30-37 pode ser visto como um 'intermezzo' durante o qual a supremacia política no país passou da oligarquia para a burguesia industrial. (...) Na verdade, o primeiro momento desse processo foi a formação da hegemonia burguesa - no sentido de sua liderança política e ética - sobre as classes oligárquicas, como está expresso no impulso ideológico dado à industrialização e no autoritarismo como meio para controlar o movimento popular e urbano. (...) Os problemas da indústria foram tratados, antes de 1937, em conjunto fragmentado de iniciativas. Durante o Estado Novo, o apoio à industrialização tornou-se a preocupação central do governo. "Andrade, Régis. op. cit., p. 50 a 52.

(4) Andrade, Régis op. cit., p. 47.

vindicação da classe operária, como, por exemplo, quando diversas categorias de operários, em São Paulo, em 1919, em greve, incluem em suas reivindicações o rebaixamento dos alugueis, e os operários de Sorocaba exigem a abolição dos alugueis das moradias fornecidas pela empresa(1). Embora tenhamos o exemplo concreto, a inclusão da possibilidade de fornecimento de habitação aos segurados da previdência teria antes o sentido de organização do consenso e cooptação dos trabalhadores, do que uma resposta direta às reivindicações sobre a problemática(2).

No período anterior a 30 a "questão social" é incluída na plataforma eleitoral da Aliança Liberal, com referência à habitação, visando a conquista do apoio dos setores urbanos àquela plataforma.

Em 1931, com a reformulação da legislação referente às CAPs, encontra-se presente a possibilidade das mesmas aplicarem as suas receitas em construção de casas para os associados. As realizações efetuadas pelas Caixas, no que se refere à construção de habitação para os segurados e de prédios para a instalação de suas sedes, teriam que passar pela autorização do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, depois de ouvido o Conselho Nacional do Trabalho.

Assim, temos, já em 1934, notícia de solicitação, por parte de uma CAP, de permissão ao Conselho Nacional do Trabalho para vender apólices de seu patrimônio, para propiciar a aquisição de terrenos e a construção de casas para seus associados(3).

A preocupação com a "questão social" é representada, desta forma, pela incorporação, pelo Estado, das reivindicações populares, mas pela incorporação com atrelamento do "social" ao Estado, ou seja, a incorporação é realizada com o intuito de controle da questão social.

A partir de 30, conforme salientou Malloy, "as relações entre o Estado e a classe operária no Brasil foram organizadas ao redor de três sistemas inter-relacionados: os sindicatos, a justiça do trabalho e o sistema de Previdência

(1) Cf. Capítulo I do presente trabalho

(2) A análise concreta das demais informações encontram-se explicitadas no Capítulo II.

(3) Cf. Cap. II deste trabalho

Social"(1).

No período de 30 a 46 a análise da estratégia de fornecimento de habitação para a classe operária deve ser entendida dentro dos esquemas mais gerais da Previdência. A questão da habitação, vinculada aos esquemas de Previdência Social, representava a possibilidade, como todo sistema previdenciário representou, de servir de instrumento de cooptação e controle da população trabalhadora e dos líderes sindicais, em especial.

Com a criação dos IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensões), durante o período de 1933-38, reaparece a problemática da habitação popular, pois previa-se nos seus regulamentos a aplicação dos recursos na construção de casas para os associados além da aquisição ou construção de edifícios-se de para os institutos.

Em 1937 é aprovado novo regulamento, em especial para o caso de aquisição de prédios para moradias dos segurados e para sede dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões(2).

Assim sendo, a análise conduzida a partir do período de 1930, e conforme acima explicitado, deve remeter à questão das estratégias de hegemonia, em particular à estratégia de fornecimento de habitação popular, à problemática do Estado.

Teoricamente o conceito de Estado é ampliado, ao qual é incorporado o conceito de aparato de hegemonia:

"(...) precisar a noção de Estado, entendido geralmente como ditadura e não como equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil, ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, hegemonia exercida por meio de organismos privados (como a Igreja, os sindicatos, as escolas ,etc.) (3).

O Estado passa a pôr em funcionamento mecanismos que asseguram o consenso das massas a uma política de classe, específica da burguesia, apresentando-se, porém, como uma força motora "universal", isto é, capaz de fazer avançar o con

(1) Malloy, op. cit., p. 121.

(2) Capítulo II.

(3) Gramsci, op. cit., vol. II, p. 43, nota de rodapé.

junto da sociedade:

"O Estado é concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis para a máxima expansão do próprio grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motora de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias 'nacionais'(...)"(1).

Ao colocar-se a si mesma como a classe capaz de expandir o conjunto da sociedade, a classe burguesa passa a utilizar o Estado na sua função transformada, ou seja, o "Estado torna-se educador"(2):

"O Estado obtém e exige o consenso, mas também 'educa' este consenso, com as associações políticas e sindicais, que porém são organismos privados, deixados à iniciativa privada da classe dirigente"(3).

Ao serem incorporadas pelo Estado, "as ideologias germinadas anteriormente" (benefícios sociais, construção de habitação para os operários) "tendem a difundir-se sobre toda a área social, determinando não só a unicidade dos fins econômicos e políticos, mas também a unidade intelectual e moral", e isto torna-se possível, pois:

"O grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis"(4).

A referência ao período de 1930-46, quando surge os primórdios da incorporação da problemática habitacional pelo Estado, serve de base à análise do processo histórico como uma linha de continuidade, facilitando o entendimento dos períodos a serem dissecados como objeto central deste estudo, no que tange à questão da habitação popular, quais sejam: 1946-64 e 1964-80.

A busca dos dados concretos nos levou, porém, a

(1) Gramsci, op. cit., vol. I, p. 330.

(2) Idem, p. 399.

(3) Idem, p. 397.

(4) Idem, p. 330.

realizar um corte analítico no processo histórico, utilizando o ano de 1946 como marco de referência, para análise da concretização de uma política habitacional por parte do Estado, pelo fato de ter-se criado uma instituição estatal para tratar especificamente da questão da habitação popular: a Fundação Nacional da Casa Popular.

A construção de habitação popular como prática da hegemonia burguesa amplia-se.

A instituição da Fundação da Casa Popular (FCP) é o que podemos considerar como o primeiro passo, no caso da habitação, em direção à tendência histórica do Estado, no Modo de Produção Capitalista, de centralização de decisões e de recursos.

Cabe ressaltar e ter presente que interesses de classe são beneficiados e privilegiados neste processo de centralização.

O Estado, nas sociedades capitalistas, é levado cada vez mais a criar ou manter as condições para uma acumulação privada de capital, ou seja, subsidiar novas oportunidades de investimento ao capital privado. (1)

A partir de 1946, com a criação da FCP, as contribuições referentes à previdência social passam a ser utilizadas para o financiamento dos programas habitacionais. Dado que a taxaço do tributo recai sobre setores de trabalhadores assalariados, e dada a centralização destes recursos em mãos do Estado, constata-se que os investimentos do Estado não atendem às necessidades básicas do trabalhador, mas são aplicados cada vez mais em investimentos de interesse direto do capital.

Com efeito, a FCP utilizava como recursos as contribuições dos IAPs, a título de empréstimos, os quais seriam restituídos aos mesmos, dentro de um prazo estipulado.

Estes recursos eram utilizados para subsidiar a criação de novas oportunidades de investimentos ao capital privado. A forma de arrecadação destes recursos (através de empréstimos) encobre um dado fundamental: como os recursos dos IAPs provinham da arrecadação de tributação imposta em folha de pagamento, em última análise o financiamento da acumulação privada de capital recaía sobre setores da classe operária e outros trabalhadores assalariados, quais sejam: bancá-

(1) Ver a este respeito O'Connor, op. cit.

rios, comerciários, industriários, marítimos e dos empregados em transportes e cargas, os diretamente tributados.

Com efeito, se há na conjuntura de 46-64 um centralismo institucional explícito (sendo inclusive questionado por órgãos privados, como é o caso de Renner, conforme veremos mais adiante), não há, porém, a centralização de poder na escala em que ocorrerá pós-64.

A FCP, de fato, passa a dar as diretrizes gerais em relação à questão da habitação popular, não impedindo, porém, que se desenvolvam paralelamente outras formas de elaboração e colocação em prática de políticas habitacionais, como é o caso de empresas privadas (como a Renner) e inclusive de dominação ideológica.

O Estado garante, desta forma, as condições mais gerais de acumulação e de organização do consenso, específicas à dominação burguesa, em que a política habitacional é uma das formas de garantir a acumulação através da criação de novas oportunidades de investimento ao capital privado.

A construção de habitações para os operários, pela empresa privada, constitui-se, deste modo, em um veículo de dominação ideológica, viabilizando, ao mesmo tempo, a criação de novas oportunidades de investimento de capital da empresa, o que propiciará a acumulação de capital, interna ao bloco produtivo, favorecendo a tendência à concentração da produção da mesma.

Temos, portanto, neste período de 46-64, a estratégia de fornecimento de habitação como um instrumento para viabilizar a acumulação de capital, bem como a dominação da classe operária (controle) e a organização do consenso (direção) realizada através da cooptação.

O exemplo do agente empresarial privado pondo em prática a construção de casas para os operários de sua empresa nos é dado por A.J. Renner. A partir de 1946, com a construção da Vila Operária das Indústrias Renner, o empresário oportuniza a aquisição da casa própria (diferentemente do período inicial da industrialização, quando a estratégia básica era a de alugar as moradias) para os seus operários, transmitindo aos mesmos a ideologia de seu projeto de hegemonia através de um boletim mensal. O empréstimo aos interessados na compra de uma casa era realizado por uma Cooperativa da Empre

sa: a Cooperativa de Crédito Indústrias Renner LTDA.

Neste período, a captação de poupança dos operários era realizada pela própria empresa, conforme o exemplo concreto de Renner, que captava a poupança de seus operários através da Cooperativa de Crédito. (1)

Nesta conjuntura analisada encontramos, ainda, o exemplo de instituições públicas, representadas pelos institutos de previdência social, participando na elaboração de planos habitacionais e na construção de habitações populares. Havia, no período, uma flexibilidade por parte dos IAPs na elaboração dos planos, estando incluídos nos mesmos o fornecimento de casas para aluguel e também para venda.

Assim, temos, neste período de 46-64, a simultaneidade da prática de instituições privadas e públicas, como agentes promotores de construção de habitações para operários e outros trabalhadores assalariados urbanos, e, enquanto tal, constituindo-se em aparatos de hegemonia das classes dominantes.

Insistimos em manter a distinção entre instituições "públicas" (Federal: FNCP, IAPs; Estadual e Municipal: Secretarias e Departamentos) e "privadas" (empresas como A.J. Renner, e ainda entidades civis como a LBA e SESI), pois mesmo reconhecendo que as propostas de intervenção na realidade têm o mesmo significado, o que nos permite "restabelecer não só a unidade (político-civil) da superestrutura mas, sobretudo, sua ligação vital, orgânica, com as relações de produção" (1), é exatamente esta diferenciação que caracterizará a especificidade da política habitacional no período de 46-64, em oposição ao período seguinte, 64-80, quando são eliminadas as instituições privadas e públicas como agentes intermediários, já que não mais favorecem o avanço do processo de concentração e de centralização do capital e toda a prática em que se inclui a construção de habitação popular, enquanto meio de favorecimento à acumulação de capital e de veiculação da hegemonia burguesa, passarão a subordinar-se diretamente a um único órgão central estatal: o BNH.

Justificamos ainda esta distinção pelo fato de o

(1) Ver capítulo IV do presente trabalho.

(2) Madel, op. cit., p. 30.

Estado, neste período, ao desenvolver mecanismos que asseguram os interesses mais gerais das classes dominantes, não impõe a exclusão da iniciativa privada (para a organização do consenso, enquanto dominação e para o favorecimento à acumulação privada), contribuindo, assim, para formar o aparato de hegemonia das classes dominantes:

"Todo o Estado é ético na medida em que uma das suas funções mais importantes é a de educar a grande massa da população para um certo nível cultural e moral, nível (ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e por conseguinte aos interesses das classes dominantes. A escola, como função educativa positiva, e os tribunais, como função educativa repressiva e negativa, são as mais importantes atividades do Estado neste sentido; mas na realidade tendem para este fim uma multiplicidade de outras iniciativas e de outras atividades ditas privadas que formam o aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes". (1)

Ou, ainda, conforme salientou Madel:

"Pequenas instituições, como o escritório, a fábrica, a empresa em geral, ou o hospital, o banco, etc., podem ser, às vezes, mais eficazes no desempenho das funções de reprimir e formar que as instituições designadas para tal". (2)

Por outro lado, a diferenciação se faz importante na medida em que nos permite constatar o processo de crescente intervenção do Estado, centralizando poderes (político), favorecendo a concentração de capital (econômico), fato que veio possibilitar após-64 a criação de um órgão (BNH) que desempenhará visivelmente estas funções. A tendência à centralização com a crescente interferência do Estado é primeiramente uma tendência histórica do Modo de Produção Capitalista e faz-se sentir no Brasil anteriormente a 64. No caso da habitação, concretiza-se após-46 e realiza-se, plenamente, como prática dominante após-64. (3)

(1) Gramsci, op.cit., vol. I, p. 399.

(2) Madel, op.cit., p. 29.

(3) Remeto aos Capítulos II, III e IV onde são analisados os aspectos concretos a que nos referimos.

3º momento: 1964-1979

A partir de 1964, com a instauração do Estado autoritário no Brasil, implementou-se uma intensa redefinição da política habitacional. Intensificou-se como prática dominante a tendência histórica da economia capitalista quanto ao proceso de concentração-centralização, através da criação do BNH e da eliminação e reestruturação dos órgãos que não favoreciam este processo.

Com efeito, se na conjuntura 1946-64 o centralismo institucional representado pela Fundação Nacional da Casa Popular favorecia os interesses mais gerais e globais da classe dominante, aquele não se fazia acompanhar, porém, da centralização de poder, típica do centralismo tecnoburocrático do pós-64.

Após 64 a centralização de poder que o BNH detém, possibilitada pela concentração de capital que reúne (cuja fonte principal advém do FGTS), vai determinar que o direcionamento da aplicação de recursos favoreçam aos interesses privados e particulares da indústria da construção civil e dos grandes grupos financeiros (mercado de capitais).

Após 64, eliminam-se da prática da construção da habitação popular as instituições privadas e públicas intermediárias que não favorecem o processo de concentração-centralização, típicas do planejamento brasileiro posto em prática neste período. Quando afirmamos que são eliminadas as instituições privadas, nos referimos a este aspecto bem específico (eliminadas quando não favorecem o processo de concentração-centralização). Claro que há empresas privadas participando do Plano Nacional de Habitação (afinal a política do Estado é de favorecer a acumulação privada), como agentes financeiros, agentes promotores, empresas particulares. A diferença está em que neste período as instituições privadas devem submeter-se às normas explicitadas pelo BNH. O BNH, neste caso, aparece como o aparelho central, de macropoder institucional (1), ao qual são submetidas todas as decisões e formulações da política habitacional.

A eliminação de determinados órgãos significa também a exclusão de instituições que, a partir da sociedade ci-

(1) Esta idéia baseia-se na análise realizada por Madel em relação ao INPS como aparelho central na área da saúde. Op.cit.

vil, possam desenvolver discursos e práticas alternativas de hegemonia, contrárias à prática e ao discurso hegemônico proposto pelo Plano Nacional de Habitação. A exclusão das propostas de outros setores das classes sociais, em especial os institutos, tem a finalidade de manter sob controle a prática destes setores e a tentativa de reduzir os sindicatos em órgãos assistenciais e em "cooperativas habitacionais", visa inibir sua função principal de órgão de reivindicação e de defesa dos interesses de classe.

Qual o significado desta mudança de estratégia econômico-político burguesa estatal em relação à questão da habitação popular? Qual o significado da política habitacional quando se passa de uma tentativa de hegemonia burguesa utilizando uma combinação variável da força e do consenso, a um Estado apoiado na dominação pela força?

"Como se possa verificar uma paragem e se regressse à concepção de Estado como pura força, etc. A classe burguesa está 'saturada': não só não se difunde, mas desagrega-se; não só não assimila novos elementos, mas desassimila uma parte de si mesma (ou pelo menos as dissimulações são enormemente mais numerosas que as assimilações)". (1)

"Apenas o grupo social dominante exauriu a sua função, o bloco ideológico tende a desfazer-se e então a 'espontaneidade' pode substituir-se a 'construção' em formas sempre menos disfarçadas e indiretas, até as autênticas medidas de polícia e aos golpes de Estado". (2)

Outro aspecto a ser salientado, em relação à questão da habitação, é o esforço de generalização da questão sobre toda a sociedade nacional, isto é, generalização do fornecimento de habitação, como estratégia fundamental na implantação da hegemonia de classe.

O projeto de generalização está expresso pela previsão de atendimento a toda população, para o que se usou uma estratégia de dividi-la em faixas de mercado, dando, a nível de discurso, maior ênfase às faixas de baixa renda, mas na

(1) Gramsci, op.cit., vol. I, p. 400.

(2) Gramsci, op.cit., vol. II, p. 76.

prática concreta às faixas de renda alta e média.

O projeto de generalização da questão da habitação é acompanhado de outro processo: generalização da expropriação da poupança a ser retida pelo Estado e posta à disposição da iniciativa privada.

Se, no período anterior a 64, a captação da poupança da classe operária era feita de forma privada, por algumas empresas, neste momento generaliza-se o processo de expropriação da poupança, através de sua forma compulsória: o FGTS (tributação que recai sobre a classe trabalhadora, em geral), e através do incentivo à poupança voluntária e individual da população.

O Estado passa, assim, a concentrar a captação de poupanças, colocando-as à disposição da iniciativa privada:

"O Estado vem assim a ser investido de uma função de primeira ordem no sistema capitalista, como empresa ('holding' estatal) que concentra a poupança a pôr à disposição da indústria e da iniciativa privada, como investidor a médio e longo alcance. (...) O Estado é assim levado necessariamente a intervir para controlar se os investimentos, que se deram através dele, são bem administrados, e assim se compreende um aspecto pelo menos das discussões teóricas sobre o regime corporativo. Mas o puro controle não é suficiente. Não se trata apenas, de fato, de conservar o aparato produtivo, tal como é num momento dado; trata-se de reorganizá-lo para o desenvolver paralelamente ao aumento da população e das necessidades coletivas. É precisamente nestes desenvolvimentos necessários que reside o maior risco da iniciativa privada, e que deveria ser maior a intervenção estatal, se bem que também esta não esteja, antes pelo contrário, ilesa de perigos". (1)

Estes dois aspectos levantados nos permitem analisar a defasagem entre a intenção manifesta do Plano Nacional de Habitação (generalização da questão, atendimento às camadas de menor renda) e a prática concreta que se dá através

(1) Gramsci, op.cit., vol. II, p. 180.

do subsídio à acumulação privada.

A defasagem entre a verbalização que se faz da realidade e a própria realidade se torna agora menos aparente, mais contraditória, sem dúvida. Se através do discurso ideológico se tenta uma forma de organização do consenso da população em geral, sendo um dos componentes a política habitacional, a prática política (e aos poucos o próprio discurso) utiliza-se cada vez mais de categorias que falam em nome da racionalização, crescimento econômico, aumento de produtividade.

A tentativa de se manter o bloco ideológico através da política habitacional (1) leva-nos necessariamente ao outro lado da questão.

Se a política habitacional se diz "prioritária" para a população de baixa renda, a tarefa que se impõe é pesquisar quais são os grupos beneficiados por esta política.

Procura-se verificar se a chamada questão da habitação popular é ou não uma forma transitória de retribuição, na estratégia de hegemonia burguesa, isto é, no período em que a hegemonia é posta em prática "pela fábrica", o fornecimento de uma habitação para o operário representava uma retribuição material concreta, devido à necessidade de reter a mão-de-obra, principalmente a especializada, que era relativamente escassa.

Mas logo que se tenham generalizado "de forma universal" os novos métodos de produção e de trabalho, as novas formas de vida urbana, "o novo tipo de operário", coexistindo com um amplo exército industrial de reserva, o fornecimento da habitação para a classe operária, como uma forma de retribuição concreta à força de trabalho e, no limite, de hegemonia burguesa, tende a desaparecer. (2)

A política habitacional no período posterior a 1964 desliga-se, assim, das relações de trabalho. Enquanto esta política era realizada (no período anterior a 64) por intermédio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e/ou pelas empresas, portanto, relacionadas diretamente com os operários das

(1) O planejamento que passa a ser característico do Estado autoritário pós-64 engloba, além da habitação, outras questões sociais, sobre as quais pretende manter um maior controle efetivo, como a saúde, educação, previdência social. Cf. Kowarick, op.cit.

(2) Ver a este respeito Gramsci, cap. Americanismo e Fordismo, em relação aos altos salários. Op.cit., vol. II.

empresas e/ou trabalhadores assalariados, de uma mesma categoria, enquanto segurados dos Institutos, há um descolamento, no pós-64, das relações diretas entre a política habitacional e as relações trabalhistas.

Nesta conjuntura (64-80) a cooptação não se realiza mais diretamente visando o operário ou os líderes sindicais, mas se realiza pela incorporação no mercado de trabalho, sob a forma de cooptação, de "novas camadas de trabalhadores — o pequeno exército de tecnocratas, de administradores, de paraprofissionais (liberais), de trabalhadores industriais, burocratas e outros, dedicados a implementar e controlar" (1) os novos programas habitacionais, sobre os quais se pretende exercer de forma ampliada o consenso.

A partir de 1964 nota-se, portanto, o reforçamento de todas as tendências demonstradas no período anterior (1946-64) ou seja: a população financiando duplamente as construções, através da poupança (agora forçada) e ainda através da aquisição das habitações quando isto ocorre.

O Estado passa pois no período a subsidiar cada vez mais a acumulação privada de capital (tendência já notada a partir de 1946). Constata-se a interferência crescente do Estado no planejamento territorial urbano (colocando à disposição da construção civil um fluxo permanente de solo urbanizável, condição para a acumulação ampliada de capital neste setor) e a contínua exclusão de órgãos que não favoreçam o processo de concentração-centralização e/ou que possam desenvolver discursos e práticas alternativas ao que é proposto de forma hegemônica pelo BNH, como é o caso dos sindicatos, os quais inclusive cessaram as suas atuações, quanto a construção de habitações para os seus sócios, a partir de 1972. Constata-se ainda, neste período, que a prática de construção de habitações destina-se cada vez mais à população de alta e média renda.

Estas hipóteses, no presente trabalho, têm por base analítica a atuação dos agentes promotores do Plano Nacional de Habitação em suas relações com a acumulação de capital, a estratégia de poder e a questão da habitação popular. (2)

(1) Cf. O'Connor, *op.cit.*, p. 221.

(2) Remeto aos Capítulos V e VI onde são analisados os aspectos concretos a que estamos nos referindo.

CAPÍTULO I

A Prática Empresarial na Construção
de Habitação Operária (1890 - 1930)

1. Introdução: A questão da habitação e a questão urbana

As análises realizadas sobre o problema habitacional, no Rio Grande do Sul, quando feitas por técnicos de setores da administração pública que tratam do problema, ou por parte de setores acadêmicos, tentando uma explicação da realidade habitacional, vinculam a problemática à questão urbana e ao problema da migração campo-cidade, dentro de uma concepção muito próxima da teoria da modernização (1).

O fundamento destas análises, em resumo, apontam o fator migração como decisivo para o incremento de um ritmo excessivamente rápido de urbanização, conforme os exemplos selecionados abaixo:

"Esse crescimento rápido da população de Porto Alegre se deve particularmente ao fato da imigração centrípeta, o qual deve ser dado como causa da crise de habitações e, portanto, da formação das 'vilas de malocas'. Deve ser tomado como causa deste fenômeno não só por ser responsável por essa crise, aumentando o volume da população e aumentando a procura diante de uma oferta elástica, como principalmente por ter contribuído com fortíssimo contingente para as populações das 'vilas de malocas'". (2)

"Fundamentalmente as causas do surgimento da sub-habitação têm raízes semelhantes em todo o País, fruto da estrutura sócio-econômica e financeira vigente até bem pouco tempo. Sumariamente poderíamos arrolar as seguintes: (entre outras - LH)

(1) Uma exposição crítica desta concepção de desenvolvimento social enquanto modernização e o tratamento da questão urbana veja-se Kowarick, Lúcio. Capitalismo e Marginalidade na América Latina. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

Outra concepção acerca da questão urbana é encontrada no estudo realizado por Gouveia, e outros. Renovação Urbana ou Segregação Planejada? O Caso do "Projeto Renascença". Porto Alegre, UFRGS, PRO-PUR, 1977. Ver também Liedke Filho, Enno D. e Ferretti, Rosemary B. Planificação Urbana, gestão e condições de vida em área central metropolitana - O Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre. 1980, e Debiagi, Moema Castro. Distribuição dos Equipamentos Sociais Urbanos. P. Alegre, UFRGS, tese de Mestrado, 1978.

(2) Medeiros, Laudelino. Vilas de Malocas: ensaio de sociologia urbana; Porto Alegre, Ed. UFRGS, março de 1951.

- o aumento progressivo e constante da taxa de crescimento demográfico que sofremos bem como o constante fluxo migratório intermunicipal, interestadual e até internacional de que somos alvo, ocasionado por aqueles que buscam melhores oportunidades de trabalho para elevar seu padrão de vida". (1)

"Os dados confirmam plenamente, portanto, o papel decisivo da migração na aceleração do processo de urbanização, constatação esta reiteradamente verificada nos estudos e pesquisas de Sociologia Urbana no Brasil e na América Latina". (2)

Na base destas formas de explicação da realidade encontra-se (implícita ou explicitamente) o argumento de que as regiões rurais não têm condições de ocupar a mão-de-obra disponível nestas áreas, o que ocasionaria o seu deslocamento para as cidades onde, quer pelo seu baixo índice de industrialização (como algumas análises colocam), quer pelo tipo de industrialização utilizada, baseada no uso mais intensivo de capital constante, tecnologia mais avançada, do que de capital variável, força de trabalho (como outras apontam), há uma incapacidade do setor industrial localizado predominantemente nas cidades de absorver a mão-de-obra que se desloca para estes centros. (3)

(1) DEMHAB. Levantamento Universal e as Necessidades Sócio-Habitacionais de Porto Alegre, 1966, Relatório datilografado.

(2) FERRAZ, Francisco Luis dos Santos. A Urbanização como Agente de Integração Social. In: Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1975.

(3) O exemplo típico desta afirmação encontramos no seguinte texto:
 "Nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento o fenômeno de deslocamento de populações rurais para a zona urbana tem sido normalmente provocado pela própria incapacidade do setor primário em ocupar a mão-de-obra disponível de forma racional e também pela atração que a zona urbana exerce sobre esta população.
 "Este fenômeno tem determinado nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento um processo de marginalização urbana.
 "A cidade, por efeito do baixo índice de industrialização, não tem condições de absorver a população emigrante e mesmo as cidades industrializadas têm grandes limitações para a absorção de novos contingentes de mão-de-obra ainda não especializada".
 Cf. Moura e Iochpe. "A Cidade e os Fatores Econômicos de Desenvolvimento". In: Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul, IS-CRE, Porto Alegre, 1971. A análise realizada por Ferraz se contrapõe a este modelo pois pretende provar, com a pesquisa PLANHAP, que a urbanização não é anomizante, possuindo o meio urbano uma capacidade integrativa maior do que se supõe. Cf. Ferraz, op.cit., p.63.

Portanto, a crítica ao fenômeno da urbanização acelerada restringe-se à constatação da existência de um crescimento desordenado das áreas urbanas (1) com base no fato de que há uma oferta maior de força de trabalho do que o aumento em proporção suficiente da oferta de emprego. Para solucionar esta problemática propõe-se uma forma de planejamento racional e integrado, relacionando "crescimento econômico com crescimento urbano". (2)

Estes estudos do crescimento urbano acelerado não realizam pois uma análise global da questão, não relacionando o fenômeno urbano a transformações estruturais e tendem a imputar aos migrantes a responsabilidade pelo seu comportamento migratório. (3)

Esta migração excessiva geraria nas cidades, segundo estas análises, a deficiência de serviços, inclusive o fornecimento de habitações, ocasionando o fenômeno das favelas e da marginalidade urbana.

Se analisarmos o real na sua forma aparente, vamos constatar que, realmente, a problemática habitacional encontra-se de forma mais acentuada nos perímetros urbanos. Porém, por trás desta simplificação demasiadamente precipitada elude-se a problemática real, que ocasiona a urbanização acelerada e conseqüentemente a crise de deficiência habitacional.

A questão deve necessariamente ser redimensionada tendo em vista a explicação correta da realidade.

(1) Cf. Landó, "Planejamento Metropolitano", In: ISCRE, op. cit.

(2) Cf. Hekman. "Aspectos do Planejamento Regional e Urbano". In: ISCRE, op. cit.; Cornely. "Planejamento Local Integrado", idem; e Landó, op. cit.

(3) Laudelino Medeiros relaciona em sua análise fatores "psico-sociais" como "causa" da deficiência habitacional, imputando, neste caso, às populações de baixa renda a responsabilidade pelo processo referido. O autor cita, entre outras, como causas do problema de carência de habitações em Porto Alegre - "a falta de hábito de poupar" agravado pela "falta de aspiração" a um ideal definido de melhoria de padrão de vida, bem como a "falta de iniciativa" que os impulsiona a melhorar sua condição.

Segundo este autor, "esta acomodação social resulta do fato de não possuírem estes indivíduos uma visão clara de um padrão de vida um pouco mais elevado e do que isto significaria para si, para os seus e para a sociedade. A tradição que não possuem, e a educação não os ajudam nesta contingência. E esta falta de um ideal definido em matéria econômico-social os coloca nesse estado de conformismo e inércia". Cf. Medeiros, op. cit., p. 57 e seg.

A crise habitacional não é um fenômeno casual no Modo de Produção Capitalista. Esta crise, conforme se apresenta, é peculiar ao MPC (1), tendo em vista que as leis que orientam o movimento da população neste modo de produção e a sua extrema concentração nas cidades também são peculiares ao mesmo, assim como as alternativas propostas pela burguesia para resolver a questão.

Verifica-se que por trás da denominação geral de problema de habitação, nos estudos enfocados, enquanto problema de urbanização oculta-se o problema real, as condições materiais de existência da classe trabalhadora (2).

A questão da evolução urbana, no Rio Grande do Sul, deve pois ser redimensionada.

A questão central nas análises sobre a evolução urbana e a concentração da população nas cidades deve ser remetida ao "tipo de desenvolvimento capitalista" (3). A análise nos remete, portanto, ao problema do encaminhamento da questão urbana em relação à questão agrária, especificamente no Rio Grande do Sul, no contexto da formação social brasileira.

Segundo Vianna, baseado no texto de Lênin, o "caráter específico de uma formação social de modo de produção capitalista depende de como a burguesia encaminha a solução da questão agrária e das vicissitudes da realização deste encaminhamento" (4).

(1) Cf. Engels, op. cit.

(2) Sobre a necessidade de se levar em conta nas análises as condições coletivas de reprodução da força de trabalho ver Castells, Manuel. Problemas de Investigação em Sociologia Urbana. Lisboa, Editorial Presença, 1975.

(3) Lênin, Wladimir Ilitch. Programa Agrário da Social Democracia na Primeira Revolução Russa de 1905/1907. Rio de Janeiro, Editorial Vitória, 1954.

(4) Vianna, op. cit. Baseado no caso concreto de análise da formação social russa Lênin salienta dois tipos possíveis de evolução agrária burguesa: "O desenvolvimento burguês pode verificar-se tendo à frente as grandes fazendas dos latifúndios, que paulatinamente se tornarão cada vez mais burguesas, que paulatinamente substituirão os métodos feudais de exploração pelos métodos burgueses, e pode verificar-se também tendo à frente as pequenas propriedades camponesas, que, por via revolucionária, extirparão do organismo social a 'excrecência' dos latifúndios feudais e se desenvolverão depois livremente, sem eles, pelo caminho da agricultura capitalista dos granjeiros". Lênin, op. cit., p. 33.

Estes dois tipos básicos de encaminhamento da questão agrária, "caminhos do desenvolvimento burguês", seriam o modelo do tipo prussiano e o seu oposto, o modelo norte-americano. Cf. Lênin, op. cit.

Para a análise deste processo de modernização conservadora no Rio Grande do Sul, de "aburguesamento da sociedade riograndense" (1) e a sua relação com a evolução urbana cabe referir alguns indicadores para o período anterior a 1930 e o papel do Estado neste processo.

A proclamação da República (1889) implantou o regime federativo no Brasil, legitimando a autonomia relativa das Províncias.

Embora as contradições entre as oligarquias regionais dominantes, em especial no que se refere à questão das taxas protecionistas para seus produtos marquem o período a nível nacional, a especificidade do Rio Grande do Sul, quanto ao encaminhamento da questão tributária, nos permite visualizar o significado desta questão no projeto de modernização da sociedade rio-grandense.

O estudo realizado por Minella (2) mostra claramente que interesses encontravam-se defendidos com a implantação da Reforma Tributária, no RS, pelo PRR (Partido Republicano Rio-Grandense), quando no poder, e que frações da classe dominante foram beneficiadas, contribuindo pois para o conhecimento do significado da especificidade do modelo econômico-político sul riograndense de orientação positivista heterodoxa (3) no contexto da federação.

Segundo a análise realizada por este autor, as contradições entre as frações dominantes, no RS, e a intervenção direta do Estado (via taxaço de impostos, dos quais o territorial foi decisivo), "implicou internamente na transferência de uma parte do excedente de certas classes sociais para outras e uma das formas adotadas foi o sistema tributário, especialmente o Territorial, que atingiu os grandes proprietários e os pequenos trabalhadores (rurais)". (4)

Este imposto, crescente sobre o valor da propriedade, pressionava os proprietários rurais, principalmente os latifundiários, a um melhor aproveitamento de suas terras, o

(1) Minella, op. cit.

(2) Idem.

(3) Liedke Filho, Notas Introdutórias ao Estudo do Movimento Republicano e Positivista no Rio Grande do Sul, 1972.

(4) Minella, op. cit., p. 82.

que levou-os, conseqüentemente, a liberar as terras para o interesse do capital, sob a forma de arrendamento.

Este período correspondeu, no RS, ao desenvolvimento da cultura do arroz, cuja exploração se dava de forma capitalista, ligada a grandes grupos econômicos, favorecendo aos interesses da burguesia industrial, comercial, financeira e agrícola arrendatária.

Outros produtos destacam-se na pauta de exportações do RS entre 1903 e 1913, como o charque e a banha, cujos interesses também estavam vinculados à indústria de transformação e comercialização de produtos agrícolas.

O papel do Estado, na medida em que apropriado por esta fração modernizadora, foi decisivo para a acumulação de capital, pois "utilizava a estrutura de arrecadação tributária para centralizar recursos dispersos com a intenção de investí-los produtivamente". (1)

A modernização, respaldada a partir de 1890 pelo Estado, reflete-se na distribuição da população do RS. A população passa a concentrar-se nas regiões de maior crescimento econômico, como é o caso do Litoral e da Serra. (2)

(1) Minella, *op. cit.*, p. 62.

(2) Sobre a pauta das exportações dos produtos que atestam a modernização das relações de produção agrárias, como é o caso do arroz e da produção industrial da banha e do charque, que passam a dominar cada vez mais o valor da produção gaúcha, ver especialmente: Minella, *op. cit.*; Singer, Paul. Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana, São Paulo, Editora Nacional, 1968. Müller, Geraldo. Periferia e Dependência Nacional. Tese mimeografada, USP, 1972.

Singer salienta que o RS, que durante a maior parte do século passado se notabilizara como exportador de produtos animais (carne e couro), assume no fim do século passado as suas feições atuais de grande exportador também de produtos agrícolas, p. 164.

Müller salienta: a aplicação de excedentes aplicados em arrozais teria se dado primeiramente nas regiões fisiográficas da Encosta do Sudeste e, posteriormente, na Depressão Central, p. 25.

Love, Joséph. O Regionalismo Gaúcho. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1975: relaciona entre os efeitos econômicos da guerra civil da 1893-95: "Os estancieiros da fronteira e seus descendentes resultaram nos mais prejudicados, enquanto o comércio do Litoral (incluindo a indústria do charque), no que menos sofreu, p. 79. Sugere, também, uma aliança política entre o Litoral e a Serra, substituindo as ligações anteriores entre a Campanha e o Litoral. Estas se tornariam mais evidentes à medida que estas duas regiões fossem aumentando sua liderança em relação à Campanha, em população e crescimento econômico, p. 80.

Crescimento da população do RS por regiões
Percentualmente - %

Regiões	1872-1890 (1)	1890-1920 (2)
Serra	159	190,2
Litoral	72	120,5
Campanha	93	94,7

Fonte: Love: (1) p. 59.
(2) p. 138.

A modernização agrária, diretamente ligada aos interesses do capital industrial, comercial e bancário, pressuporá a urbanização, forma aglutinadora da concentração de capital e trabalho.

No Rio Grande do Sul três cidades são indicadoras básicas deste processo de urbanização e industrialização, neste período: Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas. (1)

O crescimento de Porto Alegre e a participação de sua produção industrial, no total do Estado, demonstram o processo de concentração espacial das atividades industriais, bancárias e comerciais, e o processo de concentração da população que a acompanha.

De 1872 a 1890 a cidade apresenta uma taxa geométrica de crescimento anual de 2,5. No período de 1890 a 1900 eleva-se para 3,4. Atinge seu ponto mais alto de 1900 a 1910, sendo esta taxa de 5,9 de aumento médio por ano.

Os dados analisados por Singer comprovam a tendência à concentração das atividades industriais em Porto Alegre desde 1890 e principalmente de 1920 em diante. (2)

Os privilégios concedidos aos centros urbanos, do qual se beneficiaram, particularmente, Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas, se manifestam através das despesas governamentais, tais como garantia de empréstimos e melhoramentos urbanos, bem como aplicação em serviços básicos de infra-estrutura. (3)

(1) Para uma análise mais específica ver Singer, op. cit.

(2) Idem. Os dados sobre o crescimento de Porto Alegre são do mesmo autor.

(3) Minella, op. cit. p. 75.

A intervenção do Estado no RS, é notada, também, na tentativa de regulamentação da oferta de força de trabalho. Assim, a política imigratória adotada pelo Estado tem seu momento de auge no período de 1891 quando 20.739 imigrantes entraram no Rio Grande do Sul. (1)

A partir de 1909 encontramos a proposta de um banco estatal, o Banco da Província, através da criação de sua Carteira Hipotecária, de incluir em suas transações a "introdução e localização de imigrantes e a construção de casas para os trabalhadores". (2)

Encontramos, ainda, neste período analisado, 1890 a 1930, no RS, indicadores da tendência de unirem-se o capital bancário, industrial e comercial, para investir na renda fundiária urbana, conforme demonstrado na análise que realizamos a seguir.

Se por um lado vimos o Estado garantindo o projeto de modernização do aparato produtivo favorecendo a reprodução do capital urbano-industrial, comercial, financeiro e agrário-arrendatário, neste período de 1890 a 1930, por outro lado, os projetos que incluíam o fornecimento de habitação para os operários, como uma estratégia de hegemonia estavam afeitos ao âmbito das unidades básicas de produção capitalista industrial: as fábricas. (3)

(1) Love, op. cit., p. 19.

(2) Minella, op. cit., p. 49.

(3) Interessante se faz trazer aqui uma análise realizada sobre o período inicial de industrialização no Brasil, e a questão da construção de habitações operárias, confirmando nossas afirmações sobre a problemática: "Quando a indústria tomou lugar em ampla escala, nas cidades, todos os esforços convergiram para o desenvolvimento desse ramo da atividade, nada sobrando para o fator homem. Encontramos algumas empresas industriais importantes que se dedicaram em melhorar as condições de habitação de seus empregados, construindo-lhes moradias. O Estado porém, não tomou iniciativa positiva alguma. São exceções especiais aqueles empreendimentos que estavam em poder do Estado, tais como estradas de ferro, estaleiros, etc. Com as mesmas bases se desenvolveu o auxílio social para as moradias dos trabalhadores. Este desenvolvimento, se estende até o último decênio, embora com pequeno efeito para a generalidade, era de natureza local e determinado pela iniciativa privada (grifo nosso, LH). Cf. Suermann, Affonso. O Problema Residencial das Classes Operárias no Brasil. Porto Alegre, Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas, tese de doutorado, 1937. O autor propõe como solução para o problema habitacional a conjugação da ação do Estado com as caixas prediais de iniciativa privada.

2. A prática empresarial e a construção de habitações (1890 - 1930)

a) Os casos: Rheingantz e Eberle

A análise concreta que realizamos do período de 1890 a 1930 está baseada nos estudos de caso das indústrias Rheingantz e Abramo Eberle, do Rio Grande do Sul, apoiada, todavia, em exemplos ocorridos a nível nacional.

Acreditamos que a análise deste período apresenta, ainda, muitos aspectos a serem explorados. Dentro do âmbito desta pesquisa, porém, o fundamental que pretendemos demonstrar é que a questão da habitação popular encontra-se presente, como estratégia de hegemonia, no período anterior a 30, período este de constituição da burguesia urbano-industrial como classe dirigente e dominante.

No Rio Grande do Sul, o exemplo da construção de habitações para os operários como iniciativa do empresário privado é encontrado nos casos de Rheingantz e Abramo Eberle.

A indústria Rheingantz, considerada a primeira indústria do Rio Grande do Sul (até este período, exceção só poderia ser feita às charqueadas e ao estaleiro fundado em 1865, por Becker, em Porto Alegre) (1), fundada em 1874, localiza-se em Rio Grande.

A escolha recai em Rio Grande pois esta empresa visava basicamente a colocação de seus produtos no mercado nacional e Rio Grande, como porto de mar, possibilitava a exportação dos produtos.

Fundada em 1874, a "União Fabril" conta em 1896 com três fábricas, uma de tecidos de lã, uma de tecidos de algodão e uma de aniagem, com um total de 900 operários. (2)

Em 1881 Rheingantz fundou, também, uma fábrica de chapéus em Pelotas, que possuía, em 1896, 220 operários e capital de 600 contos. (3)

A partir de 1882 a fábrica tem sucessivos aumentos de capital e de material. Recebe privilégios do governo

(1) Singer, op. cit., p.171.

(2) Idem.

(3) Idem.

para ampliação das instalações. (1)

A construção de habitações data de 1885. Em 1892 ampliam-se os "benefícios sociais", com o "pagamento de pensões a todos os operários definitivamente incapacitados para o trabalho". (2)

Neste período, dentre os beneficiamentos dados aos operários, podemos relacionar: escola (para 25 meninos); caixa econômica onde os operários depositavam suas economias; casas (em número de 92); consultório médico; bibliotecas; sala de recreio para operários; sociedade beneficente que fornecia: tratamento médico, remédios, dinheiro aos sócios doentes, despesas para enterro; armazém cooperativo que fornecia: vendas por preços baixos, distribuição de lucros em partes iguais entre a sociedade beneficente e os sócios compradores. (3)

Em 1896 Rheigantz institui o FUNDO DE AUXÍLIOS, "com a principal finalidade de amparo aos operários em casos de dificuldade financeira". (4) O Fundo de Auxílio socorre os operários em casos de urgência e dá pensão às viúvas de operários durante três meses. (5)

Em relação à estratégia desenvolvida por Abramo Eberle (que compra em 1896 a funilaria de José Eberle por 600\$400 réis e a amplia consideravelmente até tornar-se uma grande indústria metalúrgica) encontramos a construção de habitações e também a captação de poupança dos operários.

O empresário relaciona os benefícios fornecidos aos operários, do seu ponto de vista, enquanto ideologia manifesta, como uma forma de viabilizar a "harmonia entre capital e trabalho", conforme constatamos na afirmação:

"Eberle tem seu nome entre os precursores no Brasil deste movimento de dignificação do trabalho, das tendências para harmonização do capital". (6)

(1) Souza, João Guilherme Correa de. Os agentes do Processo de Industrialização sul rio-grandense: Grupos Empresariais com Ação Significativa. Arquivo UFRGS.

(2) Diário de Notícias; março de 1951.

(3) Souza, op. cit.

(4) Diário de Notícias, março de 1951.

(5) Souza, op. cit.

(6) Souza, op. cit., baseado em Franco, Álvaro. O Milagre da Montanha.

Os benefícios sociais eram vistos também como uma forma de manter o conjunto dos trabalhadores permanentemente em "equilíbrio", para não "avariar" o processo global da produção:

"Das declarações dos manufatores se colhe que tais serviços extraordinários não se destinavam, primordialmente, a servir de incentivos para os trabalhadores. Alguns eram, sem dúvida, considerados arranjos necessários à manutenção do processo de trabalho, análogos à lubrificação da maquinaria ou à substituição das peças gastas". (1)

Estes dois fatores, manter a "harmonia" no setor produtivo e propiciar um certo "equilíbrio psicofísico" do trabalhador são, do ponto de vista da grande empresa, condições necessárias para se conseguir uma racionalização crescente do aparato produtivo, traduzindo-se como fatores indispensáveis à acumulação de capital e ao crescimento da produção.

A construção de habitações e os demais benefícios sociais são postos em prática, pela burguesia industrial em ascensão, visando garantir a coesão correspondente aos novos métodos de produção e de trabalho, constituindo-se ao mesmo tempo num instrumento de dominação sobre a classe operária. Encontrava-se presente, também, neste projeto de hegemonia a tentativa de cooptação do operariado.

A estratégia de fornecimento de habitações para os operários era realizada, de forma mais geral, através da cobrança de um aluguel pelas moradias.

No Rio Grande do Sul, Rheingantz realizava a estratégia desta forma, ou seja, alugava as moradias aos operários. O caso Eberle diferencia-se quanto a este aspecto, pois a prática deste empresário se dava no sentido de propiciar a aquisição de terrenos e de casas por parte dos operários.

O fornecimento de casas aos operários favorecia um controle dos empresários sobre aqueles. Este controle era maior no caso da cobrança de aluguel pois o empresário poderia retirar o benefício. A venda das habitações tornava este controle menor.

(1) Dean; Warren. A Industrialização de São Paulo. São Paulo, Difel, 1971, p. 167.

Basicamente, segundo nossa hipótese, o fundamental nesta prática de hegemonia foi a necessidade de a grande empresa reter a mão-de-obra, afirmação que se aplica, em especial, para a mão-de-obra qualificada, tendo em vista a escassez deste tipo de trabalhador.

Esta estratégia, desenvolvida principalmente para os operários qualificados (mestres, contramestres), se justifica pela característica desta fase inicial de industrialização, tendo em vista a menor densidade de capital (maior proporção de capital variável em relação ao constante) na indústria, na época. Desta forma, a qualificação da força de trabalho era uma variável importante a ser considerada, ou seja, havia necessidade de uma maior qualificação dos operários, neste período.

A intenção principal, portanto, desta estratégia era a retenção da mão-de-obra, especialmente a qualificada, evitando que se oferecesse em outros ramos da produção, o que se efetivava através do controle. Presente, como projeto de hegemonia, encontrava-se a tentativa de cooptação do operariado.

No Rio Grande do Sul, o caso Rheingantz nos dá um exemplo de como se fazia a diferenciação de privilégios concedidos aos operários mais qualificados, no que se refere à construção de habitações, diferenciando-os do restante da classe operária:

"A avenida Rheingantz, de um lado é ocupada por magníficas casas destinadas aos funcionários mais graduados da firma, ou sejam, mestres, contramestres, e outros, de outro lado, situam-se casas mais modestas para os demais operários, dotados de todo conforto, com instalações completas no que se refere à higiene e asseio". (1)

No que se refere aos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro Boris Fausto confirma nossa hipótese de que haveria, nesta época, insuficiência de oferta de mão-de-obra qualificada para o setor industrial:

"No que diz respeito à força de trabalho, ainda que houvesse problemas no tocante ao suprimento de tra

(1) Diário de Notícias, março de 1951.

balhadores especializados, o mesmo não ocorria com operários de baixa qualificação". (1)

Em São Paulo, outros tipos de privilégios eram concedidos aos operários mais qualificados, mostrando assim, que haveria uma diferenciação, por parte do empresário, deste tipo de operário em relação ao restante da classe operária.

Em relação à Votorantim ("que se tratava de uma fábrica muito grande, que distava alguns quilômetros da cidade mais próxima, Sorocaba"), que fornecia aos operários creches, jardins de infância, armazéns, igrejas e restaurantes da companhia, em especial, esta empresa fornecia, ainda: cinemas, piscina, quadras de tênis, campo de futebol, esgotos, água encanada e eletricidade, Warren Dean salienta:

"Dificilmente se imaginarão os emaciados habitantes dos barracões de tecelagem frequentando as quadras de tênis ou o trampolim da piscina, depois de um turno de dez horas diante das máquinas implacáveis; tanto as primeiras quanto a segunda eram, evidentemente, prerrogativas dos funcionários mais graduados". (2). (Grifo nosso-LH)

O fornecimento de habitações, no que se refere, em especial, ao operário qualificado, tornava-se uma tentativa de cooptação deste operário, tendo em vista o papel particular desempenhado por ele no processo de produção, de assegurar a execução prática dos planos de produção, desempenhando assim as funções subalternas de hegemonia social, imposta pelo mundo industrial, enquanto "caixeiros" (isto é, intelectuais) do grupo dominante. A função de cooptação apresentava-se como parte de um projeto de hegemonia. Obviamente que nem todos os operários qualificados (mestres, contramestres) exerciam ou viriam a exercer o papel de intelectuais da burguesia. Mas, tendencialmente, poderiam tornar-se intelectuais orgânicos, e esta era a intenção do projeto de hegemonia.

O fornecimento de uma habitação para o operário, bem como dos demais benefícios sociais, tornava-se uma função de dominação que a classe empresarial exercia sobre a classe

(1) Fausto, op. cit., p. 15.

(2) Dean, op. cit., p. 167.

operária, como um todo, inclusive sobre os operários qualificados, pois o operário que participasse de movimento reivindicatório, colocando em cheque as condições sociais e materiais de existência da classe operária, sofria a coerção, por parte da empresa, quanto à questão da habitação e dos demais benefícios sociais.

O fornecimento da habitação aumentava o controle que a classe empresarial industrial exercia sobre a classe operária, pela dependência desta, em relação à fábrica, quanto à questão da moradia. Daí o caráter coercitivo destas práticas, pois perder o emprego significava perder a moradia, numa época em que o acesso às condições de habitação eram precárias. É o que demonstra Boris Fausto quando afirma:

"O fornecimento de casas de aluguel pela grande empresa - não restrito aliás ao ramo têxtil - acentuou também o grau de dependência dos trabalhadores. Em resposta às greves, eles foram com frequência desalojados de suas casas ou delas arrancados à força e compelidos ao trabalho. Para ficar apenas em um dentre as dezenas de exemplos, operários em greve da Vidraria Santa Marina (SP, 1909) sofreram o despejo e foram obrigados a viver em habitações precárias, construídas em terreno baldio". (1)

Exemplos ocorridos a nível nacional, Rio e São Paulo, demonstram que, além de perder a moradia, caso participassem de uma greve, o mesmo acontecia em relação aos demais benefícios sociais, ou seja, estes eram negados aos operários que participassem de movimentos reivindicatórios da classe operária. O controle dava-se, assim, de forma direta e coercitiva, atingindo o trabalhador nas suas condições materiais de existência, conforme Warren Dean:

"A Companhia Nacional de Estamparia de Sorocaba, por exemplo, informou aos demais membros da CIFTSP que os seus operários faziam jus a pensões, abonos familiares, enterros gratuitos e muitos outros benefícios marginais, contanto que demonstrassem 'bom comportamento'. Os mesmos benefícios eram negados a

(1) Fausto, op. cit., p. 117.

quem participasse 'direta ou indiretamente' de uma greve". (1) (Grifo nosso - LH)

A manipulação da coerção como forma de se obter o consenso invade a organização da vida privada da classe operária, na tentativa de fazê-la reconhecer no âmbito da fábrica a fonte de seus meios de subsistência. Sendo benefícios concretos que iam ao encontro da necessidade material da classe operária, poderiam ser encarados por ela como "efetivas vantagens", sendo usados pelo empresário como forma de controle da vida privada do operário. Boris Fausto aponta que:

"É provável que os benefícios, envolvendo um cálculo mais complexo, fossem percebidos pelos trabalhadores como efetivas vantagens. De qualquer forma, a arregimentação nas 'modernas aldeias' resultou em fonte adicional de poder dos empresários sobre os trabalhadores, a ponto de alcançar sua vida privada. Street impunha o toque de recolher às nove horas e a abstinência de bebidas fortes. Na Votorantim, situada a alguns quilômetros de Sorocaba, os gerentes impediam as uniões livres e obrigavam os operários a casar-se, sob pena de despedida. Eram frequentes os casos de revista por guardas armados ou o controle das pessoas que iam visitar os operários. A escassez de trens, o elevado preço das passagens na estrada de ferro controlada pela Companhia entre Votorantim e Sorocaba indicam um interesse em evitar contatos amiudados com o mundo exterior". (2)

No Rio Grande do Sul, Eberle intervia na vida privada do operário, na tentativa de organização de seus hábitos e costumes e um "reforçamento da família em sentido amplo (não no sentido de tal ou qual forma do sistema familiar)" (3), utilizando o fornecimento da habitação para os operários como uma forma de incentivo e prêmio àqueles que adquiriam os hábitos necessários ao fortalecimento do consenso burguês:

(1) Dean; op. cit., p. 169. CIFTSP (Centro dos Industriais de Fiação e Tecelagem de São Paulo).

(2) Fausto; op. cit., p. 117.

(3) Gramsci; op. cit. Vol. II; p. 163.

"A obtenção deste financiamento (para aquisição de casas e de terrenos - LH) constituiu na verdade um prêmio concedido aos operários de hábitos reconhecidamente morigerados, afeitos a economizar e portadores de outras qualidades recomendáveis, concedendo-o Abramo de preferência aos casados, tanto assim que a percentagem de auxiliares com família, que são proprietários é de 75%. Uma circunstância que ele nunca perdia de vista era a de jamais facilitar empréstimos exagerados, capazes de gerar inquietações e danos aos operários. Além disso, a compra do terreno visava sempre a organização de uma pequena chácara, da qual o proprietário tiraria elementos valiosos para uma alimentação sadia e econômica. O problema de alimentação levou Abramo Eberle a organizar uma cooperativa de consumo para o suprimento de gêneros alimentícios". (1)

Se, por um lado, os benefícios sociais e a habitação fornecidos à força de trabalho, pela grande empresa, neste período da industrialização, tinham como objetivo a direção (organização do consenso) e a dominação (coerção) da classe operária, por outro lado, cabe destacar, se constituíam numa estratégia para favorecer a acumulação de capital interna à empresa.

O próprio fato de o empresário pôr em prática este tipo de estratégia, visando não o bem-estar do operário, mas manter a mão-de-obra sempre disponível, estável e "adaptada" aos métodos de produção e de trabalho, constituem-se uma questão fundamental para a viabilização da acumulação de capital.

Dois aspectos mais específicos devem ser ressaltados em relação à acumulação privada de capital, a captação de poupança dos operários e a questão do aluguel, enquanto formas de viabilizar a acumulação, questão esta que será tratada a seguir num subtítulo específico.

A estratégia de captação de poupança aparece posta em prática por Rheingantz e Abramo Eberle.

(1) Franco; op. cit., p. 237-239. Informação colhida em Souza, op. cit.

O problema poderia ser colocado como sendo a introdução de um "novo mecanismo de acumulação e distribuição do capital financeiro, fundado imediatamente sobre a produção industrial". (1)

Rheingantz instituiu uma caixa econômica, onde os operários depositam suas economias. Aceita qualquer quantia de mil réis para cima, pagando um juro de 6%, capitalizado de 6 em 6 meses. (2)

Abramo Eberle utilizava-se ideologicamente do problema da habitação para incentivar os operários a economizar, para poderem contar com a "segurança de um lar próprio". As economias eram depositadas na empresa tendo sido estipulado um juro de 8% ao ano. A estratégia consistia em reter a poupança do operário até que atingisse a importância necessária para a compra de um terreno. Quando o operário entrava de posse do terreno, Eberle fornecia um empréstimo referente à quantia necessária para a construção da casa. Esta quantia era descontada em folha de pagamento sobre o valor médio dos aluguéis que, em Caxias do Sul, estava fixado na base de Cr\$ 96,00.

"Assim, o problema da moradia para os operários passou a constituir a primeira das preocupações de Abramo, desde os primórdios da Metalúrgica. Não cansava de os aconselhar para que economizassem, pouquinho embora, dos salários, a fim de poderem comprar um teto. Dizia-lhes que o sentimento de segurança proporcionado pela posse de um lar próprio permitia uma vida mais tranqüila, livre de preocupações mais absorventes. E a alegria do operário, diz ele, tinha seus efeitos sobre o bem-estar geral. Dessa maneira Abramo Eberle foi incentivando os hábitos de economia. Espantosamente os auxiliares lhe vinham pedir que guardasse o dinheiro poupado. Ele ponderava que nos bancos estaria bem seguro o seu capital, assim renderia juros. Mas a confiança dos homens em seu chefe era tanta, que preferiam depositar o dinheiro em suas mãos, embora sem vantagem nenhuma. Esse fato levou

(1) Gramsci, op. cit. Vol. II, p. 136.

(2) Souza, op. cit.

Abramo a estabelecer como praxe o pagamento de um juro favorável, 8% ao ano, sobre as importâncias depositadas na empresa. Em pouco tempo o depositante dispunha de quantia mais do que suficiente para a aquisição de um terreno. De posse dele, Abramo punha à disposição do operário a quantia necessária para construir, limitando-se a fazer um desconto em folha que nunca excedia o valor médio dos aluguéis, cuja base em Caxias se fixa em Cr\$ 96,00. Dos empregados que possuem casa própria, 75 dentre eles construíram-na com os recursos emprestados pela firma e 51 com as economias nela depositados". (1)

A produção da poupança como uma função interna do bloco produtivo industrial constituía-se numa estratégia para favorecer a acumulação de capital interna à empresa.

Realizava-se assim a retenção de parte do salário do operário pela expropriação através da poupança (retenção de parte dos juros pela empresa), passando a mesma a gerir a aplicação da mesma.

Da mesma forma, a estratégia de fornecimento de habitação pela cobrança de aluguel (no caso de Rheingantz) implicava no retorno à empresa de parte do salário pago ao operário, sob a forma de aluguel e de pagamento pelos benefícios sociais que a mesma fornecia.

Que o operário gastasse racionalmente o salário que recebia, de preferência no interior da própria empresa, era uma estratégia para favorecer a acumulação de capital. A formação de um "bloco de economizadores" deveria atingir todos os elementos da produção e não apenas os industrialistas e a pequena-burguesia economizadora. (2)

(1) Franco; op. cit., p. 237-293. Informação colhida em Souza, op. cit.

(2) Gramsci, op. cit., vol. II, p. 153.

Aqui gostaríamos de levantar uma questão como hipótese cuja verificação mereceria um aprofundamento mais detalhado, que não cabe, neste momento, no âmbito deste trabalho. Warren Dean levanta a hipótese de que os "industrialistas paulistas suplementavam a remuneração inferior dos trabalhadores com vários benefícios sociais". Cf. Dean, op. cit., p. 166. O que se poderia argumentar em relação a este aspecto é que o salário do operário poderia ser igual ao de outros operários, de indústrias que não realizavam estes benefícios. Como se cobravam por tais benefícios e esta cobrança se fazia através de descontos em folhas de pagamento, assim, o valor das folhas de pagamento destas indústrias poderia apresentar-se inferior ao das demais indústrias. De qualquer forma poderíamos argumentar que há um rebaixamento relativo dos custos salariais devido aos descontos realizados. Entretanto não contamos com as informações necessárias para demonstrar tal fato.

b) A prática de construção de habitações por parte dos empresários e a questão da renda do solo urbano

Vimos que o capitalista, ao investir dinheiro em uma mercadoria, o faz com o intuito de obter uma quantidade maior de dinheiro do que o que gastou na produção desta mercadoria. (1)

Da mesma forma, neste período inicial da industrialização, o fornecimento de habitação para o operário, bem como dos demais benefícios sociais, eram realizados tendo em vista não sã a reposição dos custos do empresário com a produção dos mesmos, mas também a possibilidade de auferir um juro, no caso das construções.

Nenhum desses serviços eram fornecidos de forma gratuita aos operários. Pela habitação se cobrava um aluguel.

Com efeito, há necessidade de se analisar a relação entre o aluguel e a renda do solo e o juro capitalista.

Segundo Alquier, "nas aglomerações a renda do solo não aparece diretamente. Está incluída no aluguel de oficinas, de vivendas, etc.". (2) (Grifo nosso-LH). O aumento do aluguel se relaciona diretamente ao aumento da renda, pois o aluguel se compõe:

"Com efeito o aluguel se compõe:
- da amortização da construção;
- da taxa de juro do capital inves
tido na construção, e
- da renda do solo". (3)

Por outro lado, o mesmo autor salienta, baseado em Marx, "o poder enorme que dá a propriedade da terra quando se encontra reunida nas mesmas mãos com o capital industrial. O mesmo acontece quando se trata do capital financeiro". (4)

(1) Cf. p. 6 e seg., deste trabalho.

(2) Alquier, François. "Contribución al Estudio de la Renta del Suelo Urbano". In: revista Espaces et Sociétés, nº 2, marzo 1971, Paris, Francia. Traduzido por la unidad de Estudio, División de Arquitectura, Universidade del Valle, Cali, Colômbia. Xerox. p. 15.

(3) Idem.

(4) Ibidem; p. 13.

Hã, portanto, uma "diferença entre a renda fundiãria propriamente dita e o juro do capital fixo incorporado ao solo, juro que pode crescer a renda fundiãria". Em se tratando do caso de construções, "o juro das construções (como o do capital incorporado ao solo na agricultura pelo arrendatãrio) cabe ao capitalista industrial, ao especulador da indũs tria da construção ou ao arrendatãrio enquanto dura o contrato de arrendamento, e de per si nada tem que ver com a renda fundiãria a ser paga todo ano, em datas fixas, pela utilização do solo". (1)

Desta forma, o capitalista industrial, ao ter a propriedade da terra e ao utilizã-la para construir (o que acontecia no período inicial da industrialização, e posteriormente, conforme veremos), aufere, ao mesmo tempo, a taxa de juro do capital investido na construção e a renda do solo (que corresponde ã renda absoluta-aluguel).

A possibilidade de auferir juros, por um longo período, mesmo quando amortizado o custo da produção da habitação, podemos constatar do exemplo de Rheingantz, conforme salientado num texto de 1951:

"De aluguel eles pagam de 40 a 200 cruzeiros, num total de 12 mil cruzeiros por mês, ou seja, uma média de 80 cruzeiros por casa. Essas casas, incluindo o terreno, custaram ã Companhia cerca de.... 3 milhões de cruzeiros, dinheiro esse que vem sendo para ela um juro de 4,8%". (2)

No caso da Votorantim, em São Paulo:

"A habitação custava de nove a doze mil-rês, descontados de um salário médio de 88 mil rês mensais, a eletricidade mais dois mil-rês por lâmpada, e os serviços médicos se deduziam ã razão de 2% do salário mensal". (3)

(1) Marx; op. cit., Livro 3, vol. 6, p. 713. A colocação da citação entre parênteses foi feita por nós

(2) Diário de Notícias; março de 1951.

(3) Dean, op. cit., p. 166.

Em investigações realizadas pelo Departamento Estadual do Trabalho, em São Paulo, no período de 1911 e 1919, em 30 fábricas, foi constatado que, nem todas ofereciam serviços médicos aos operários, mas quase todas cobravam por estes serviços. Em alguns casos, as indústrias que forneciam habitação aos operários chegavam a cobrar quase a metade do salário médio do operário, de aluguel:

"Cerca da metade das trinta fábricas investigadas em cada um desses levantamentos ministravam assistência médica, mas quase todas cobravam os serviços médicos. As poucas fábricas que proporcionavam alojamento aos operários chegavam a cobrar por ele quarenta e quatro mil-réis mensais, isto é, quase a metade do salário do operário médio". (1)

A possibilidade do empresário auferir sobrelucro com a cobrança do aluguel é demonstrada pelo exemplo do caso da Votorantim que, chegando a abolir os aluguéis, quando deduziram que os custos das habitações estavam amortizados, tiveram que restaurá-los, tendo em vista a pressão dos demais industrialistas:

"Quando Pereira Inácio chegou à conclusão, em 1924, que o custo das habitações dos operários da Votorantim fora amortizado e aboliu os aluguéis, dando aos que não se alojavam em casas da companhia uma compensação de dez mil-réis mensais, os outros donos de fábricas de Sorocaba ficaram furiosos. Enfrentando as greves dos próprios operários, que reclamavam idênticos benefícios, exigiram, através da CIFTSP, que a Votorantim restaurasse os aluguéis". (2)

A abolição dos aluguéis retiraria, também, do capitalista o poder de dominação sobre a classe operária.

Encontramos, ainda, no período analisado, 1890 a 1930, no Rio Grande do Sul, indicadores da tendência de unirem-se o capital bancário, comercial e industrial, investindo na renda fundiária urbana.

(1) Dean, *op. cit.*, p. 166.

(2) *Ibidem*, p. 169.

Encontramos, em 1909, a proposta da Carteira Hipotecária do Banco da Província, de incluir em suas transações, "a introdução e localização de imigrantes", bem como a "construção de casas para os trabalhadores". (1)

Em 1914 a ação modernizante do Estado, garantindo a acumulação de capital urbano-industrial, beneficiará setores da construção civil. Nesta data, o Projeto de Lei sobre o Imposto de Indústrias e Profissões isenta setores voltados nitidamente para a construção, como as fábricas de cimento, cuja matéria-prima fosse própria do Estado. (2)

Em 1919 se organiza a Casa Bancária Jorge Pfeiffer e Cia., sendo um dos sócios Frederico Mentz e Cia., grande importador, exportador, com fábrica de banha, manipulação de fumo, armazenagens e especulação de terrenos. (3)

Antes de morrer, em 1931, Mentz cria, em Porto Alegre, uma empresa de urbanização. Esta empresa loteia 700 hectares na periferia da cidade. Mentz participa, na mesma época da fundação de numerosas empresas industriais, comerciais, de seguros e bancos. (4)

Seu filho, que assume a direção da empresa em 1929, expande-a mais, "fundando uma fábrica de móveis, um grande hotel e loteando e construindo uma Vila (Vila Ipiranga) e um banco". (5)

A tendência encontra ponto de apoio na análise realizada por Warren Dean, quando, a respeito de São Paulo, afirma:

"Outros efeitos do uso mais difundido do dinheiro são difíceis de avaliar, mas devem ter sido significativos. A própria terra adquiriu valor monetário e converteu-se num fator volátil de troca. Era vendida para a obtenção de capital, talvez para a compra de máquinas agrícolas ou de ações de uma firma comercial; ou um negociante com-

(1) Minella, op. cit., p. 49.

(2) Idem, p.26.

(3) Ibidem, p. 55. Grifo nosso.

(4) Singer; op. cit., p. 165.

(5) Idem; p. 166. Grifo nosso.

prava terra, ou executava uma hipoteca, a fim de entrar no negócio do café. Os novos bancos, cujos fundos se investiam originalmente em transações de café a curto prazo, poderiam usar uma parte de sua capacidade de criação de crédito para financiar industriais. Os agricultores passaram a interessar-se mais pelos aspectos comerciais e financeiros do seu negócio; viviam com maior frequência nas cidades e alguns se dedicaram às atividades imobiliárias, bancárias, ao fomento de estradas de ferro e à exportação". (1) (Grifo nosso-LH)

(1) Dean, op. cit., p. 12.

c) Referência às condições materiais de existência da maioria da classe operária

A hegemonia posta em prática neste período pela burguesia industrial, apesar do aparente consenso, apresentava momentos de crise, em que se revelava a aspereza do conflito de classes e da exploração a que estava submetida a classe operária.

A partir principalmente do início do século XX, a presença de movimentos reivindicatórios na luta por melhores condições de trabalho atestam a crise de hegemonia. (1)

Convém salientar que a organização do movimento operário dava-se basicamente pelas condições de trabalho, embora de forma subjacente se encontrassem reivindicações quanto às condições sociais e materiais de vida do operariado.

Por exemplo, a greve de diversas categorias em São Paulo, em maio de 1919, inclui entre suas reivindicações o rebaixamento efetivo e seguro dos preços dos gêneros de primeira necessidade e a redução imediata dos aluguéis. (2)

Por outro lado, cabe salientar como se davam de forma mais geral as condições materiais de vida da grande maioria da classe operária, tendo em vista que a estratégia de fornecimento de benefícios sociais não era, de forma nenhuma, generalizada, uma vez que era posta em prática pela grande empresa e dirigida, em especial, para o operário qualificado.

Em levantamento realizado pelo Departamento Estadual do Trabalho, em São Paulo, em 1911 e 1919, revela-se que "as provisões de benefícios aos operários não eram, de maneira alguma, generalizadas; nas cidades, praticamente, não existiam". (3)

Para termos uma idéia das condições materiais de vida da classe operária nos grandes centros urbanos, contamos com a citação de Albertino Rodrigues:

(1) Ver a este respeito os estudos de Fausto; op. cit.; Rodrigues; op. cit.; Vianna; op. cit.

(2) Rodrigues; op. cit., p. 45.

(3) Dean, op. cit., p. 167.

"Na ecologia urbana o operariado ocupava uma posição nitidamente marginal, morando em barracos, favelas, cortiços ou 'vilas' dos bairros periféricos, onde se encerravam tanto nas horas de trabalho como nas de lazer. Enfim, a presença urbana do proletariado nas primeiras épocas de industrialização era pouco considerável e considerada". (1)

(1) Rodrigues, op. cit., p. 34.

CAPÍTULO II

A Intervenção do Estado na Questão
da Habitação Popular (1946-1964)

1. Introdução: A Incorporação da Questão Social pelo Estado, inclusive a Habitacional (1930-1946)

O período de 1930 a 1946 significou a incorporação pelo Estado de políticas sociais generalizadas aos trabalhadores assalariados urbanos, inclusive a questão habitacional, e dentro desta perspectiva deve ser analisado.

A incorporação da questão da habitação popular pelo Estado após 1930, incluindo-a na legislação previdenciária, não significou uma resposta direta a uma pressão da classe operária sobre a questão. Embora encontrássemos presente a reivindicação sobre a questão da habitação nos movimentos operários do período anterior a 30, não foram explicitadas medidas concretas e definidas sobre a questão. Poderíamos, portanto, sugerir que a pressão teria se dado de forma indireta.

O fornecimento da habitação, proposto pela esfera do Estado, poderia tornar-se mais um instrumento para organizar o consenso e, se possível, cooptar os trabalhadores.

A questão da habitação é incluída na plataforma eleitoral da Aliança Liberal como uma das formas, juntamente com outras propostas, de conseguir o apoio dos trabalhadores urbanos para a eleição de Vargas à Presidência da República:

"A Plataforma da Aliança Liberal era um instrumento eleitoral, que visava conseguir o apoio das populações urbanas; e é em função disto que as suas propostas devem ser entendidas. A Plataforma fala em 'dispositivos tutelares', e cita a instrução, a educação, a higiene, a alimentação, a habitação, a proteção às mulheres, às crianças, à invalidez e à velhice; o crédito, o salário e a recreação". (1)

A interferência do Estado na reprodução da força de trabalho, embora presente na década de 20 (como exemplo podemos citar a legislação referente às Caixas de Aposentadoria, em 1923), passa a caracterizar-se, a partir de 30, por uma tentativa de ampliar os benefícios sociais associados a uma interferência mais autoritária do Estado para implantá-los e execu-

(1) Rowland, Robert. Classe Operária e Estado de Compromisso. In: Estudos CEBRAP 8, São Paulo, Ed. CEBRAP, 1974, p. 24.

tã-los.

Em 1931, no discurso de posse do Ministro do Trabalho, Lindolfo Collor, há referência à questão da habitação ao ser salientada a "questão social":

"Sintomaticamente o discurso de posse de Lindolfo Collor no Ministério do Trabalho põe toda a ênfase na assistência — 'salários dignos e remuneradores', a 'proteção indispensável a todo esforço humano', a 'regularização do trabalho de mulheres, de adultos e menores', 'os seguros sociais, as aposentadorias, as casas higiênicas e baratas, as escolas, os recreios' — e quando fala em organização do trabalho está pensando no desemprego e na possibilidade de fomentar a emigração da cidade para o campo". (1)

Apesar de regulamentadas pela Lei Eloy Chaves em 1923, a previsão de construção de casas para os associados só passa a vigorar na legislação das CAPs a partir de 1931. Antes deste período estava prevista somente a aquisição ou construção de prédios para a sede das instituições (Lei nº 5.109, de 20.12.1926, art. 139, na mesma lei que estendeu o regime da Eloy Chaves aos portuários e marítimos).

Conforme estudo realizado por James Malloy (2), a expansão da Previdência Social, tanto no que se refere às CAPs quanto aos IAPs (surgidos a partir de 1933), seguiu a pressão e a organização dos grupos, bem como beneficiou em primeiro lugar aqueles colocados em posições estratégicas nos ramos da economia.

A característica básica das CAPs era que reuniam os empregados de uma empresa em uma Caixa comum de assistência.

As CAPs baseavam seus programas iniciais em fundos específicos, "criados em companhias cujos ofícios eram abrangidos pela lei". (3)

Embora sob a supervisão geral do governo, os fundos eram gerenciados por um conselho administrativo representado por membros da classe dos empregadores e empregados. Es-

(1) Citado por Rowland, op.cit., p. 24.

(2) Malloy, op.cit.

(3) Malloy, op.cit.

tes fundos provinham das contribuições dos empregados, dos empregadores e do governo. O Conselho de Trabalho criado em 1923 tinha o encargo de realizar a supervisão por parte do governo das medidas concernentes à implantação da previdência por parte das companhias. (1)

Assim, conforme salientamos, em 1931 é incluída na legislação das CAPs a questão da habitação, quando previa-se que as receitas das mesmas poderiam ser aplicadas na construção de casas para os associados:

"Decreto nº 20.465 de 19 de outubro de 1931:

Art. 199 - Excluídas as importâncias indispensáveis às despesas regulares, serão as receitas das Caixas aplicadas na aquisição de títulos de renda federal, na construção de casas para os associados, bem como em prédios para a sua instalação definitiva.

Parágrafo único - Os títulos ou bens adquiridos pelas Caixas só poderão ser alienados mediante prévia e expressa autorização do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, ouvido o Conselho Nacional do Trabalho". (2)

A legislação, portanto, ampliava os benefícios sociais, dentro dos quais se encontrava a construção de habitações para trabalhadores assalariados urbanos, mas atrelando ao Estado as decisões que pudessem vir a ser tomadas pelas CAPs.

Assim temos, em 1934, o exemplo de uma CAP solicitando a permissão para vender apólices de seu patrimônio para a construção de casas para seus associados. Esta solicitação era feita ao órgão consultivo, o Conselho Nacional do Trabalho:

"Lei nº 473 - Venda de apólices para a construção de casas.

Tendo uma caixa solicitado permissão ao Conselho Nacional do Traba-

(1) Malloy, *op.cit.* Em 1930 o Conselho do Trabalho passa a integrar o recém-criado Ministério do Trabalho, funcionando como órgão consultivo na área previdenciária.

(2) Fonte: Valerius, Victor. Legislação Brasileira de Previdência Social. Rio de Janeiro, Ed. Aurora, 4ª ed., 1959. Este decreto teria vindo a consolidar e reformar a legislação anterior referente às CAPs bem como estender os benefícios aos empregados do Serviço Público. Cf. Leite, C.B. A Proteção Social no Brasil, São Paulo, LTR ed., 1972.

lho para vender apólices do seu patrimônio, para empregar o resultado na construção de casas para seus associados, resolveu: 'autorizar a vender tantas apólices quantas forem necessárias para aquisição do terreno, depois de satisfeitas as exigências legais da procuradoria geral, e para construção de moradias, à medida que se forem construindo'". (A.C. de 22.03.1934 - D.O. de 11.04.1934) (1)

Em 1933 foi criado outro tipo de instituição, o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP).

Uma característica importante a ser salientada, do ponto de vista deste trabalho, é que o IAP criou um fundo nacional para todos os trabalhadores ativos do setor privado.

Os empregados foram reunidos por categoria profissional num IAP, a partir do qual recebiam os benefícios previdenciários.

A criação dos IAPs também foi produto da organização e pressão da classe operária. Em 1933 foi criado o Instituto dos Marítimos, em 1934 o dos Bancários e Comerciais e em 1938 o dos Industriários. (2)

Na criação dos IAPs previa-se a aplicação das receitas dos mesmos em construções de casas para os segurados e na aquisição ou construção de edifícios-sede para a instalação das instituições, conforme nos mostra a legislação referente ao IAPM (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos), dentro da qual se enquadram as demais instituições, com exceção do IAPI, conforme demonstraremos a seguir:

"II - DA APLICAÇÃO DA RECEITA:
Art. 23 - Sem prejuízo da disposição anterior e mediante proposta do presidente do Instituto, aprovada pelo respectivo Conselho Administrativo, os recursos disponíveis deverão ser aplicados de forma que se obtenham deles o maior rendimento possível:
a) em títulos de renda federal;
b) na construção de casas para associados, mediante hipoteca e descon

(1) Informação colhida em Eboli, Henrique. Jurisprudência sobre a Legislação de Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões, R. de Janeiro, 1938.

(2) Estas informações referentes aos IAPs foram colhidas em Malloy, op.cit.

tos mensais, e na aquisição ou construção de edifícios para sede definitiva do Instituto". (1)

O Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários foi o último instituto a ser criado. (2)

Em sua análise James Malloy salienta:

"O IAPI foi o último grande instituto criado, e o foi para o grupo de trabalhadores que, até então, se mostrava mais amorfo e menos organizado dentre a classe operária. Como resultado os organizadores do IAPI não se defrontaram com o mesmo tipo de poder que dispunham outros grupos organizados, como aqueles que deram origem a outros institutos e CAPs. Por isto estavam capacitados a traçar planos e criar o quadro administrativo do IAPI, com um mínimo de pressão, e, de fato, levaram dois anos, 1936-38, para projetar o funcionamento deste instituto". (3)

A própria estruturação do regulamento para construção de casas para os associados apresentava-se de forma mais organizada, pois previa-se a criação de Carteiras Especiais para a realização dos empreendimentos:

"Lei nº 367 de 31.12.1936:
Art. 6º - O instituto manterá, a título de aplicação de fundos e bem assim como benefício aos próprios associados, carteiras de empréstimos simples, Hipotecário e de Financiamento de casas para moradia". (4)

Em 1937 é aprovado novo regulamento referente especificamente à construção de habitações para os associados dos IAPs e CAPs:

"Decreto nº 1.749, de 28 de junho de 1937.
Aprova novo regulamento para a aquisição de prédios destinados a

(1) Decreto nº 22.872, de 29.06.1933.

(2) O IAPI foi criado pela Lei nº 367, de 31.12.1936, e instalado a 3.1.38. Cf. Leite, op.cit., p. 31.

(3) Malloy, op.cit., p. 123.

(4) Informação colhida em Valerius, op.cit.

moradia dos associados e a sede dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

Art. 19 - Os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões que tiverem saldos acumulados, convertidos, ou não, em títulos da Dívida Pública, e cujo patrimônio seja superior a 500.000\$000 (quinhentos contos de réis), poderão empregar até 50% (cinquenta por cento) daqueles saldos no financiamento para aquisição, por compra ou construção, de prédios para moradia de seus associados, de preferência os de família de prole numerosa, e para construção de sede própria". (1)

No Rio Grande do Sul, porém, a primeira realização concreta em termos de implantação da política habitacional por iniciativa estatal, em relação aos esquemas de previdência, data de 1942. Nesta data, iniciou-se, segundo informações obtidas (2), o estudo e preparação da área estabelecida para o levantamento dos prédios previsto para o conjunto residencial do Passo da Areia, construído pelo ex-IAPI. Segundo a mesma fonte de informação, a pedra fundamental da primeira casa foi lançada apenas em 06.04.46, um mês antes da criação da Fundação Nacional da Casa Popular.

(1) Informação colhida em Valerius, op.cit.

(2) Resumo Histórico e Dados Técnicos do Conjunto Residencial do Passo da Areia, setembro de 1952. Não consta o autor.

2. A criação da FNCP e a centralização de recursos: 1946-64

A Fundação Nacional da Casa Popular, criada pelo Decreto-Lei nº 9.218 de 1º de maio de 1946, foi o primeiro passo no sentido de centralização de recursos em mãos do Estado, recursos estes que passarão a ser utilizados para oportunizar novos investimentos do setor privado.

A Fundação passa a fazer parte do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado em 1930 para regulamentar as relações trabalhistas.

Os antecedentes da criação da Fundação aparecem com a formação de uma Comissão Interministerial, pelo Presidente Dutra, com a finalidade de "realizar um estudo extensivo das causas da formação das favelas e suas condições atuais". (1)

As medidas propostas pela comissão são as seguintes:

- a) proibição de construção de novas casas nas favelas;
- b) a supervisão severa nas favelas para impedir o aluguel ou venda de casas abandonadas;
- c) uma lista daquelas pessoas que exploram os residentes da favela pelo aluguel de quartos ou casas ou que cobram taxas exorbitantes pela eletricidade;
- d) o rápido término dos projetos de urbanização em terras da prefeitura do Distrito Federal, para evitar a invasão destas terras e sua conseqüente transformação em favelas;
- e) recomendações às instituições federais tais como os Institutos de Previdência Social para prevenir-se contra a formação de favelas em suas terras;
- f) reforço das medidas legais já existentes requerendo esforços para o fornecimento de casas aos trabalhadores. (2)

(1) Citado em Leeds e Leeds. A Sociologia do Brasil Urbano. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1978, p. 201.

(2) Idem. Estas medidas antecedem a criação da Fundação, pois mesmo que a citação se encontre sem data, o autor salienta que teria acontecido depois de fevereiro de 1946 (antes, provavelmente da FCP que passa a existir em maio).

A nível manifesto das medidas propostas aparece a preocupação com a "questão social", formação de favelas em todo o território nacional. Aparece também um alerta para a utilização mais efetiva das terras, pertencentes aos IAPs, na construção das habitações populares, evitando assim a invasão ilegal das terras.

Neste contexto, explica-se por que foi lançada no terreno do IAPI, em Porto Alegre, a pedra fundamental da primeira casa a ser construída pela instituição, na data de 06.04.46, um mês antes da criação da Fundação Nacional da Casa Popular.

A este respeito cabe referir ao estudo de Werneck Vianna (1) quando analisa o significado da realização do II Congresso Brasileiro de Direito Social em 1946, no qual a legislação trabalhista e sindical é pensada em termos de compatibilização do indivíduo com uma ordem comunitária entre o capital e o trabalho. Ou seja, estabeleciam-se os princípios para a criação de instituições de harmonização das classes sociais. Assim, salienta Vianna, "o mundo da empresa passaria a ser regido pelo Direito Social"; contudo, prossegue o autor, "o utopismo jurisdicizante estaria fadado a cumprir um papel apenas enquanto servisse à acumulação de capital". (2)

Como uma forma de viabilizar a realização concreta destas medidas, cria-se a FNCP, que passará a centralizar recursos, provenientes em grande parte das contribuições realizadas pelos próprios IAPs.

O capital inicial da Fundação era de 2 bilhões de cruzeiros assim constituídos:

- a) doação da União Federal da importância de 3 milhões de cruzeiros, em dinheiro;
- b) pelos valores representados por terrenos adquiridos por doação ou compra da União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios ou de particulares;
- c) pelas contribuições a título de empréstimo, das Instituições de Previdência Social, de acordo com as instruções que o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, expedir;

(1) Vianna, op.cit., p. 254.

(2) Idem

- d) pelas contribuições a título de empréstimo compulsório, das pessoas físicas ou jurídicas, na forma prevista neste artigo;
- e) pelos demais legados ou doações que receber. (1)

A Fundação da Casa Popular visava propiciar a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural, para brasileiros ou estrangeiros com mais de 10 anos de residência no Brasil. (2)

(1) Decreto-Lei nº 9.218 de 1º de maio de 1946.

(2) Artigo 2º do referido Decreto-Lei.

3. A aplicação dos recursos dos IAPs na construção de habitações populares

a) As contribuições dos IAPs

As contribuições referentes aos IAPs eram até o final da década de 30 os únicos encargos trabalhistas existentes, na forma de custos adicionais à folha de salários, juntamente com seguro contra riscos de acidentes de trabalho (1919), as indenizações por dispensa injusta e o aviso prévio.

Na primeira metade da década seguinte instituíram-se as contribuições para o SENAI e para a LBA. No ano de 1946 impôs-se cobrança para o SENAC, para o SESI e SESC. (1)

Conforme análise realizada por Vianna, no início da implantação da legislação social os empresários industriais manifestaram sua resistência à interferência do Estado nesta área procurando demonstrar a ameaça que ela constituía para a realização da acumulação. Os empresários passaram, posteriormente, pela incorporação consentida da legislação vindo, finalmente, a identificar-se plenamente com o direito social.(2)

A contribuição inicial para os IAPs previa inicialmente uma cotização uniforme entre governo, empregadores e empregados, porém:

"Na prática, a União só realizou os pagamentos de pessoal; os novos em cargos foram sempre atribuídos ao empregador desfazendo-se o equilíbrio teórico entre os contribuintes. O resultado disto foi uma sobrecarga crescente na folha de salários das empresas". (3)

Esta pretensa igualdade (de que os custos dos encargos previdenciários são distribuídos igualitariamente entre empregados e empregadores) encobre o fato de que, na realidade, recai com maior peso sobre o trabalhador visto que possi-

(1) Bacha e outros, Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra, Rio de Janeiro, IPEA, nº 12, p. 85. Bacha salienta a existência de outros encargos, férias (regidas posteriormente pela CLT, 1943), repouso semanal e feriados (regulamentados a partir de 1949), que não se enquadram no conceito proposto no trabalho daqueles autores.

(2) Vianna, op.cit.

(3) Bacha, op.cit., p. 59.

sibilita um rebaixamento dos salários:

"a maior parte dos economistas concorda em que todo imposto sobre a folha recai de fato sobre os salários, que deveriam ser mais elevados, somando a própria contribuição do empregador, caso esta não fosse feita sob esta forma". (1)

O apoio crescente dado pelos empresários até a plena identificação com o direito social, na forma de pensões, adotadas pelo governo e acrescentadas cada vez mais à folha de pagamentos, reflete os interesses dos industrialistas em socializar os custos e gastos de produção e salários. (2)

As contribuições, ao serem realizadas através de uma taxa única de tributação, também aprofundam a desigualdade existente na cobrança das mesmas, tendo em vista que não levam em consideração os diferentes níveis salariais.

Em 1945 foram adotadas medidas uniformizando as taxas de contribuições dos IAPs e Caixas, igualando por cima as contribuições, fazendo-as recair portanto, desigualmente sobre os trabalhadores. As contribuições para os IAPs e para as Caixas eram diferenciadas, até 1945, quando foi estabelecida uma única contribuição de 5% sobre o salário.

Até então, as taxas vigorantes eram: 3% no IAPI, IAPTEC e Caixas dos Ferroviários; 4% no IAPC; 4,5% para as Caixas em geral; o IAPB ficou sendo a única exceção, com suas quatro taxas (5, 6, 7 e 8%) crescentes com o salário. (3)

No período analisado, de 1946 a 1963, as taxas de incidência sobre o salário mensal dos encargos sociais no Brasil subiu de 7,9 em 1945 para 34,6 em dezembro de 1963 (e para 43,9 em julho de 1971). (4)

A partir de 1946, as contribuições dos IAPs são destinadas, sob forma de empréstimos, para a Fundação da Casa

(1) Charles L. Schultze e outros, Setting National Priorities. The 1972 Budget (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1971). Citado por O'Connor, p. 211.

(2) Ver a este respeito O'Connor, op.cit.

(3) Bacha, op.cit., p. 122.

(4) Bacha, idem. O acréscimo das taxas de incidência sobre o salário mensal dos encargos sociais, no Brasil, neste período significou tanto o aumento das contribuições, em alguns casos, como o surgimento de novos encargos. Para maiores detalhes, ver Bacha, op.cit.

Popular. Estas contribuições eram estipuladas a partir da Superintendência da Fundação, enquanto órgão do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, sendo autorizadas pelo Presidente da República:

"Portaria nº 14, de 6 de fevereiro de 1947:

O Ministro de Estado, tendo em vista o que expôs o Superintendente da Fundação da Casa Popular processo M.T.I.C. 486.980 e a prévia autorização do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, resolve:

1) As contribuições, a título de empréstimos, das Instituições de Previdência Social para a Fundação da Casa Popular (FCP), previstas no artigo 9º, alínea "c", do Decreto-Lei número 9.218, de 1º de maio de 1946, serão as seguintes no exercício de 1947:

Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.....	6.316.508,10
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes.....	50.690.469,30
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários...	111.964.716,40
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.....	14.222.480,10
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos.....	5.000.000,00"

(1)

As contribuições seriam transferidas diretamente, no Banco do Brasil, da conta "Ministério do Trabalho C/Cota de Previdência", para a da FCP.

A amortização dos empréstimos seria realizada no prazo de quinze anos, pagando a FCP às instituições referidas o valor dos juros, estipulados à taxa de 5,5% ao ano. (2)

Na conjuntura de 1946/64 não havia, pois uma tributação que, diretamente descontada em folha de pagamento, se destinasse à Fundação da Casa Popular. Esta contribuição era feita mediante empréstimos dos IAPs. Ora, esta era apenas uma

(1) Portaria nº 14, de 6 de fevereiro de 1947.

(2) Portaria nº 14, de 6 de fevereiro de 1947.

forma de ocultar sobre quem recaía realmente o peso da acumulação capitalista. Conforme a análise que realizaremos a seguir, vamos constatar que os recursos da Fundação destinavam-se a subsidiar a acumulação capitalista privada na indústria de construção.

O fundamental que queremos salientar, em relação ao foco deste estudo, é que as contribuições dos IAPs e Caixas, que recaem, de fato, sobre certas categorias de trabalhadores urbanos, a saber: marítimos, bancários, comerciários, industriários e empregados de transportes e cargas, passam, a partir de 1946, a ser utilizadas no financiamento de habitações. Que estas habitações se destinam à classe operária é a verbalização manifesta do discurso político. Verificar como são aplicados estes recursos, a que esferas se direcionam, nos possibilita visualizar a realidade, ou como este programa se efetiva como prática política de classe.

b) A legislação dos IAPs em relação à habitação popular

O mesmo Decreto-Lei que cria a FCP estabelece outros regulamentos, quanto ao direcionamento da política habitacional.

Com a criação da Fundação, toda e qualquer operação imobiliária e de financiamento de habitações, previstos nos regulamentos dos IAPs, passam a observar condições especiais, estabelecidas de acordo com instruções do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio:

"Art. 16 - Entrando em vigor o presente decreto-lei as operações imobiliárias e o financiamento das carteiras prediais dos Institutos ou Caixas de Aposentadoria e Pensões passarão a observar as condições que forem estabelecidas em instruções especiais do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio". (1)

Esta tentativa de centralização, embora se efetivasse quanto à centralização de recursos, não era acompanhada de centralização de poder.

Os IAPs, sendo agências públicas, previam em sua estrutura administrativa a participação direta dos sindicatos de empregadores e de empregados na gerência dos fundos previdenciários. Com isso, as CAPs e os IAPs se transformaram em importante recurso político, provocando a competição pelo seu controle. (2)

Esta disputa pelo seu controle originou-se pelo fato de os mesmos serem fonte de inversões, e pela possibilidade crescente de empregos, assim como pela possibilidade de controle da distribuição dos benefícios.

Assim sendo, a centralização de recursos, em mãos do Estado, não implicou, na conjuntura 46-64, na efetivação prática do controle político sobre os esquemas de previdência. Os IAPs passaram na prática a efetuar seus programas habitacionais seguindo um esquema próprio.

(1) Decreto-Lei nº 9.218 de 10 de maio de 1946.

(2) Ver a este respeito Malloy, op.cit.

Segundo James Malloy, os IAPs podem ser considerados "agências públicas, teoricamente autônomas, administrando uma multiplicidade de esquemas de Previdência, que forneciam diferentes benefícios e serviços a seus membros, alguns grupos recebendo maior proteção do que outros". (1)

As operações imobiliárias dos Institutos obedeciam a programas próprios, com a finalidade de atender às diversidades regionais, ao interesse das instituições, dos segurados e da população em geral, bem como assegurar permanente garantia da conservação do valor real dos capitais investidos. (2)

Os interesses econômico-financeiros das instituições, conforme o mesmo Decreto-Lei, estavam determinados pela necessidade de ser estabelecida para o conjunto das aplicações de cada instituto, uma taxa média de remuneração do capital, o que implicava no estabelecimento de taxas de juros nos diversos planos, que deviam ser suficientes para garantir a sua estabilidade financeira. Ainda devia ser assegurada permanente garantia de manutenção do valor real do patrimônio, bem como a segurança nas operações realizadas.

Os interesses dos segurados e da população em geral deviam ser atendidos de forma a assegurar o mais justo equilíbrio social e a aplicação proporcional à arrecadação, em cada Estado ou Território, sem prejuízo de assistência às regiões menos desenvolvidas.

As operações imobiliárias dos Institutos compreendiam cinco planos:

- Plano A - de finalidade preponderantemente social e de renda;
- Plano B - de finalidade social e de renda;
- Plano C - de finalidade administrativa, patrimonial, social e de renda;
- Plano D - de finalidade essencialmente econômico-financeira para as instituições;
- Plano E - de finalidade social e interesse coletivo.

(1) Malloy, op.cit., p. 125.

(2) Decreto nº 34.828 de 17 de dezembro de 1953. As demais informações foram colhidas na mesma fonte.

Os planos A e B eram destinados exclusivamente para os segurados e os demais casos sujeitavam-se a leis especiais.

Previa-se flexibilidade para a elaboração de programas próprios pelas instituições, sendo que as mesmas poderiam cingir sua atividade a determinados planos e, dentro destes, às modalidades que julgassem convenientes.

O plano A referia-se à finalidade de proporcionar aos segurados a locação de casa para moradia. A locação se faria com imóveis do patrimônio dos institutos. Os segurados seriam classificados segundo critérios de preferência, sendo considerados os seguintes requisitos como preferenciais na locação, além de outros a juízo das instituições:

- a) encargos de família;
- b) relação de garantia, expressa pela percentagem que o aluguel básico representar sobre o salário básico mensal, incluído o salário do cônjuge;
- c) se o solicitante foi membro da Força Expedicionária Brasileira;
- d) pela obrigação de desocupar, dentro de certo prazo, o imóvel em que residirem (se estão ou não sofrendo ação de despejo).

A locação não seria permitida a quem já fosse proprietário ou promitente comprador de imóvel do instituto.

A taxa de rentabilidade para o cálculo de aluguel foi fixada, em 1953, em 6% sobre o valor, na época, do imóvel.

O plano previa que não poderia ser feita nenhuma locação que excedesse a 24 meses de duração.

A Portaria do DNPS, nº 3.740 de 4 de abril de 1956 acrescenta um item sobre a relação de garantia:

"§ 7º - Não serão admitidos à inscrição os segurados cujos salários forem incompatíveis com os limites estabelecidos para a relação de garantia".

Excluem-se, portanto, os segurados que não obtêm renda suficiente para cobrir o valor do aluguel.

As operações do plano B "compreenderão os financiamentos a segurados, com finalidade de proporcionar-lhes, mediante condições especiais, a aquisição, construção, conserva

ção, reforma e ampliação de imóvel para moradia própria e, bem assim, a encampação de dívida hipotecária contraída para os mesmos fins". (1) (Grifos nossos - LH).

Os institutos poderiam pôr à venda imóveis de sua propriedade e, no caso de aquisição de lotes de terrenos por parte dos segurados, haveria obrigatoriedade da assinatura simultânea do contrato de financiamento para construção de casa.

As operações realizadas previam o financiamento total ou parcial do imóvel, sendo que a amortização da dívida ou pagamento do preço do mesmo se fariam em prestações mensais e constantes.

O imóvel financiado por este plano não poderia ser alugado, salvo autorização expressa do instituto.

O segurado que já possuísse um imóvel ou fosse promitente comprador de imóvel na localidade não poderia obter financiamento por este plano.

O prazo para amortização ou compra da habitação não poderia exceder a 30 anos, sendo fixado de modo que o segurado na data do vencimento não tivesse mais de 75 anos.

O limite da prestação mensal seria fixado em instruções, tendo em vista o salário e os encargos da família do segurado.

A prestação mensal compreendia, além dos juros e da cota de amortização, os prêmios de seguro, a taxa de administração imobiliária e o duodécimo relativo à tributação fiscal relativa do imóvel.

A taxa de juros seria fixada de acordo com uma tabela progressiva aprovada pelo Departamento Nacional de Previdência Social, não podendo ser inferior a 6% ao ano.

A tabela progressiva seria organizada na razão do valor de financiamento, atendendo às condições econômico-financeiras de cada instituição e à posição dos valores imobiliários em geral.

No caso em que houvesse impontualidade no pagamento da prestação mensal, ficavam os juros contratuais automaticamente majorados de 1% ao ano, sobre o saldo devedor, pelo período de atraso.

(1) Decreto nº 34.828 de 17 de dezembro de 1953.

Em caso de doença grave, na pessoa do segurado ou de seus beneficiários, comprovada diretamente pelas instituições, poderia ser concedida a suspensão do pagamento das prestações mensais até um máximo de três prestações consecutivas.

A legislação possibilitava ao segurado, a qualquer tempo, antecipar o resgate da dívida ou fazer amortizações especiais, de acordo com instruções aprovadas pelo Departamento Nacional de Previdência Social.

A rescisão de contrato de promessa de compra e venda importaria a perda das prestações mensais pagas pelo segurado, as quais seriam consideradas como aluguel do imóvel.

A portaria do DNPS, nº 3.740, de 4 de abril de 1956, detalha mais as operações compreendidas no plano B:

"Art. 20 - As operações deste plano compreenderão:
 Classe I - a aquisição de terrenos de propriedade da instituição e construção de casas;
 Classe II - aquisição de casa ou apartamento de propriedade da instituição, já construídos;
 Classe III - aquisição de terreno e construção de casa;
 Classe IV - construção de casa em terreno de propriedade do segurado;
 Classe V - aquisição de terreno e casa ou apartamento já construído, com ou sem reforma do imóvel;
 Classe VI - aquisição de casa ou apartamento em construção;
 Classe VII - aquisição ou construção de edifício de apartamentos ou conjuntos de edifícios, compreendendo os casos de:
 a) compra de edifício já construído;
 b) compra de terreno e construção de edifício;
 c) construção de edifício em terreno de propriedade do segurado;
 d) construção de edifício em terreno de propriedade da instituição;
 Classe VIII - aquisição ou construção de conjuntos horizontais (villas residenciais), compreendendo os casos de:
 a) compra de terrenos e das casas já construídas;
 b) compra de terrenos e construção das casas;
 c) construção das casas em terreno de propriedade dos segurados;
 d) construção das casas em terrenos de propriedade das instituições;

Classe IX - encampação da dívida hipotecária contraída para obtenção, conservação, ampliação ou reforma de casa ou apartamento de propriedade do segurado;

Classe X - conservação, ampliação ou reforma de casa ou apartamento do segurado, não financiado pela instituição;

Classe XI - reforço de financiamento".

O limite máximo de financiamento, de acordo com este plano, seria de Cr\$ 500.000,00 (quinhentos mil cruzeiros).

As taxas de juros passam a ser fixadas de acordo com a tabela seguinte, tendo em vista o montante do financiamento:

Valor do financiamento	Taxas de juros anuais
Até Cr\$ 150.000,00	6%
de mais de Cr\$ 150.000,00 até Cr\$ 300.000,00	7%
de mais de Cr\$ 300.000,00 até Cr\$ 500.000,00	8%

As operações do plano C previam as inversões em imóveis para uso ou renda das instituições, tendo em vista, ainda, manter a estabilidade de seu patrimônio.

Por esse plano incluïam-se as construções ou aquisições de imóveis para serem locados pelo plano A ou vendidas pelo plano B.

A aquisição de terrenos, por esse plano, dependeria, em qualquer caso, de prévia autorização do Departamento Nacional de Previdência Social.

As operações do plano D previam os empréstimos hipotecários a qualquer pessoa física ou jurídica realizados pelas instituições, com o propósito de obter constante e mais elevada remuneração de sua reserva.

A importância do empréstimo não poderia ser superior a 70% do valor da avaliação da garantia e previa um máximo de resgate do empréstimo de 15 anos e a taxa mínima de juros a 10% ao ano.

A portaria expedida em 1956 coloca um adendo no artigo referente ao plano D, no qual estabelece: "visando de preferência ao desenvolvimento de atividades relativas às em-

presas contribuintes de cada uma das instituições".

O art. 63 da referida portaria, em sua classe II, prevê:

"Classe II - empréstimos hipotecários às empresas contribuintes das instituições para o desenvolvimento de suas atividades".

A importância do financiamento mantém o valor de 70% da avaliação, reduzindo este limite para 50% no caso de imóveis rurais.

É mantido o prazo de 10 anos e altera-se a taxa de juros para 12% ao ano.

As operações do plano E compreendiam os empréstimos ao custeio de iniciativas de fim não-lucrativo e utilizados pelos segurados ou seus beneficiários:

a) construção ou aquisição de escolas, hospitais, creches, ambulatórios, sanatórios ou colônia de férias;

b) construção ou aquisição de refeitórios e restaurantes;

c) construção ou aquisição de sede para associações sindicais.

Conforme demonstrado, a legislação dos ex-IAPs previa e incentivava não só o financiamento de habitações para os segurados dos mesmos, mas também o financiamento de atividades das empresas ligadas aos mesmos.

Há uma diferenciação, na conjuntura de 1946-64, quanto às construções de habitações para os operários e trabalhadores assalariados, no caso dos IAPs. Os planos incluem a construção de habitações para serem alugadas aos contribuintes da previdência.

A diferenciação está em que as habitações financiadas através do Plano Nacional da Habitação, no período posterior a 64, são construídas somente para serem postas à venda.

c) As construções dos IAPs em Porto Alegre

A partir de pesquisa realizada no setor imobiliário do atual INAMPS recolhemos dados sobre as construções realizadas em Porto Alegre pelos ex-IAPs. Os dados e informações referentes a conjuntura de 46-64 são precaríssimos. Alegam-se muitas vezes que os arquivos considerados mortos não são acessíveis ao pesquisador, que há dados que foram queimados e dificultam-se as informações. A pesquisa torna-se assim precária. Os dados conseguidos são os únicos existentes sobre as construções dos IAPs em Porto Alegre e são dados aproximados, tanto no que se refere ao número de unidades construídas, como à data de construção das mesmas. Foram, todavia, incluídos na pesquisa, por permitirem uma análise, ainda que aproximada, das realizações concretas dos ex-IAPs nesta cidade.

O primeiro instituto a concretizar a construção de habitações para os operários foi o ex-IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários).

Em 1942 a ação em direção à construção de unidades residenciais pelo IAPI estava limitada ao estudo e preparação da área estabelecida para o levantamento dos prédios previstos para formarem o conjunto residencial. A localização estava prevista para a área do Passo da Areia. (1)

Em 14 de setembro de 1945, o então presidente do IAPI, Plínio Cantanhede, criou o Distrito de Obras do Passo da Areia, "consoante Resolução de Serviço que tomou o número 183/45".

A pedra fundamental da primeira casa da Vila foi lançada em 06.04.46, contando com a presença "dos Senhores Interventor Federal e Prefeito Municipal, bem como de representantes da Associação dos Amigos do 4º Distrito, diversos industrialistas, dentre estes o Sr. A.J. Renner, grande amigo e admirador de nossa obra".

O IAPI teria sido um dos pioneiros, em relação aos outros IAPs, em acrescentar, na prática, além dos benefícios sociais e de assistência aos seus segurados (auxílio pecuniário

(1) As informações e dados apresentados neste texto foram colhidos de um trabalho mimeografado que encontra-se no atual INAMPS: Resumo Histórico e Dados Técnicos do Conjunto Residencial do Passo da Areia. As citações entre aspas são da mesma fonte. Setembro de 1952.

rio, aposentadoria, pensões) o fornecimento de habitações aos operários da indústria:

"No confronto com as demais instituições de Previdência Social, sem que toda a responsabilidade de o fazer lhe seja atribuída, porquanto são problemas nacionais, o IAPI vem resolvendo de maneira expressiva o problema da habitação para aqueles que trabalham na indústria.

Assim, como ninguém põe em dúvida, hoje, o fato de que a aplicação das reservas da Previdência Social na construção de unidades destinadas à moradia das classes menos favorecidas constitui apreciável fator de ajustamento social e que a entrega, ao uso das populações dos grandes centros industriais, de habitações confortáveis, higiênicas e baratas é um dos recursos de elevação de vida do povo, não há a negar também que o IAPI tem contribuído de maneira bastante significativa para que se possa chegar a um resultado prático, dentro do razoável espaço de tempo; para que se possa chegar, enfim, à solução completa de tão angustiante problema". (1)

A justificativa ideológica para a construção das habitações relaciona a política habitacional como uma das formas de se conseguir uma melhoria das condições de vida da população operária e, conseqüentemente, favorecer o aumento da produtividade do "homem" e da "produção nacional", justificativa realizada a partir da citação de Abraham Alcairo, "uma notabilidade chilena no assunto":

"Os objetivos da política da construção de casas populares, higiênicas, são a melhor forma de favorecer a saúde pública e particular, bem como a reduzir a mortalidade. É a forma mais inteligente e eficiente de aumentar a capacidade de produção do homem, pois que um lar asseado e higiênico, pleno de ar, de luz, de sol, proporciona-lhe renovadas energias para o seu trabalho cotidiano". (2)

(1) Resumo Histórico e Dados Técnicos do Conjunto Residencial do Passo da Areia. Setembro de 1952.

(2) Abraham Alcairo, citado no texto acima, sem especificação da obra consultada.

A justificativa ideológica é complementada pelos ideólogos do IAPI:

"A construção de casas populares é — aditamos nós — a melhor política para aumentar a produção nacional. Todavia, o fator primordial de nossa economia é o Homem. Devemos, pois, preservar esse elemento básico, proporcionando lares confortáveis em todas as cidades. A Vila dos Industriários onde ficarão instaladas mais de 15.000 pessoas cumpre com uma de suas finalidades mais elevadas". (1)

Estava prevista, inicialmente, na Vila do IAPI, a construção de 1.625 unidades residenciais. Mais tarde alterou-se o número de unidades residenciais para 1.815, para finalmente ficar o conjunto residencial constituído de 2.533 unidades.

Durante as construções do conjunto residencial surgiram contratemplos, que determinaram muitas vezes a paralisação das obras, ou então a redução do ritmo da construção:

"Era o pós-guerra trazendo como consequência a falta de material de construção e a falta de mão-de-obra especializada".

Outros fatores teriam dificultado a execução das obras, sendo alegado como o principal a urbanização do conjunto, pois o instituto teria arcado com as obras de infra-estrutura:

"Além disso, verificam-se os fatores de ordem econômica, principalmente os elevados custos de urbanização do Conjunto, pois o Instituto teve de executar todos os melhoramentos públicos, tais como abertura de ruas, serviço de água, esgotos, drenagens, pavimentação, retificação de córregos, pontilhões, construções de jardins, praças, estação de tratamento de esgotos, que por sinal é a única existente em Porto Alegre. Há a mencionar ainda o auxílio direto que se prestou à Prefeitura, no valor de Cr\$ 2.000.000,00, a fim de atender

(1) Resumo Histórico e Dados Técnicos do Conjunto Residencial do Passo da Areia. As próximas notas são da mesma fonte.

por conta do Instituto, a construção da adutora de águas até o Passo da Areia".

Inicialmente tinha sido prevista a construção de unidades residenciais isoladas ou geminadas, porém, o alto custo que resultou da aplicação do instituto nas obras determinou que optassem por conjuntos de edifícios que, possibilitando um acréscimo de moradores, possibilitaria um retorno dos gastos nas construções:

"O custo da aquisição dos terrenos, acrescidos de juros e despesas de urbanização, determinou um valor apreciável para a unidade de área utilizada; ou do lote do terreno. Para diminuir esse valor e melhorar as próprias condições do benefício ao associado, tornou-se necessária a substituição de muitas casas isoladas ou geminadas por edifícios".

Juntamente com a construção dos edifícios, havia outras obras que assumiam o caráter de benefícios de ordem social e comunal, como: campo esportivo, igreja, sede esportiva, delegacia de polícia, mercados, agência de correios e telégrafos, postos de distribuição de leite.

Estava prevista a construção de 2.533 unidades residenciais, capazes de abrigar 15.000 habitantes.

Aqui entra a imprecisão das fontes que nos forneceram os dados da pesquisa. No fichário do Setor Imobiliário do atual INAMPS encontramos como total de unidades construídas pelo ex-IAPI o número de 2.491 unidades. Questionado sobre a diferença dos dados, o responsável pelo setor afirmou que o último número era o correto. Portanto, temos como total das construções do IAPI 2.491 unidades residenciais.

A tabela seguinte tem como finalidade demonstrar o total das realizações concretas tanto do ex-IAPI como dos demais institutos, em Porto Alegre. Insistimos em que se leve em consideração que os dados referentes às unidades construídas e à data da construção das mesmas são aproximados.

Construções dos ex-IAPs em Porto Alegre

ex-IAPs	Localização	Unidades (aproximadas)	Total	Data (aprox.)
IAPI	Conj. Residencial Passo da Areia	2.491	2.491	1946 a 1952
IAPB	Conj. Barão do A- mazonas	6 blocos c/ 12 ap. 1 bloco c/ 24 ap.	98	1949 a 1959
	Cavallhada	26 blocos	312	1967 (1)
	Conj. Residencial Vasco Alves	37 resid. 2 lojas	39	s/d
IAPTEC	Conj. Resid. Hel- vécio Xavier Lo- pes	108 resid.	108	1953 a 1955
	Conj. Resid. Ge- túlio Vargas	75 unid.	75	s/d
IAPC	Vila Teresópolis	202 casas 46 ap. 4 lojas	252	1951 a 1953
	Conj. Residencial Auxiliadora	6 prédios com 12 unidades	72	s/d

(1) A data do início da construção foi na época do IAPB, o término em 1967, cf. depoimento de responsável pelo setor imobiliário do INAMPS.

EX 1

CAPÍTULO III

A intervenção do Estado na Questão da Habitação
Popular no Rio Grande do Sul (1946-1964)

1. Introdução: a ação do Estado no Rio Grande do Sul

Com a criação da Fundação da Casa Popular, a nível nacional, criam-se as condições objetivas para ser posta em prática, a nível estadual e municipal, a política de construção de habitações populares.

As análises realizadas no período de 1946-63 por representantes dos órgãos públicos colocam a problemática habitacional em termos da defasagem existente entre o aumento populacional e o número de moradias (déficit) construídas para a "solução" do problema.

Na base destas análises encontra-se a justificativa, por parte dos representantes dos órgãos públicos, de que o crescimento populacional urbano é mais rápido que as medidas adotadas para solucionar o problema habitacional, gerando, conseqüentemente, um aumento do déficit de serviços e de obras públicas, superando este crescimento, até mesmo, as previsões de planejamento público.

Se analisarmos, porém, em detalhe os discursos manifestos, encontramos através dos mesmos a ação do Estado subsidiando novas formas de investimentos do capital privado.

Se, por um lado, o discurso manifesto salienta a preocupação dos órgãos públicos com a habitação popular, por outro lado o próprio discurso, e principalmente a ação real, ou a prática política, atesta a tentativa do Estado de desenvolver uma ação planificada de apoio ao desenvolvimento industrial.

A construção de habitações populares, neste período, está associada à criação de centros industriais. O Estado cobre as despesas com a aquisição de terras, com os serviços de urbanização e de infra-estrutura, com os serviços públicos e com a administração dos projetos.

A análise teórica nos conduz à constatação de que "o desenvolvimento das concentrações urbanas em conjunção com a industrialização reclama programas municipais que implicam grandes investimentos públicos". (1)

(1) O'Connor, op.cit., p. 111.

O Estado, desta forma, é levado a garantir as condições mais gerais de acumulação privada, utilizando-se da questão da habitação popular como uma das formas de garantir a organização do consenso a esta prática política.

Desenvolveremos a análise sobre a ação do Estado na prática de construção de habitações em dois níveis: o estadual e o municipal. Para tal utilizaremos as escassas informações conseguidas, pois a documentação referente ao período anterior a 1964 é precária.

a) Âmbito estadual

O discurso verbalizado pelo Estado burguês tem como principal função a tentativa de organização do consenso acerca da política posta em prática sob a denominação de "política habitacional", que irá favorecer a acumulação privada de capital. Através do discurso, o Estado tentará justificar sua ação e organizar o consenso da população com respeito à prática concreta.

Em 1947, o discurso do Governador Walter Jobim à Assembléia Legislativa, onde trata do problema das casas populares, enfoca o problema do ângulo das proporções que estaria assumindo o fenômeno das "malocas" nos dois centros industriais do Rio Grande do Sul: Rio Grande e Porto Alegre.

Sob a denominação de "política habitacional", o Governador do Estado advoga a necessidade de construção de maior número de casas populares, para evitar o crescente aumento de "malocas", que a partir da Segunda Guerra surge como um fenômeno a preocupar os órgãos públicos.

O problema, segundo o discurso manifesto, não atinge somente a classe mais necessitada, mas também as classes médias, em razão, segundo a justificativa ideológica, das condições criadas no período de guerra:

"Agrava-se o problema, principalmente em Rio Grande e Porto Alegre. O espetáculo das malocas assume proporções cada vez mais sérias. Não é apenas dos mais necessitados o problema. Também as classes médias têm dificuldades para obterem razoável habitação, em face das condições criadas pela guerra e que perdurou até agora em muitos dos seus aspectos". (1)

No mesmo discurso o governador salienta que "várias entidades" procuram realizar a sua parte na "solução" do problema, mas o que teria sido realizado até aquele momento muito se distanciava ainda do que poderia ser considerado "o

(1) Mensagem do Governador do Rio Grande do Sul Walter Jobim à Assembléia Legislativa, 1947, acerca do problema de casas populares.

mínimo para que se possa considerar em bom caminho o assunto". A tarefa de cuidar do problema habitacional estaria a cargo da Companhia de Materiais Prô-Casa Popular:

"Previsto na Fundação da Casa Popular um órgão regional, destinado a exercer, como seu delegado, as suas funções no Estado, o Governo procurou, na Companhia de Materiais Prô-Casa Popular, de que é participante, incumbir do cuidado do problema uma organização que merecesse a plena confiança pública, pelo esforço que já realizou e pela exeqüibilidade dos seus intentos". (1)

No mesmo discurso o governador advoga os interesses do órgão representante da FCP no Rio Grande do Sul, ao declarar que numa viagem realizada ao Rio de Janeiro defendeu, junto à Superintendência da FCP, a idéia de descentralização administrativa dos órgãos representantes da mesma, idéia esta defendida pelo diretor-presidente da Cia., A. J. Renner:

"Por ocasião da minha estada no Rio de Janeiro, fiz-me acompanhar do presidente do Conselho Regional de Habitação, órgão também previsto na legislação da Fundação e que deveria representar o Estado no planejamento da casa popular no Rio Grande do Sul.

Junto à Superintendência da Fundação, o RS advogou a descentralização administrativa, para que não se vissem presas de tramitação burocrática por vezes demoradas, as soluções propostas pelo Estado". (2)

Neste período o Estado já cobrava o adicional de 1% sobre as tramitações de imóveis, os quais iriam constituir um fundo de financiamento dos serviços, quantia esta que atingia, como arrecadação, naquele período, a mais de 3 milhões de cruzeiros, conforme salienta o governador no seu discurso.

Nos anos de 1948 a 1955 nada consta nas mensagens à Assembléia Legislativa sobre a preocupação governamental em relação à construção de habitações populares.

(1) Mensagem...

(2) Idem.

Em 1956, pela primeira vez aparece, na seção de Obras Públicas e Transportes, as realizações do Serviço da Casa Popular.

No decorrer do ano em relato foram construídas pelo Serviço da Casa Popular 218 casas de madeira, no interior do Estado, despendendo-se para tanto a quantia de Cr\$ 8.502.461,80.

Em 1958 foi criada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul a Secretaria do Estado dos Negócios do Trabalho e Habitação.

A lei de estruturação desta secretaria, Lei nº 3.602, de 19 de dezembro de 1958, "dispõe sobre a organização do Poder Executivo e dá outras providências", em seu artigo 29 determina quais serão as secretarias do Estado. No item XI encontramos:

"XI - A Secretaria dos Negócios do Trabalho e Habitação, que tem por finalidade prestar assistência ao trabalho, ao trabalhador e suas organizações, promover a solução do problema de habitação, proporcionando e facilitando a construção e aquisição da moradia própria nos meios urbanos e rurais, cuidar do amparo ao menor e da recuperação da juventude abandonada". (1)

A secretaria, criada no governo do Engenheiro Ildo Meneghetti (2), passa a desempenhar as funções de construção de habitações populares a nível estadual.

A nível de Governo de Estado, tivemos acesso a três planos básicos que, embora sendo escassa a documentação, possibilitam a confirmação de nossas hipóteses de trabalho.

Os três planos referem-se aos períodos de 1958, governo Ildo Meneghetti, 1961, governo Leonel Brizola e 1963, quando novamente encontrava-se no governo Ildo Meneghetti.

O primeiro plano estava incluído em um Plano de Emergência do Governo Federal, cujo subtítulo: Comodidades Urbanas Básicas, tratava do item Habitação Popular. Previsto na Lei nº 3.601, de 01.02.58, Plano de Obras, Serviços e Equipa-

(1) In: Legislação da Estruturação da Secretaria do Trabalho e Ação Social. 19.03.73.

(2) Ildo Meneghetti foi governador do Estado no período de 31.01.55 a 31.01.59 e novamente no período de 31.01.63 a 31.01.67.

mentos.

A justificativa do plano alega a necessidade de construção de habitações para a população operária que, em vista do "déficit habitacional" passa a fixar sua residência em zonas de "malocas" (favelas). A ação do Estado pretende encontrar sua justificativa na tentativa de evitar que esta população "economicamente válida" seja "degradada" no convívio com a "população marginalizada", conforme fica claro no discurso abaixo citado:

"Entre a população marginal que se encontra nas malocas (favelas) de Porto Alegre, em número de 100 mil, uma percentagem de 30% é constituída de operários industriais e servidores públicos. Essa fixação de uma população economicamente válida em área que apresenta condições anti-sociais de vida se explica pelo déficit habitacional que, em Porto Alegre, é de 20 mil unidades residenciais. Visando a evitar que essa população economicamente válida seja degradada, perdendo inclusive seu status social, o Governo do Estado estruturou dois projetos de casas populares: o Centro Social nº 1, em Porto Alegre, e o Centro Social nº 2, na cidade portuária de Rio Grande, onde o problema se assemelha ao de Porto Alegre". (Grifado no original - LH)
(1)

Os Centros Sociais, porém, fazem parte de um projeto mais amplo, de criação de um Centro Industrial em Porto Alegre, encontrando-se aí a verdadeira intenção do Estado. O Estado favorece, assim, as condições mais gerais de acumulação privada de capital ao possibilitar o incremento, de forma planejada, da industrialização no Estado.

A intenção do Estado fica clara no mesmo discurso que procura dar a aparência de que a construção de habitação popular é prioritária:

"A fim de incrementar, em forma planejada, a industrialização do Estado, a atual Administração estuda a possibilidade de criar núcleos industriais, localizados nas regiões mais adequadas. Um desses

(1) Plano de Emergência do Governo Federal. IV - Comodidades Urbanas Básicas; Habitação Popular. Lei nº 3.601 de 01.02.58.

núcleos foi previsto e projetado junto à Capital do Estado. De acordo com a orientação adotada, cada núcleo deverá incluir, além das áreas reservadas para a indústria, centros habitacionais, devidamente estruturados, os quais foram denominados de 'Centros Sociais'.

O 'Centro Social' nº 1 será localizado junto à nova área industrial de Porto Alegre. Existem inúmeras justificativas para a localização escolhida. Entre elas podemos apontar: sua posição geográfica em relação a uma ampla região de grande densidade econômica; ser servida por todos os tipos de transporte; estar encravada em áreas industriais e residenciais já existentes; e estar próxima a grande mercado de consumo e amplas massas de mão-de-obra. São todos fatores altamente positivos no que se relaciona às necessidades de um núcleo industrial". (1)

Que o núcleo industrial é a ação prioritária do Governo, estando a ele subordinada a construção de habitações populares, fica claro no pronunciamento seguinte:

"Um núcleo industrial desse porte (cerca de 425 ha para indústrias) não poderia ser projetado isolado de núcleos residenciais. A fim de aproximar o trabalho às residências, foram projetadas, nas cercanias, duas 'unidades vicinais', estruturadas de acordo com os princípios urbanísticos modernos, e capazes de albergar cerca de 20.000 habitantes, com todos os serviços públicos e sociais necessários". (2)

A ação do Estado se fará basicamente quanto ao investimento público, favorecendo a instalação das indústrias, ao promover e equipar a área citada de serviços básicos de infra-estrutura.

O projeto do Centro Social e Industrial nº 1 (Porto Alegre) tinha seu custo estimado em 2.149 milhões de cruzeiros, assim discriminados:

(1) Plano de Emergência...

(2) Idem.

1- CUSTO DAS TERRAS.....	Cr\$	300.000.000,00
2- CUSTO DAS CONSTRUÇÕES		
a) Habitações.....	Cr\$	1.260.000.000,00
b) Edifícios Públicos.....	Cr\$	162.000.000,00
3- CUSTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS		
a) Pavimentação das ruas.....	Cr\$	179.000.000,00
b) Rede de água e esgoto pluvial.....	Cr\$	65.000.000,00
c) Rede elétrica.....	Cr\$	30.000.000,00
d) Tratamento de espaços públicos e verdes.....	Cr\$	90.000.000,00
4- CUSTO DA ADMINISTRAÇÃO.....	Cr\$	63.000.000,00
TOTAL.....	Cr\$	2.149.000.000,00

Para a concretização do projeto, o Estado abriu um crédito de 10 milhões de cruzeiros, arcando o mesmo com as despesas de aquisição de terra, urbanização, serviços públicos e administração do projeto.

O financiamento para a construção das moradias previa um prazo de 20 anos, a juros de 6% ao ano.

O projeto previa a construção de 4.376 unidades residenciais, no valor médio de 491 mil cruzeiros, pelos quais os usuários pagariam prestações de Cr\$ 3.500,00 mensais.

O repasse para a população dos custos do projeto estava previsto pois, conforme o mesmo discurso, no valor médio das habitações estavam incluídos os "custos de construção, serviços públicos, terreno, urbanização e administração". (1)

Para a construção do referido projeto, a construtora beneficiada seria a Companhia de Materiais Prô-Casa Popular:

"A execução dos referidos projetos será atribuída à Companhia de Materiais Prô-Casa Popular, empresa mista que o Estado possui, organizada e em funcionamento, especializada em construção de moradias populares, com capacidade máxima de construção de 10 moradias por dia." (2)

(1) Plano de Emergência...

(2) Idem.

No período governamental de Brizola, transfere-se o Serviço da Casa Popular e elabora-se nova análise e novo plano habitacional.

Até este período, o Serviço da Casa Popular, referente ao âmbito estadual, estava vinculado à Secretaria de Obras Públicas. Em 1959, na gestão do governador Leonel Brizola, as atribuições referentes a este serviço passam a fazer parte da Secretaria dos Negócios do Trabalho e Habitação:

"Decreto-Lei nº 10.389 de 10 de março de 1959:

Art. 3º - Ficam transferidas para a Secretaria dos Negócios do Trabalho e Habitação as atribuições referentes ao Serviço da Casa Popular, até então afetas à Secretaria de Obras Públicas, com seu pessoal, material e instalações".

Neste período é retomado o problema do "déficit habitacional" existente no Estado do Rio Grande do Sul. O quantum do "déficit" é avaliado na mesma proporção do período do anterior governo.

Existiria um déficit, no Estado, relativo a 60.000 moradias, sendo 40.000 unidades no interior do Estado e 20.000 na capital. (1)

Esta análise teria sido realizada pela Comissão Estadual de Terras e Habitação, criada pelo Decreto nº 11.201, de 29 de fevereiro de 1960.

O prazo previsto, no discurso do governador, para a "solução" do problema seria de 10 anos. Para tanto, solicita uma contribuição anual da União de Cr\$ 800.000.000,00, cabendo ao Estado a quantia de Cr\$ 200.000.000,00. Aos municípios caberia a colaboração com terrenos, terraplanagem, arruamentos e serviços que estivessem ao seu alcance.

O governador advoga um sistema de cooperação entre a União, o Estado, os Municípios e a iniciativa privada:

"Para enfrentar problema dessa impressionante proporção, é necessário que exista um sistema de coope

(1) Governo do Estado do RGS. Reunião de Florianópolis, março de 1961, matéria apresentada pelo Governador Eng. Leonel de Moura Brizola. CASA POPULAR.

ração entre a União, o Estado, os Municípios e, sempre que possível, os interessados e a própria iniciativa privada". (1)

Uma parte das contribuições que seriam dadas pela União e pelo Estado deveriam ser destinadas a empréstimo para a iniciativa privada:

"Na aplicação das contribuições da União e do Estado uma fração não menor que 30% deveria ser destinada à complementação da iniciativa privada, no setor habitacional, por meio de empréstimos com garantia real". (2)

O plano previa a "aquisição de grandes glebas para colonização e também de pequenas glebas loteáveis ou já loteadas, para localização de bairros de casas populares", bem como "a construção de casas populares, de tipo rural e urbano, a serem localizadas nas glebas colonizadas pelo Estado e nos bairros de habitação a serem estruturados nas proximidades dos centros urbanos". Para a realização destes empreendimentos, compra de glebas e projeto e construção de casas, seria aberta concorrência pública.

Na execução do plano habitacional deveria ser dada prioridade de atendimento às áreas em que seria mais acentuado o fluxo migratório, pois:

"A preferência aos centros de população mais densa agravaria o fluxo das legiões de deslocados que se encontram em todas as áreas e a pressaria o despovoamento do Interior".

Em 1960 foi criada a Comissão Estadual de Terras e Habitação com a finalidade de "adquirir terras para agricultores e suas organizações, adquirir áreas destinadas à construção da casa própria e fazer estudos, propor medidas, organizar projetos relacionados com seus objetivos". (3)

(1) Reunião de Florianópolis...

(2) Idem. As próximas informações e notas entre aspas se referem ao texto citado. Abriremos nota pertinente quando necessário.

(3) Mensagem à Assembléia Legislativa. Gov. Leonel Brizola, 1960. As próximas informações são baseadas nesta mensagem.

A ação desta Comissão foi destinada a complementar as construções para as vilas dos flagelados das enchentes ocorridas no ano de 1959, em Alegrete e Itaqui, bem como a construção de 541 habitações, em vários municípios gaúchos.

No período citado, estava sendo estudada a viabilidade de construção de 2.340 casas em municípios que o haviam solicitado.

O esquema previsto era o sistema de "auxílio mútuo" pelo qual o Estado auxiliaria os municípios financeira e tecnicamente, cabendo aos últimos complementar com recursos próprios a "potencialidade da iniciativa privada dos necessitados".

Em 1963, quando novamente assume a gestão do governo o Eng. Ildo Meneghetti, o tema é retomado.

Neste período a estimativa do número de "malocas" no Estado chega a 37.000 e a estimativa do "déficit" habitacional chegava a 170.000 unidades.

A Divisão de Habitação da Secretaria do Trabalho e Habitação elaborou um plano onde previa a "solução" do problema para 20 anos.

O período de 1963/64 no Rio Grande do Sul corresponde, portanto, a tentativa de pôr em prática pelo então governador Ildo Meneghetti o Plano Trienal de Habitação, prevenindo a construção de habitações por mais baixo custo.

Em sua justificativa de implantação do Plano Trienal salienta-se este aspecto, quando fica claro que "caracterizam-se as habitações atualmente construídas por seu alto custo e reduzidos prazos de financiamento, o que as tornam acessíveis somente às classes médias e ricas, provocando, em consequência, um índice crescente de sub-habitações (...)". (1)

Para o município de Porto Alegre estava previsto, pelo Plano Trienal, uma aplicação de Cr\$ 708.500,00 como investimento em habitação, para o ano de 1964. (2)

O plano previa a construção de 23.077 novas habitações para o Estado do Rio Grande do Sul, a ser efetuado no triênio 1964-66. Embora em 1964 tenha se dado uma reformula-

(1) Plano Trienal de Habitação, 64/66. Estado do Rio Grande do Sul, p. 3.

(2) Idem, p. 25.

ção da política habitacional, para a qual, com a revolução de 64, foi criada a nível estadual a COHAB (1965), apresentamos algumas das proposições e manifestações ideológicas deste plano, por representarem, mais uma vez, o pensamento burguês em relação ao problema da habitação.

O problema da habitação popular é abordado no sentido de se fazer necessário um retorno do capital investido. Na base desta questão assoma o problema de a quem devem ser destinadas as habitações:

"Imperioso seria estabelecer um critério de atendimento que, fazenda justiça aos chamados 'marginais', que habitam choupanas ou em baixo da ponte, satisfizessem também aqueles que, mostrando capacidade de trabalho e poupança, vêm-se na impossibilidade de adquirir, por falta de financiamento, uma habitação condigna.

Mais ainda; determinados grupos sociais vivem na mais completa miséria e com mínima capacidade de amortização de financiamentos concedidos. O atendimento prioritário e exclusivo a esses grupos transformaria qualquer plano de habitação, que deve ser de caráter previdenciário, em um plano assistencial sem a menor possibilidade de ressarcimento e reinvestimento das amortizações resultantes das vendas das habitações". (1)

A execução do plano previa a forma de atuação descentralizada, utilizando-se dos órgãos existentes nos municípios, ou transformando-os em autarquias administrativas. Os encargos das construções estariam sob a responsabilidade de órgãos especializados tais como Departamentos ou Cooperativas Municipais de Habitação, já existentes no período, ou a serem criadas.

Para as obras de urbanização e equipamentos urbanos, os terrenos seriam cedidos ao Estado pelos municípios. Aos municípios caberia, ainda a cobertura financeira dos terrenos, terraplanagens e equipamentos urbanos necessários aos conjuntos habitacionais, cabendo ao Estado o financiamento das habitações.

(1) Plano Trienal de Habitação, 1964-1966, Estado do Rio Grande do Sul.

Estava prevista, também, a criação de um Fundo Municipal de Habitação, o qual deveria constar do orçamento municipal, "contendo, além de outros recursos, uma dotação, no mínimo, de valor igual ao total recebido em amortizações durante o ano anterior, proveniente dos investimentos efetuados".

Este fundo seria rotativo e reaplicável cada ano em novas habitações ou equipamentos urbanos, estando desta forma previsto um aumento de recursos a serem destinados ao programa habitacional.

A perspectiva de que os programas habitacionais serviriam para incrementar o desenvolvimento das indústrias, e em especial, neste período, das indústrias de materiais de construção e da construção civil, é manifesto na seqüência do discurso do Plano Trienal:

"No item anterior demonstramos que o Estado tem capacidade de fornecimento da maior parte dos materiais de construção necessários ao atendimento do amplo programa habitacional. Os materiais não produzidos no Estado também se encontram em abundância em outras praças, principalmente em São Paulo. A nossa indústria de materiais de construção tem capacidade, sem grandes investimentos, de ampliar consideravelmente sua produção, pois as oscilações verificadas no ritmo de construção em diversos períodos no Estado tem demonstrado que em qualquer tempo foi possível o atendimento das solicitações do mercado consumidor. A instabilidade do ritmo de construção força, muitas vezes, a indústria a manter índices de produção controlados e aquém de sua capacidade, o que provoca aumento de custo por unidade produzida. Uma programação continuada de construções, a padronização de certos elementos da construção, a pré-fabricação de outros, a garantia de consumo e a racionalização de pagamentos, provocarão a regularização de preços e sua baixa, face ao inevitável aumento da oferta.

O programa de construções continua do despertará o interesse em indústrias de materiais não produzidos no Estado, de virem aqui se instalar, destacando-se as de louças, material elétrico e metais.

Os efeitos do programa de habita-

ção devem ser considerados de forma mais ampla que os de somente proporcionar, a determinado número de famílias, novas condições de habitar.

O desenvolvimento de um programa sério e continuado poderá criar nos investidores imobiliários o interesse na construção de habitações de caráter social.

Durante o período de desenvolvimento do plano criar-se-ão fatalmente, novas fontes de emprego que se são destinadas não só aos desempregados, cuja mão-de-obra será absorvida em grande parte na construção das habitações, como também através da criação de novas indústrias, que proporcionarão condições novas de emprego a mão-de-obra capacitada, contribuindo desta forma o Plano Trienal de Habitação para a elevação do nível social e de produtividade geral do Estado". (1)

Como fica claro no discurso, a perspectiva de manter um programa habitacional contínuo, mais do que proporcionar moradia à classe operária possibilitaria o incremento industrial.

(1) Plano Trienal...

b) Âmbito municipal: as realizações do Departamento Municipal da Casa Popular. Porto Alegre

Após o surgimento da Comissão da Casa Popular, em 1946, coordenada pelo industrialista A.J. Renner, tendo sido criada para estudar o fenômeno da marginalização social, foi criado, em 1949, o Serviço de Habitação, vinculado à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, sob a gestão do então Prefeito Ildo Meneghetti. Este órgão teria sido criado "face à aceleração do fenômeno das favelas e das migrações internas". (1)

Em 1952, novamente na gestão de Meneghetti (2), o Serviço de Habitação foi transformado em Superintendência da Habitação, fato que teria sido realizado para "possibilitar a ampliação dos encargos sociais" (3). Sobre as realizações destes órgãos nada consta nos arquivos da Prefeitura, a não ser que, na gestão do segundo órgão, foi realizado o primeiro estudo das favelas de Porto Alegre.

No mesmo ano, 1952, ainda no governo de Meneghetti, a Superintendência da Habitação foi transformada em autarquia municipal, passando a denominar-se Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP).

A transformação do órgão em autarquia deu-se pela "necessidade de maior autonomia face à problemática social da sub-habitação (favelas)".

Na gestão deste órgão teria realmente se iniciado o "fluxo de construção de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda".

Passando a constituir-se como autarquia, que são consideradas "entidades por lei, com personalidade jurídica de Direito Público, patrimônio próprio, atribuições estatais específicas e descentralizadas" (4), o órgão passa a desempenhar "função estatal, descentralizada, mas como parte integrante do

(1) Histórico do DEMHAB.

(2) Ildo Meneghetti foi prefeito de 16.07.48 à 02.02.51 e novamente de 01.01.52 à 01.07.54.

(3) Histórico do DEMHAB. As próximas informações e notas são referentes a esta fonte. Abriremos nota pertinente quando necessário.

(4) Michin, S.S. O Processo de Concentração de Capital no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira SA, 1973, p. 226.

próprio Estado". (1)

Ao ser porém um departamento da Prefeitura, passa a exercer as funções que competem ao mesmo. Michin, ao analisar as estruturas e formas do setor estatal na economia brasileira assim define as funções dos departamentos:

"Ocupam posição intermediária na estrutura do setor estatal da economia os departamentos que exercem funções parcialmente reguladoras e empresariais (através de obras por contrato)". (2)

O Departamento Municipal da Casa Popular torna-se, assim, o agente do município de Porto Alegre para a realização das operações referentes à construção da casa popular. A Companhia de Materiais Pró-Casa Popular, ex-órgão representante da Fundação da Casa Popular, torna-se em alguns casos o executor direto dos projetos de construção da casa própria.

As determinações referentes às atribuições do Departamento Municipal da Casa Popular encontram-se na Lei nº 982, de 18 de dezembro de 1952:

"Art. 9º - Para dar execução ao financiamento da casa popular e administrar os investimentos necessários, é criado o Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP), subordinado diretamente ao Prefeito Municipal.

Art. 10º - O DMCP terá autonomia administrativa e contábil, além de personalidade jurídica própria, e atuará como agente do Município de Porto Alegre nas operações financeiras, administrativas e patrimoniais que lhe forem atribuídas pela presente lei.

Art. 11º - Compete ao DMCP:

- a) Planejar, executar e fiscalizar todos os serviços concernentes à construção da casa popular e sua venda, bem assim a qualquer outras atividades correlatas com a assistência social;
- b) administrar o patrimônio a seu cargo, proceder ao financiamento da casa popular, estudar e propor medidas julgadas necessárias ao de

(1) Michin, *op.cit.*, p. 228.

(2) Idem, p. 236.

envolvimento e eficiência de seus serviços".

A lei de criação do DMCP institui também uma taxa para o financiamento da Casa Popular. Esta taxa incidia sobre toda nova construção de prédio com área superior a 150 metros quadrados, quer fosse de um só ou vários proprietários ou que se destinasse à propriedade em condomínio. (1)

Essa taxa previa a isenção do tributo a certas construções, incluídas entre estas os prédios apropriados para a indústria:

"Art. 1º

§ único - Ficam isentas do tributo referido neste artigo as construções destinadas ao ensino primário, secundário e superior, as atividades desportivas, culturais, de assistência social, bem como os templos de qualquer culto, prédios apropriados para a indústria e depósito de mercadorias e, ainda, os imóveis de propriedade dos partidos políticos, da União, dos Estados e dos Municípios".

A taxa era cobrada à base de 3% do custo total da construção do prédio.

As importâncias provenientes da cobrança deste tributo estavam destinadas a formar um fundo especial, com personalidade contábil, utilizado para o financiamento da Casa Popular.

Além deste recurso, proveniente da taxa instituída, faziam parte da receita do DMCP:

- a) a contribuição anual do Município, referente ao montante da despesa orçada de pessoal para o quadro administrativo e técnico do DMCP;
- b) as amortizações, juros, taxas e demais rendas e produtos de receita, dos investimentos, alienações e fornecimentos realizados pelo DMCP;
- c) o produto das operações de crédito;
- d) dos créditos adicionais abertos em favor do DMCP;

(1) Lei nº 982, de 18 de dezembro de 1952, art. 1º.

e) de qualquer contribuição destinada à casa popular pelos governos da União, dos Estados ou dos Municípios;

f) outras rendas eventuais.

No histórico do atual DEMHAB encontramos como capital inicial do DMCP o seguinte registro:

"O registro da primeira dotação orçamentária é de 1952, assim constituída:

- Taxa de assistência social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.....Cr\$ 3.000,00

- Taxa de construção da casa própria (4% dos valores das áreas construídas com metragem superior a 120 metros quadrados)

- Empréstimo da Fundação Nacional da Casa Popular.....Cr\$ 16.000,00".

(1)

O DMCP recebe, nesta época, terras do patrimônio da Prefeitura para poder iniciar suas atividades referentes à construção da Casa Popular.

"O Patrimônio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre transferiu, nesta época, ao DMCP, algumas áreas de terra a fim de possibilitar nossas primeiras construções".(2)

As realizações concretas postas em prática pelo DMCP são apresentadas pelo atual DEMHAB como uma linha de continuidade, pois o órgão não deixou de existir depois de 1964, sofrendo apenas uma reestruturação para adequar-se ao novo Sistema Financeiro de Habitação. Com efeito, o atual DEMHAB apre

(1) Histórico do atual DEMHAB. Obs.: tudo leva a crer que houve alteração na taxa de financiamento da casa popular, pois esta não coincide com a taxa estabelecida pela lei nº 982, lei de criação do DMCP.

(2) Histórico do DEMHAB.

senda como data de sua fundação o ano de 1952, contando, portanto, com 27 anos em 1979, e as primeiras realizações do órgão são datadas de 1952. Embora as informações apareçam muitas vezes contraditórias (1) e incompletas, realizamos um quadro específico da provável atuação do DMCP, levando em conta o ano de implantação das vilas populares.

Informações mais específicas sobre as Vilas Populares foram difíceis de encontrar.

De qualquer forma, a partir da tabela apresentada a seguir, podemos salientar que a data de implantação das vilas não corresponde, necessariamente, à efetivação prática da construção de habitações no mesmo período. Algumas podem ter sido implantadas em anos anteriores a 1964, mas a construção efetiva de habitações deu-se no período pós-64. Há visto como exemplo o caso da Vila São José, cujo ano de implantação data de 1952 e encontra-se, ainda, em estudo pelo atual DEMHAB.

Em relação à Vila Carlos Barbosa e Santa Anita foi salientado o seguinte:

"A Vila Carlos Barbosa e o Parque Residencial Santa Anita estão praticamente vendidos. Estes dois núcleos residenciais são glebas anteriormente pertencentes ao DEMHAB e que, quando de seu desmembramento, devido à sua localização, o lote atingiu um elevado preço, fugindo assim dos objetivos mais imediatos do Departamento". (2)

Apesar de o texto não especificar maiores detalhes quanto aos fatores ocorridos com as vilas citadas, podemos vislumbrar a defasagem entre a intenção manifesta e a prática real das políticas habitacionais que, muitas vezes, sob a perspectiva de implantação de Vilas Populares, beneficia uma área com serviços de infra-estrutura, passando o solo a adquirir um valor acima do poder aquisitivo das populações de baixa renda (a quem a política habitacional manifesta visa atender). O solo, assim valorizado, entre no preço de mercado, e a população de baixa renda é levada a desocupar a área, refugiando-se

(1) Informações fornecidas pelo DEMHAB e pela Prefeitura Municipal.

(2) PROPLAN (Programa de Reavaliação do Plano Diretor de Porto Alegre), Setor Habitação: Sub-habitação e Vilas Populares de Porto Alegre. Arq. Nathan Maltz, dezembro de 1976.

em zonas mais distantes da cidade, ou nem sequer chega a ocupar a área. (1)

Segundo histórico do DEMHAB, a partir de 1960 o DMCP decresceu em suas atividades por falta de recursos financeiros, vindo a retomar suas atividades após a implantação do Sistema Financeiro da Habitação.

(1) Ver a este respeito Capítulo VI, item 3.b: Projetos CURA, Projeto Renascença, Porto Alegre. A questão do uso do solo urbano.

Atuação do DMCP

- Baseado no ano de implantação das Vilas Populares -

Vilas	Ano de implantação	Área total ha	nº lotes	nº casas construídas	nº habitantes aproximado	Observações
1. Batista Xavier	1952/53	24,30	692	546	3.460	
2. São José	1952		842		4.210	Em estudo p/comissão
3. Carlos Barbosa	1953	13,89	274		1.370	
4. Sarandi	1953	45,84	992	611	4.960	
5. Santa Anita	1953/54	33,99	616	20	3.080	Loteada e ocupada em parte
6. Passo das Pedras	1955	26,27	757	537	3.785	
7. São Agostinho I	1956	18,85	617	135	3.085	Completa
8. São Agostinho II	1956	29,71	5			Loteamento industrial
9. São Borja	1958/59	5,68	178	171	890	Completa
10. Santa Rosa	1959	41,03	1.218		6.090	Remanejada pelo Plano Diretor
11. São Gabriel	1950/60	1,99	187		896	
TOTAL			7.378	2.020	31.826	

Fonte: DEMHAB. Informações Gerais. Vilas Populares. Em janeiro de 1977. Secretaria Municipal de Porto Alegre, PROPLAN, Área de Habitação.

c) A política habitacional e a mercantilização da habitação

Outra medida imposta pela legislação referente à Casa Popular, antes de 1964, se refere à impossibilidade de negociar com a habitação adquirida por meio dos programas populares de compra de moradia.

Esta medida encontramos na lei de criação da Fundação da Casa Popular e na lei municipal de criação do Departamento Municipal da Habitação.

Em relação à Fundação:

"Art. 7º - A moradia adquirida por intermédio da Fundação não poderá ser objeto de negócio, não é suscetível de transferência 'inter-vivos', durante a vigência do débito contratual e não responde por dívida além daquela contraída para com a própria Fundação, destinando-se exclusivamente à habitação dos beneficiários e de seus dependentes.

Parágrafo único - Sempre que a moradia se tornar comprovadamente impropria para o uso do respectivo proprietário, poderá este, restituindo-se à Fundação, obter outra por transferência, permuta ou modalidade semelhante de troca". (1)

A legislação que cria o DMCP estabelece também a obrigatoriedade de conservação da propriedade da casa adquirida através deste órgão:

"Art. 8º - As demais condições de venda da casa popular serão estabelecidas em regulamento próprio que estipule um contrato preliminar de promessa de compra e venda no qual o promitente comprador se obriga a não transferir os direitos e ações dele oriundos e a constituir em bem de família, na ocasião de lavrar-se a escritura definitiva, o imóvel adquirido pela forma estipulada nesta lei". (2)

Poderíamos dizer que, neste período de 1946-64,

(1) Decreto-Lei nº 9.218 de 1º de maio de 1946.

(2) Lei nº 982, de 18 de dezembro de 1952.

a política de fornecimento da casa popular procurava impedir o comprador de passá-la adiante ou torná-la objeto negociável. (1)

Esta característica difere fundamentalmente do período posterior, conforme veremos na análise do período seguinte.

(1) Não pudemos contar com as informações necessárias para explicitar as causas de tais medidas, mas trouxemos a questão à tona por contar com os dados, possibilitando assim novas indagações.

2. O elo de ligação entre a ação do Estado e a iniciativa privada: a criação da comissão da casa popular

O Decreto-Lei nº 9.218, de 10.05.46, que cria a Fundação Nacional da Casa Popular, prevê a "desapropriação de terrenos pelos Governos Federais, Estaduais e Municipais, para realização dos objetivos propostos". (Art. 12º).

Prevê ainda a legislação a possibilidade de a Fundação delegar a outras entidades, especialmente às Prefeituras Municipais, as atribuições no que concerne à construção de prédios residenciais. (Art. 13º).

Outra instrução a ser ressaltada, no que tange à concretização das realizações, consiste na determinação de medidas que devem ser adotada pelas empresas privadas industriais; observe-se que referem-se a empresas de vulto.

Para estas, o Artigo 10º impõe a obrigatoriedade de construções residenciais para os operários:

"Art. 10º - Na instalação de estabelecimentos industriais de vulto, definidos por ato do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, serão obrigatoriamente incluídos como condição de funcionamento, residências para os respectivos trabalhadores.

Parágrafo 1º - Aos estabelecimentos industriais, já em funcionamento, será fixado prazo para satisfação de igual exigência".

Dadas as determinações para implantar-se uma política habitacional para a classe operária, vamos ver como se efetiva na prática esta política.

Segundo histórico do atual DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação), órgão ligado à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 1946 foi criada uma comissão da Casa Popular, para estudar o "fenômeno da marginalização social". Esta medida teria sido adotada pelo fato de que nesta data "surge a primeira favela em Porto Alegre". Esta comissão teve como coordenador o industrialista A.J. Renner. Salienta ainda o histórico que "o problema da habitação de baixo custo tornou-se uma afronta aos Poderes Públicos". Esta comissão teria durado

poucos meses. (1)

Da leitura deste texto pode-se deduzir, apressadamente, que nada teria sido realizado pela comissão, funcionando apenas como um alerta em relação ao problema. A pesquisa neste órgão público, em arquivos públicos, na Prefeitura, nos conduziu ao mesmo impasse. Nada havia sido feito ou realizado. A entrevista com pessoas mais antigas do DEMHAB nos levou ao mesmo ponto. Esta comissão surgiu para estudar o problema e nada foi realizado.

A partir da pesquisa, porém, nos arquivos do industrialista A.J. Renner, a questão apresenta-se mais completa e permite-nos estabelecer as relações desta comissão com os órgãos públicos, com a FNCP e vinculá-las à nossa hipótese básica de trabalho.

A criação da Comissão da Casa Popular teria surgido por iniciativa do Prefeito da Capital, Egydio Costa, "já antes da criação da Fundação da Casa Popular" (2) (foi prefeito de 21.02.46 a 19.11.46).

Este prefeito, "preocupado com a falta de moradias, promoveu uma reunião em que se debateu o problema, procurando-se meios de resolvê-lo de modo prático e eficiente. Nesta ocasião, foi constituída uma grande comissão que foi dividida em diversas subcomissões a saber: de financiamentos, de terrenos, de mão-de-obra e de materiais". (3)

Estas sub-comissões se reuniram periodicamente, surgindo destas reuniões a proposta do Sr. Carlos de Moraes Vellinho de que se organizasse uma empresa "sem finalidade de lucro", destinada a favorecer a construção de casas populares.

A idéia foi ampliada "no sentido da constituição de uma empresa que fabricaria certos materiais e importasse outros, visando sempre o maior barateamento possível".

Se a idéia inicial da formação de uma empresa para fabricação e importação de materiais de construção já germinava no pensamento dos representantes da indústria, comêr-

(1) DEMHAB, Histórico da Fundação e Capital.

(2) Seleções do Boletim Renner. Editado por A.J. Renner S/A., Indústria do Vestuário. Porto Alegre, referente ao período de 1945 a 1948, p. 155.

(3) Idem. As próximas notas e informações pertencem ao mesmo texto. Quando se referirem a outro abriremos nota pertinente.

cio, bancos, apoiados pelo prefeito da Capital, esta idéia viu a sua grande chance de concretizar-se quando foi criada a Fundação da Casa Popular.

"Quando da criação, neste meio tempo, da Fundação da Casa Popular pelo Governo Federal, visando resolver os mesmos problemas que vinham sendo estudados aqui, nossas atenções foram concentradas na realização de uma grande empresa (Grifão nosso - LH), nos moldes acima expostos, e com este programa: fabricar, de início, os materiais essenciais como tijolos, telhas, esquadrias e, eventualmente, casas pré-fabricadas, ampliando esse programa progressivamente até abranger todos os materiais e artigos necessários para a Casa Popular, e que não possamos produzir ou obter nestes ou noutros estados".

A Companhia Materiais Prô-Casa Popular foi registrada em 1947, sendo constituída como sociedade anônima. O capital da companhia orçava em 8 milhões de cruzeiros, tendo os governos do Estado e do Município entrado com 50% do capital necessário para a realização da empresa. Os outros 50% foram divididos entre firmas industriais, comerciais, bancos e companhias de seguros, estando da seguinte forma composto: dois milhões e quinhentos mil por parte das indústrias, setecentos mil do comércio, e oitocentos mil dos bancos e companhias de seguros.

O diretor-presidente da companhia era o industrialista Antonio Jacob Renner, sendo presidente do Conselho Consultivo o engenheiro Egydio Costa; diretor-técnico, Engenheiro Walter Haetinger; diretor-comercial, o comerciante Carlos de Moraes Vellinho; tendo como suplentes da diretoria, Engenheiro Arthur Heinz, Engenheiro Ivo Wolf e Mário Leivas Cardia, funcionário público. (1)

Em 1948 a companhia consegue, por intermédio do ex-prefeito Egydio Costa, tornar-se agente representante da Fundação da Casa Popular na capital e desempenhar as atribuições concernentes à construção de habitações populares; bem como lhe era, de certa forma, facultado o uso do solo, através

(1) Estatutos da Companhia Materiais Prô-Casa Popular. 1947.

de doações realizadas pelo Estado:

"Por intermédio do Dr. Egydio Costa, um dos pioneiros de sua organização, propôs-se a Fundação a fazer da Cia. Materiais seu agente nesta capital e, em ofício ao Sr. Governador do Estado, comunicava, já em fevereiro do corrente ano (refere-se ao ano de 1948 - LH) que seu Conselho Central resolvera delegar à última 'as atribuições que lhe cabem no tocante à construção de casas populares em Porto Alegre', remetendo anexo o termo do acordo a ser firmado. E acrescentava: no ensejo reiteramos a V.Excia, providências no sentido de serem indicadas áreas disponíveis que possam ser doadas a esta Fundação, para imediato aproveitamento". (1)

A companhia, porém, tinha como objetivo ampliar sua ação a todo Estado do Rio Grande do Sul, conforme estabelecido em seus estatutos:

"Art. 1º
Parágrafo único - A critério da Diretoria e com prévia audiência e a provação do Conselho Consultivo, a Companhia poderá criar e manter agências e filiais onde, dentro do território do RGS, venha a ser julgado conveniente". (2)

As primeiras realizações da empresa foram no sentido de montar a fábrica de tijolos e telhas e a fábrica de esquadrias.

O subsídio do Estado para favorecer o investimento do setor privado não se limitou ao fornecimento de capital para a realização da empresa. O Estado participava, também, no fornecimento de serviços indispensáveis à montagem das fábricas:

"Para instalação da fábrica de esquadrias, bem como do depósito de materiais importados e eventualmente para a fabricação da casa pré-fabricada, compramos um terreno de 4.600 metros quadrados, na avenida Ceará, nesta capital. Graças à

(1) Boletins Renner, ano 1945/48, p. 52.

(2) Estatutos da Companhia de Materiais Prô-Casa Popular, 1947.

boa vontade da Prefeitura, foi feito um aterro de cerca de 4.000 metros cúbicos, em condições ótimas, pois pagamos somente o combustível e gastos com o pessoal. O serviço foi feito em tempo record, com as três possantes auto-scrapers que a Prefeitura empregou nos serviços de transporte do aterro de Passo da Areia até a Av. Ceará". (1)

Evidentemente que o fornecimento de serviços gratuitos por parte da Prefeitura Municipal para que o setor privado tivesse menos custos com os mesmos favorecia em última análise ao próprio setor privado, que teria suas possibilidades de acumulação de capital ampliada.

Se por um lado o setor privado e o setor estatal local, aqui representado pela Prefeitura Municipal, estavam plenamente de acordo quanto as realizações e empreendimentos para a concretização da política habitacional, o primeiro passa a ver na existência de um órgão centralizado, a FNCP um empecilho para a maior acumulação de capital.

Tendo aplaudido, inicialmente, a criação da Fundação, A.J. Renner passa a lhe fazer críticas contundentes, alegando que a existência deste órgão, que centralizava decisões e recursos, impedia a plena realização dos objetivos propostos: a construção de moradias para operários. Na verdade, por trás de seu discurso, que se trasveste na defesa dos interesses dos operários e da falta de moradias na capital, o industrialista vê na Fundação um empecilho para a sua acumulação privada.

A legislação que cria a Fundação da Casa Popular é bem clara no que se refere a quem devem ser destinadas as habitações a serem construídas:

"Art. 5º - Os estatutos fixaram os limites máximos dos valores das moradias de forma a que os benefícios visados por este Decreto-Lei favoreçam aos mais necessitados, vedadas as obras que não possam ser qualificadas como de tipo genuinamente popular". (2)

(1) Boletins Renner, 1945/48, p. 156.

(2) Decreto-Lei nº 9.218, 1º de maio de 1946.

Ao referir-se ao acordo realizado entre a Fundação da Casa Popular e seu agente representante em Porto Alegre, a Companhia de Materiais Prô-Casa Popular, A.J. Renner manifesta seu parecer sobre a construção de moradias exclusivamente destinadas aos operários e sobre a centralização de decisões que a Fundação impunha:

"Na minuta do acordo falava-se apenas de conjuntos residenciais a serem construídos em terrenos doados pelo Estado 'mediante projetos com detalhes e especificações, processo de execução, prazo, orçamento minucioso, quantidade e preço dos materiais e da mão-de-obra' a serem aprovados pela administração central da FNCP, no Rio. Imagina-se o enorme lapso de tempo que tais exigências tomariam, sem nenhum proveito prático, mas acarretando talvez a impossibilidade de execução da maioria dos projetos, pela alta, no intervalo, dos materiais e dos salários. Além disso parecia vedar-se o financiamento e venda destes para construções isoladas, de maior interesse, dado o avultado número de terrenos baldios existentes em zonas já urbanizadas da Capital e pertencentes a pessoas sem recursos para construir.

Em longa carta, com minuciosa exposição da situação local, das dificuldades e aspirações dos trabalhadores, sobretudo a de ficarem mais próximos de seus trabalhos, mostrou a Companhia Materiais as deficiências da cidade em matéria de transportes, água, luz e energia e elétrica, pavimentação, etc., para lembrar que só se agravariam tais problemas com a construção de vilas residenciais, coisa que só poderia ser feita em lugares distantes das zonas urbanas e sem nenhum destes serviços indispensáveis, ao passo que o aproveitamento dos terrenos baldios dos bairros existentes, para a construção de casas para a moradia de seus proprietários, tudo facilitaria. Foi ainda além a Cia. propondo que se auxiliasse de logo aqueles que, possuindo terreno, ou terrenos e alguma economia realizada, não dispusessem do bastante para edificar a casa própria". (1)

(1) Boletins Renner, 1945/48, p. 52.

A proposta do industrialista é de fornecer materiais de construção para aqueles que já seriam proprietários de terrenos e não para os operários conforme estipulado pela legislação.

A proposta de A.J.Renner visa também fornecer materiais a outras entidades financiadoras, como os IAPs e aqueles que desejem construir casas para alugar.

Propõe a modificação da minuta, no sentido de serem efetuados:

"1) Construções não são de vilas residenciais, mas de pequenos grupos e casas isoladas, podendo a Cia. contratar o fornecimento de materiais a outras entidades financiadoras (Institutos, etc.)". (1)

E ainda:

"muito embora, na constituição da Companhia de Materiais, somente houvesse a preocupação de fornecer os materiais a quem pretendesse construir sua casa própria, no tipo popular, contudo, mediante certas condições a serem estipuladas, poderiam também ser fornecidos os materiais para essas casas de renda (refere-se a casas de aluguel - LH), já que seriam do tipo popular e contribuiriam para reduzir a crise de habitações. Seria talvez um meio de interessar certas pessoas a construir casas para alugar e que, em virtude da malfadada lei de inquilinato, se têm afastado desse modo de emprego de capital, antes tanto em uso.

Pela modalidade ora sugerida, o proprietário do terreno, necessitando de financiamento (pois nem todos os proprietários desses terrenos baldios dispõem de capital suficiente), obteriam tal financiamento nas mesmas condições estipuladas para a Casa Popular, contando, naturalmente, também os materiais nas mesmas condições. Qualquer concessão que os Poderes Públicos fizessem à Casa Popular (de uso próprio), deveria também ser estendida a esse tipo de casa popular de aluguel". (2)

(1) Boletins Renner, 1945/48, p. 53.

(2) Idem, p. 52.

O interesse do industrialista é que sejam propiciadas, indistintamente, a proprietários de terrenos e trabalhadores não-proprietários, as mesmas condições de financiamento de materiais de construção.

A crítica à Fundação engloba outros pontos, quais sejam:

- centralização excessiva, cujas leis e regulamentos, que se fazem no Rio de Janeiro, não atendem às diferenças regionais;

- que, sendo estadual a renda da Fundação, só sirva para alimentar uma administração central numerosa;

- que deve ser dada autonomia aos órgãos estaduais da Fundação, para que possam resolver mais eficientemente os problemas da escassez de moradias.

A.J. Renner se manifesta também acerca da lei do inquilinato e das exigências feitas nas construções de casas, quanto ao uso de material de construção.

Quanto ao primeiro item, lei do inquilinato, Renner preconiza a liberação do preço dos aluguéis, alegando que o congelamento dos mesmos vem aumentar a carência de habitações, porque não se constrõem mais casas com a finalidade de alugá-las.

No ano de 1946 houve um aumento dos preços de aluguéis, porém, segundo o industrialista, não foi suficiente, não atendendo aos interesses dos proprietários de imóveis.

"Durante este lapso de tempo, isto é, a partir da intervenção nos aluguéis, até a presente data, a inflação levou a cifras altas o custo da construção, o valor da propriedade, os transportes, enfim, o custo de vida aumentou para os inquilinos como para os proprietários de prédios. Aos primeiros se concederam aumentos de ganho de acordo com o aumento do custo de vida, que em geral chegou a 300% sobre 1939. No entanto, aos proprietários de imóveis se concedera somente um reduzido aumento de seus rendimentos, muitíssimo inferior ao que se proporcionou, com justiça, aos que pagam aluguéis. O justo teria sido que a medida que os salários e os preços fossem se reajustando ao poder aquisitivo mais reduzido da nossa moeda, também os aluguéis, não digo na mesma propor-

ção, mas aproximadamente, deveriam acompanhar a desvalorização do cruzeiro pelos efeitos da inflação, portanto, permitindo-se aumentos justos de aluguel, e não como se fez, aceitando como fato consumado a desvalorização da moeda para os salários e preços, e não para os aluguéis. (...) Isto provocou o desinteresse dos proprietários de imóveis em construir novas moradias, uma vez que não viam compensação pelo emprego de capital em novas construções". (1)

Crítica também um novo projeto de lei do inquilinato, a ser aprovado pela Comissão de Justiça da Câmara Federal, que estipulava que durante dois anos nenhum inquilino poderia ser desalojado, não fazendo distinções para casos especiais.

Os argumentos de Renner, porém, são em defesa dos proprietários de casas de aluguel e não dos trabalhadores-inquilinos:

"Apesar disso, parece que nossos legisladores ainda não se deram conta dos erros cometidos, que agravaram de um modo incrível a falta de moradias. Fazem leis que podem agradar uma centena, mas que na verdade vêm prejudicar a milhares, e justamente os que menos deveriam ser prejudicados, pois se pressupõem sejam pessoas de pequenos recursos que não podem adquirir sua casa própria, tendo que pagar aluguéis". (2)

A não-liberação dos aluguéis fazia com que fosse mais interessante alugar uma casa do que adquiri-la.

A lei impedia, também, que se aumentasse o número de novas construções e de construções de grandes blocos, ao qual Renner se manifesta contrário:

"Ainda há mais; se vier a ser aprovada a nova lei, ela trará a completa paralisação no desenvolvimento das cidades. Não será mais possível demolir velhos prédios, com pequena capacidade em relação à área que poderia ser aproveitada

(1) Boletins Renner, 1945/48, p. 75.

(2) Idem, p. 76.

por outras construções não são com maior capacidade como em melhores condições de higiene". (1)

Em relação ao tipo de material a ser utilizado, Renner propõe a simplificação e estandarização dos materiais, para que seja viável a sua produção em massa, a preço mais baixo. Segundo ele, a proposta não visa diminuir a qualidade dos materiais, mas o seu mais baixo custo.

Como exemplo ele cita a fabricação do tijolo oco, ao invés do maciço, e coloca as exigências feitas pelo Código de Construções da Prefeitura e do Departamento Estadual de Saúde como impedindo o barateamento das construções.

Segundo este Código e Departamento, as exigências se referem às medidas a serem obedecidas e às exigências de construir as instalações sanitárias, de material, com piso de mosaico e paredes de azulejo, o mesmo referindo-se à cozinha.

O industrialista propõe a diminuição destas medidas, bem como para a cozinha e banheiro passar resina ou tinta a óleo nas paredes, piso de cimento e para a cozinha piso de madeira. (2)

Estas medidas visariam, segundo o industrial, o barateamento das construções, o que permitiria a sua realização em maior escala, destinadas à população trabalhadora.

(1) Boletins Renner, 1945/48, p.76.

(2) Idem, p. 158.

CAPÍTULO IV

A Iniciativa Privada na Construção da Habitação
Operária no Rio Grande do Sul (46 - 64)

1. Estudo de um caso: A Ação Empresarial de A.J. Renner (1946)

a) A construção da vila operária das Indústrias Renner

A.J. Renner pretendia construir uma vila operária para os operários de sua indústria antes mesmo da criação da FNCP, em 1946. Portanto, enquanto idéia, tal política não é consequência direta da FNCP. No entanto, é com a FNCP, que obriga as grandes empresas a construírem moradias para seus trabalhadores e dá condições objetivas para tanto, que tal idéia pode ser concretizada.

Por um lado temos a FCP que, através de sua legislação, impõe às grandes empresas a construção de moradias aos operários. Por outro lado, temos o industrialista Renner como um dos principais constituidores de uma outra empresa, dedicada à fabricação de materiais de construção.

O Estado, subsidiando a criação da empresa de materiais de construção, cumpre sua função de favorecer a acumulação capitalista do setor privado através de novas oportunidades de investimento.

A função ideológica, de organização do consenso quanto aos métodos ligados à produção industrial, encontra seu âmbito de ação mais eficaz no universo da fábrica.

Renner, um admirador do fordismo (1), mantém neste período de 1946 a tentativa de controle político de seus operários e a disseminação da ideologia da "harmonia entre o capital e o trabalho", bem como da ideologia da casa própria, na ação concreta (benefícios sociais) e na doutrinação dos trabalhadores, através de um boletim, cujo início da publicação data de janeiro de 1945.

(1) O enquadramento de A.J. Renner como admirador do fordismo baseia-se em suas publicações nos Boletins Renner, veiculando a ideologia do fordismo aos operários de sua indústria. Nos Boletins encontramos textos que abordam assuntos diversos, desde "o exemplo de Henry Ford", até as realizações práticas como: Cooperativas de Consumo, de Crédito, refeitório-restaurant, grupo musical, Renner Xadrez, Clube, Grêmio Esportivo Renner, Vila Operária Renner, Inquiridos do Boletim Renner, bem como a transmissão ideológica de pensamentos em relação a: problemas de saúde, vantagens do exame médico do operário, código moral para os jovens, vício, solidariedade dos elementos da produção, os sete degraus do êxito; e uma série de outros artigos. A respeito ver Boletins Renner.

Podemos citá-lo como exemplo típico do industrialista que, embora aceitando a intervenção legal do Estado sobre o mercado de trabalho, "nunca esconderá confiar mais numa ordem exaltadora do indivíduo e de sua empresa". (1)

Em setembro de 1945 o Boletim passa a tratar da questão da propriedade cuja função ideológica era incutir na classe operária a ideologia da "casa própria". A.J. Renner e Argus (pseudônimo utilizado por um funcionário da empresa, Br no Ribero Würdig, redator do Boletim Renner) revezam-se na tarefa da transmissão da ideologia de seu projeto de hegemonia, como empresário industrial.

O Boletim comunica aos operários a idéia da construção de uma vila operária, "notícia tão significativa e grata a todos que sonham e almejam possuir seu lar, a SUA PROPRIEDADE" (em letras garrafais no original - L.H). (2)

Para a concretização desta obra, "a sociedade A. J. Renner S/A adquiriu grande área de terras bem próximas da cidade" (Passo da Mangueira). (3)

A área, porém, era precariamente servida por transportes, problema que o industrialista já havia encaminhado aos órgãos municipais, sendo que a Prefeitura e a Cia. Carris Porto-Alegrense "já estão tratando do assunto". (4)

Em outubro de 1945, Argus tece uma série de considerações em torno da iniciativa, caracterizando o pensamento ideológico burguês da propriedade privada. (5)

Ao referir-se à construção da vila operária, enfoca o assunto como "cativante":

"O ideal seria que cada chefe de família tivesse a sua casa própria; pequena que fosse, mas legitimamente sua, obtida com seu trabalho, com seu próprio esforço. Não são poucos certamente os que possuem a sua propriedade, adquirida à custa de economias, de renúncia a pra

(1) Vianna, op. cit., p. 85.

(2) Boletins Renner, 1945, setembro.

(3) Idem.

(4) Ibidem.

(5) As próximas notas entre aspas referem-se ao Boletim Renner, outubro de 1945. Abriremos notas pertinentes quando necessário.

zeres e gastos sup̄erfluos. Podemos mes-
mo nos aventurar a dizer que muitos p̄o-
dem fazer o mesmo, bastando para isso
possuir aquela força de vontade que le-
va o homem a caminho da prosperidade.
Mas não vamos a tanto; consideremos que
muitos, apesar de não terem aquela for-
ça de vontade que em outros é a chave
do sucesso, também aspiram um lar que
seja seu, dos seus filhos, de sua fa-
mília. Se aos primeiros não é neces-
sária a ajuda, porque se ajudam a si
mesmos, aos últimos lhes faltam o in-
centivo e a cooperação (...). Hã os que,
com menos força e capacidade de enfren-
tar dificuldades, precisam da ajuda
amiga dos mais fortes (...). É natu-
ral que nisso não vai a suposição de
que os mais fortes carreguem os mais
fracos sem que estes demonstrem inter-
esse e boa vontade de subir a estrada.
Hã necessidade de que, pelo contrário,
sejam os mais fracos os primeiros a
mostrarem a sua disposição de se que-
rerem ajudar também, para que sejam
ajudados. O problema não é resolvido,
por exemplo, em se dar uma casa a que-
le que não se interessa por sua aqui-
sição, em pouco tempo deixaria ruir por
terra a sua morada, pelo desleixo e o
desinteresse de mantê-la para si. Re-
firo-me a aqueles que desejam ter a sua
propriedade, e não a podem possuir por
lhes faltarem as forças e os meios su-
ficientes (...).

Mas em tudo isso, hã que atentar para
um ponto importantíssimo: se cada um
quiser ter o legítimo direito de posse,
se cada um quiser mandar efetivamente
no que é seu, e de ter enfim o direito
à liberdade, é necessário que a pro-
priedade não seja adquirida pelo indi-
víduo a custa de sua submissão ao Estado.

Cada um deve ser dono do que é seu,
ter o direito de mandar no que possui.
O operário brasileiro ama a liberdade
e não a troca por nenhum preço. Sua
pequena propriedade é um símbolo, ele
a adquiriu com suor e sacrifício; é
sua, de sua família, dos seus filhos.
Porque não a recebeu em troca de sua
liberdade, é ele quem manda no seu
chão, no seu sítio, no seu lar. É as-
sim a tradição brasileira, e os traba-
lhadores, que nunca traíram essa tra-
dição, não se deixarão levar por cami-
nhos diferentes e estranhos.

E os que não têm ainda o seu lar pró-
prio, que sigam o exemplo (belo e dig-
nificante, por certo!) daqueles que
apesar de sua humildade construíram a
sua moradia e a tem para si, como um
santuário da família, do amor a ter-

ra livre e da fé em Deus". (1)

Em janeiro de 1946 o tema é retomado, dizendo-se que será o ano que "marcará o início da execução do grande projeto da Vila Operária das Indústrias Renner".(2)

Nesta data, segundo informe do Boletim, havia 400 inscritos interessados na aquisição de uma casa própria na vila.

Havia sido adquirida, pelas indústrias Renner, uma área de terra de 56 hectares, no Passo da Mangueira, "distante poucos quilômetros do arrebalde industrial da cidade".

A propriedade foi dividida em 600 terrenos, mais uma área disponível e a parte ocupada pelas ruas e praças. Em média, os terrenos têm 400 a 500 metros quadrados, com frente de 12 metros por 35 metros".

Para realização da terraplanagem, Renner encomendou máquinas e tratores especiais dos Estados Unidos.

No mesmo local Renner instalou outra de suas fábricas, a E. Renner S/A. Fábrica de Louças.

As habitações seriam vendidas aos operários, diferentemente do período inicial da industrialização, quando as mesmas eram alugadas.

As habitações eram financiadas por uma Cooperativa de Crédito, fundada por A.J. Renner em 1945.

Com a liquidação da Casa Bancária A.J. Renner e Cia. LTDA., foi fundada em 20 de julho de 1945 a Cooperativa de Crédito Indústrias Renner LTDA. (3)

Desta Cooperativa de Crédito faziam parte a empresa, empregados e pessoas que a ela desejassem associar-se, "independente de aqui exercerem sua atividade".

O capital subscrito inicial foi de Cr\$ 132.800,00, com 161 associados.

(1) Boletim Renner, p. 17.

(2) Idem, p. 145/46. As próximas referências são extraídas do mesmo texto. Abriremos nota pertinente quando necessário.

(3) Boletins; p. 125.

"O funcionamento desta cooperativa é semelhante ao de uma Casa Bancária, operando em duas seções - a de crédito e a de depósitos. Seu programa de atividades é vasto, e visa favorecer os interesses dos associados, mediante condições reguladas pela lei de cooperativas em vigor no país. Assim, os juros sobre o capital subscrito pelo associado bem como sobre importâncias por este depositadas, é de 6%, o crédito é fornecido ao associado para aquisição de bens móveis, sob a garantia de fiança ou hipoteca, a juros mórnicos". (1)

No final do ano de 1947, após dois anos e meio de funcionamento, o balanço da Cooperativa demonstrou o avultado ativo líquido de Cr\$ 25.370.898,40.

O saldo de empréstimos efetuados aos associados, segundo o balanço de 31 de dezembro do referido ano, foi de Cr\$ 25.155.083,70, sendo Cr\$ 3.757.839,50 realizados mediante garantias hipotecárias e Cr\$ 21.397.244,20 sob garantias diversas.

O volume de negócios realizados pela Cooperativa e as principais realizações feitas, são apresentadas no relato que a seguir transcrevemos:

NEGÓCIOS	FINALIDADE DO EMPRÉSTIMO	VALOR TOTAL
107	Construções e compra de moradias	2.985.338,20
166	Fins construtivos	501.577,00
38	Compra de máquinas de costura	94.710,00
33	Aquisição de móveis	83.487,00
23	Reformas e aumento de casas	58.950,00
64	Compra de vestuário	44.950,60
24	Compra de rádios	43.314,00
24	Compra de fogões	39.932,00
6	Compra de terrenos	28.100,00
10	Compra de bicicletas	14.864,00
10	Compra de geladeiras	6.835,00
4	Compra de relógios	4.955,00
27	Diversos	419.245,70
536		4.326.258,50

(1) Boletins, p. 125.

Os empréstimos destinados e relacionados a construções, aquisições de habitações, terrenos, reformas de casas, correspondem em número absoluto a 302 operações efetuadas, equivalendo a 56% de todos os negócios realizados.

O custo destas operações abrange Cr\$ 3.573.965,20 do valor total dos empréstimos, correspondendo a aproximadamente 82% dos mesmos.

b) O processo de concentração das Indústrias Renner

A.J. Renner participou da fundação de uma tecelagem em São Sebastião do Caí, no ano de 1911, assumiu sua direção em 1912, criou uma fiação em Porto Alegre, em 1914, e transferiu a tecelagem para a capital em 1916. (1)

Estes empreendimentos contaram com o financiamento de Mentz (que, conforme vimos, está estreitamente ligado ao processo de urbanização de Porto Alegre), concunhado de Renner, que controla acionariamente a firma, a partir de 1917.

A firma apresenta intenso crescimento durante a Primeira Guerra Mundial, quando tem o valor de suas vendas elevado em 1.383% entre 1914 e 1919, "sobretudo graças ao lançamento patentado de uma capa para montar, idealizada por Anton J. Renner, que obtém grande aceitação". (2)

Em 1927 é fundada a indústria Renner Hermann S.A., indústria de tintas, óleos e vernizes. Localizada inicialmente nos Navegantes que foi alagada por uma enchente em 1941 transfere-se posteriormente para o Passo da Mangueira, onde havia sido adquirida, em 1945, uma área de 10ha, "suficiente, sem dúvida para a ampla instalação das fábricas, residência do pessoal especializado, etc.". (3)

Em 1948 Renner refere-se à indústria de tintas salientando: "A Renner S.A. Tintas e Vernizes realiza uma completa organização vertical produzindo desde a matéria-prima em bruto a todos os elementos que, ao final, vão constituir seus renomados artigos". (4)

Com efeito, visando a extração de óleo vegetal para a fábrica de tintas, foi realizada a plantação de tungue numa fazenda da empresa (Guajuviras), ocupando 25ha e contando em 1948 com 7000 pés desta planta. (5).

Em 1932 é fundada a Lojas Renner, para colocar diretamente no mercado os produtos da fábrica.

(1) Singer, op. cit., p. 166

(2) Idem.

(3) Boletim Renner, 1948, p. 226. Grifo nosso.

(4) Idem; p. 231.

(5) Idem; p. 215.

Em 1936 é fundada a Fábrica de Máquinas de Costura Renner Ltda. No mesmo ano é iniciado o desenvolvimento da cultura e beneficiamento do linho para fibra, consumidos na indústria do vestuário. As fibras de linho para a indústria provinham de Farroupilha (1936), Veranópolis (1944), onde a produção estava entregue a uma firma associada: Renner, Beltrami e Cia. Ltda. Em 1944 foi iniciada, também, a cultura do linho em Alfredo Chaves, onde foi instituída uma usina de beneficiamento, pertencente às indústrias Renner, em 1945. Em 1945 Renner adquire o acervo da Empresa de Linho Erechinense Ltda., remodela e amplia a empresa, passando a usina de beneficiamento do linho em Erechim a pertencer exclusivamente às Indústrias A.J. Renner S.A.

Desde o período de 1941 a empresa Renner dedicou-se, na Fazenda Guajuviras, à plantação de eucalipto para combustível de suas fábricas. Para o mesmo fim a empresa havia adquirido, em 1939, no 1º distrito de Triunfo, terras já plantadas com eucalipto, o qual recebeu o nome de Horto Florestal Sulino, contando em 1948, com 582 ha de terras plantadas. (1)

Em 1938 (ou 1939, não temos a data exata), é fundada a Fábrica de Calçados Renner.

Os benefícios sociais fornecidos pela empresa aos seus operários datam de 1933.

A assistência médica data de 1º de junho de 1933, "quatro anos e meio antes da organização do Instituto dos Industriários ao qual competiria esta atribuição". (2) Em 1937 surge a Caixa de Beneficência dos Empregados.

Em 1938, com a criação do IAPI, foi salientado por um dos apologistas de Renner: "convencido de que a legislação social demoraria a completar-se e a ser posta em execução, continuou adiantando-se a ela (Renner)". (3)

(1) As informações contidas nos parágrafos acima foram colhidas nos Boletins Renner, 1948.

(2) Pellanda, Ernesto. 40 Anos Renner. Indústria do Vestuário. Porto Alegre, 1952, citado In: Souza, op. cit.

(3) Citado In: Souza, op. cit. Refere-se aqui a Pellanda - LH.

A partir de 1943 os serviços de assistência dentária passaram a ser prestados de forma gratuita, assumindo a empresa o encargo que antes era atendido pela Caixa de Beneficiência dos Empregados.

Em relação ao efeito dos benefícios sobre os operários da indústria, Pellanda salienta: "O curioso é que, colaborando com a antiga Federação Operária, os trabalhadores da Fábrica Renner sempre se solidarizaram - embora eles gozassem de prerrogativa - com as greves promovidas pelos outros tecelões para a alcançarem". (1)

Em 1944 surge a Cooperativa de Consumo dos Empregados da Indústria Renner e em 1945 a Cooperativa de Crédito (em lugar da Casa Bancária, extinta por esta época).

A construção das habitações para os operários data de 1946.

Em 1951 Renner estabeleceu prêmios, em vez de seguro pagável post-mortem.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, Renner passa à modernização de seu maquinário, bem como à ampliação de muitas de suas fábricas (algumas das quais já foram referidas anteriormente, como é o caso das usinas de beneficiamento do linho).

Em 1946 é fundada a Fábrica de Louças de E. Renner S.A..

As origens da S.A. Artesanatos de Cimento Renner são de 1947. Nesta data, Waldemar Hogelberg teria vindo da Dinamarca com técnicas de indústria de cimento. Em 1948 Renner importa máquinas de fabricar tubos. Inicia-se, então, a futura empresa que, neste período, é apenas um setor da Fábrica Renner. Em 1952 deixa de ser setor da fábrica Renner e passa a constituir-se como empresa autônoma. (2)

Em 1944/45 a Indústria do Vestuário Renner contava com 2.500 operários, elevando-se este número para 3.000 em 1946/47. (3)

(1) Citado In: Souza, op. cit.

(2) Souza, op. cit.

(3) Boletins Renner.

Em 1946, o capital social da empresa eleva-se de 60 milhões no início do ano, para 90 milhões em dezembro. (1)

De 1946 a 1951 o valor das vendas das Indústrias Renner elevam-se de Cr\$ 87.715.586,00 para Cr\$ 198.566.000,00 (2).

A integração da produção de forma vertical, desde a matéria-prima até a colocação à venda diretamente ao consumidor dos produtos das Indústrias Renner, permitiu uma concentração de capital, para o que contribuía, ainda, o fato de haver uma centralização de decisões em torno a poucos diretores, dos quais A.J. Renner era o principal.

Com efeito, as Indústrias Renner vieram a se constituir numa das maiores empresas verticalmente integradas da América do Sul:

"A firma acabou constituindo-se na maior empresa verticalmente integrada da América do Sul, reunindo nela fiação, tecelagem, acabamento do tecido, confecção de roupa, distribuição e venda a varejo da mesma; 40 anos depois da fundação, contava a indústria, somente em seu núcleo central: hortos florestais, usinas termoelétricas, hidráulicas e filtros para a produção de água tratada, fábrica de sabões neutros para uso fabril e doméstico, depósito de lãs, lavanderia, tinturaria, fiação cardada e penteada, tecelagem, acabamento de tecidos de lã, estações experimentais para cultura e seleção de sementes, usinas para produção de fibras e demais seções para produção de tecido de puro linho, corte e confecção de roupas, curtume, fábrica de calçados, de tecidos e couro e fábrica de feltros técnicos e para uso doméstico". (3)

Na década de 1970 Renner Indústria do Vestuário associa-se à Lee e passa a denominar-se Lee S.A. Indústria de Confeções.

Demonstrando o grau de concentração das Indústrias Renner, vamos encontrar na revista Visão, "Quem é Quem na Economia Brasileira":

(1) Souza, op. cit.

(2) Idem.

(3) Singer, op. cit., p. 166.

- 1 - Lee S.A. Indústria de Confecções - 719 empresa no setor.
- 2 - Renner Hermann S.A.; localizada na seção de química e petroquímica - 349 empresa no setor.
- 3 - Renner S.A. Lojas - 119 no setor.
- 4 - Renner S.A. Feltros - 519 no setor. (1)

(1) Visão, "Quem é Quem na Economia Brasileira", 1977.

c) A proposta de um Fundo de Garantia da Estabilidade (fins da década de 1940)

A propósito da Lei da Estabilidade (1) A.J. Renner, representando certamente o pensamento de setores empresariais, advoga, em fins de 1948, o seguro-despedida, em substituição àquela lei.

O seguro-despedida, em substituição à Lei da Estabilidade, seria realizado mediante depósito feito pelos empregadores de "um 13º mês de salários a cada ano", a favor de cada um dos empregados. (2)

A vantagem deste instituto seria, segundo Renner:

"Instituída que seja essa medida terão todos os empregados conquistado uma vantagem certa, sem prejuízo de sua liberdade de mudar de emprego, como agora acontece". (3)

Esta medida, "puramente democrática", viria a ser complementada pela "participação do trabalhador no lucro das empresas", estabelecida pela Constituição e, na época, em projeto de regulamentação junto à Câmara Federal. Sobre a participação nos lucros das empresas, Renner advoga a "participação certa e não a ilusória e incerta dos lucros de balanço", como estava previsto:

"Sempre entendi a respeito que essa participação deve ser indireta e empregada na melhoria do ambiente de trabalho e da assistência ao trabalhador como aliás vimos praticando há longos anos e como já em dezembro de 1940, numa palestra no Rotary Club desta capital, recomendava. Durante a discussão do assunto na Constituinte muitos deputados defenderam aliás esse ponto de vista, mas foram vencidos, predominando a corrente dos que preconizavam a participação direta". (4) (Grifo nosso - LH)

(1) Segundo Vianna: "Como figura constitucional, a estabilidade consiste numa inovação do legislador de 46, culminando um processo de quase duas décadas em que esse instituto nasceu e foi consolidado como um direito elementar do trabalhador". Op. cit., p. 271.

(2) Boletins Renner, 1948/51. Publicado também no Diário de Notícias de Porto Alegre, em 28.12.48.

(3) Idem.

(4) Ibidem.

Em 1949 a idéia do seguro-despedida evoluiria para a proposta de um Fundo de Garantia da Estabilidade como uma forma de a classe empresarial responder às críticas de que estaria propondo a eliminação dos dispositivos constitucionais quanto à questão da participação nos lucros das empresas e da estabilidade do empregado:

"Já antes da Conferência de Araxá circularam notícias de que nesse conclave das classes produtoras seria proposta a revogação dos princípios constitucionais da participação nos lucros e da estabilidade do empregado, retirando-se pura e simplesmente de nossa legislação social essas franquias asseguradas aos trabalhadores". (1)

A proposta da reformulação da legislação, quanto à questão da participação nos lucros e da estabilidade do trabalhador, estaria sendo feita, segundo Renner, para ampliar as vantagens a todos os empregados e não somente a alguns, como aconteceria se fosse aprovado o projeto em tramitação na Câmara Federal:

"Não faltou aliás quem me atribuísse tais propósitos, como o fez, nominalmente, o Sr. Nelson Mota, presidente do Sindicato dos Empregados no Comércio do Rio de Janeiro em entrevista ali publicada. Certo tais julgamentos partem de pessoas que jamais tiveram em mãos numerosos artigos e as teses que a respeito escrevi. Se os tivessem lido teriam visto que, ao contrário, sempre sustentei a necessidade de se aperfeiçoarem esses institutos de modo que viessem todos os empregados e não só alguns a se beneficiarem de suas vantagens". (2)
(Grifado no original - LH).

Em relação à participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, o industrialista ressalta que a proposta foi realizada no sentido de uma participação certa dos trabalhadores no "produto das vendas mensais em vez da incerta nos 'lucros de balanço' como está disposto no projeto em andamento na Câmara dos Deputados".

(1) Boletins Renner, 1948/51. Publicado também no Diário de Notícias de Porto Alegre, em 14.08.49.

(2) Idem.

Em relação ao Fundo de Garantia da Estabilidade a proposta consistia num depósito mensal de 1/12 da folha de pagamento de cada empresa, a favor de todos os empregados. Este fundo serviria, entre outros objetivos, para o financiamento da casa própria ao trabalhador, conforme o argumento de A. J. Renner:

"E, quanto ao Fundo de Garantia da Estabilidade o que propusemos foi que, em vez da indenização a alguns empregados (grifado no original - LH), quando despedidos, fizessem os empregadores o depósito mensal de 1/12 de cada folha de pagamentos a favor de todos os seus empregados (grifado no original - LH), a cada um dos quais seria creditado pela Caixa proposta, nominalmente, a parte que a cada um competisse. Desse modo, teria cada empregado o seu pecúlio próprio do qual disporia inteiramente ao se aposentar ou a passar para categoria de trabalho não sujeita às nossas leis sociais, ou disporia a sua família na hipótese de falecer ainda em atividade. Além disso serviria o fundo assim reunido para financiamento da casa própria (grifo nosso - LH), emprestando a Caixa, a juro módico, o que faltasse ao empregado para essa conquista. E, mais que tudo isso, constituiria o depósito uma espécie de seguro que livraria o empregado do medo de perder o emprego, medo que atualmente impede o seu progresso, tolhe a sua iniciativa e, por isso mesmo, representa um entrave ao progresso social". (1)

É importante ter presente, conforme salientou Vianna, que, "quando se legislou, de modo geral sobre a estabilidade - 1935 - o mercado de trabalho se encontrava relativamente estagnado", ou seja, "a situação de mercado criara uma estabilidade real", com a consequência de que "a estabilidade legal e a situação real no mercado não se encontram inicialmente de forma contraditória". (2)

(1) Ibidem.

(2) Vianna, op. cit., p. 273 e segs.

A proposta de A.J. Renner, representando os interesses dos setores empresariais, pode ser relacionada com a expansão da força de trabalho disponível, o que se traduzirá, portanto, na tentativa de retirar da legislação o estatuto da estabilidade.

Com efeito, principalmente a partir de 1950, "a expansão do exército industrial de reserva coincidirá com a emergência de um novo impulso do capital industrial, em particular nos meados dos anos 50. A expansão desse capital encontrará pela frente os dois nódulos institucionais do comunismo - o poder normativo da Justiça do Trabalho e a estabilidade no emprego - que consistirão em dois obstáculos a serem removidos". (1)

Porém, somente a partir de 1964, com a implantação do Estado autoritário, criam-se as condições objetivas para a remoção dos obstáculos que restringiam a expansão do capital.

A partir de 1966, com a criação do FGTS, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, a semelhança do proposto no final da década de 1940, derroga-se definitivamente da legislação o estatuto da estabilidade. (2)

(1) Vianna, *op. cit.*, p. 275.

(2) Maiores detalhes sobre o FGTS e a política habitacional, ver Capítulo V do presente trabalho.

2. A evolução da indústria da construção civil em Porto Alegre (1946 a 1968)

A correlação existente entre a política habitacional levada a efeito no período citado e a evolução da indústria da construção civil, constitui-se em mais um dado que nos possibilita comprovar nossa hipótese básica de que a prática política estatal favorece a acumulação capitalista do setor privado.

Os dados existentes sobre a evolução da construção civil no Rio Grande do Sul e Porto Alegre, não são colocados à disposição do pesquisador. As informações a que se teve acesso referem-se a um trabalho encomendado pelo Sindicato das Indústrias da Construção Civil para a ASTEC (Assessoria Técnico-Econômica LTDA). O estudo aprofunda a análise sobre "A Indústria da Construção Civil e o Plano Nacional de Habitação", tendo sido realizado em 1969. Neste estudo há uma retrospectiva muito rápida sobre o período anterior a 1964. Também não é abrangido o período posterior a 1968. Podemos contar somente com estes dados para a análise que se segue.

O indicador utilizado no referido trabalho para medir a expansão e a contração da indústria da construção civil, é o de área licenciada para construção. A área licenciada é a que a Prefeitura Municipal libera para início da construção. (1)

A tabela seguinte apresenta o comportamento do indicador utilizado, área licenciada para construção, demonstrativo da evolução da construção civil.

(1) Difere da área aprovada que refere-se ao parecer dos órgãos técnicos da municipalidade quanto à adequação das edificações aos postulados legais; e da área de habite-se, cuja construção foi concluída, recebendo o habite-se segundo a fiscalização municipal. A diferenciação se faz necessária pois muitas vezes algumas áreas licenciadas não são construídas. Cf. ASTEC - Assessoria Técnico-Econômica Ltda. A Indústria da Construção Civil e o Plano Nacional da Habitação - Sindicato das Indústrias da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, maio, 1969, p.14.

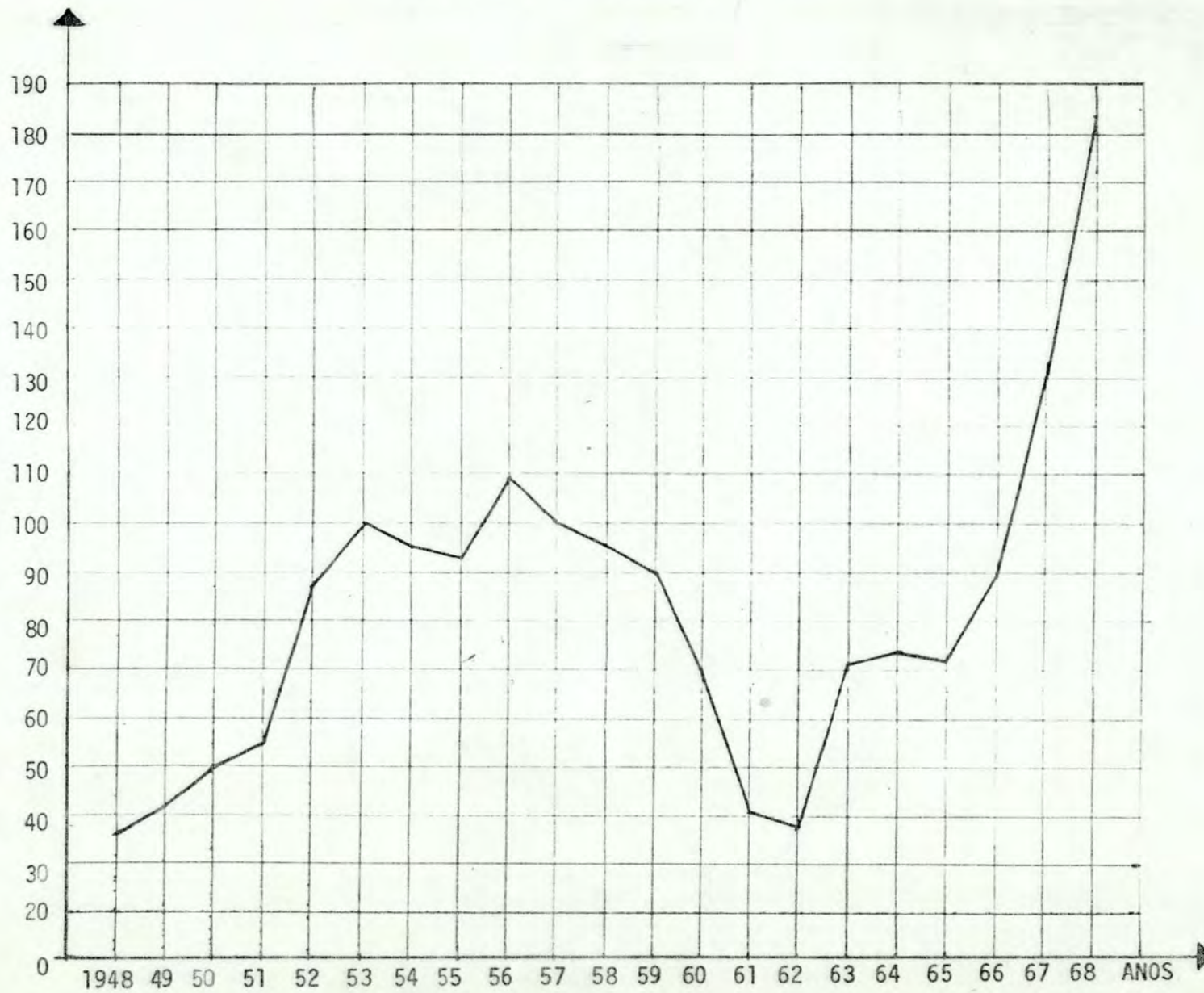
ÁREA LICENCIADA EM PORTO ALEGRE: relativos anuais da área licenciada para construção pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, de 1948 a 1968.

A N O	ÁREA LICENCIADA PARA CONSTRUÇÃO	
	Relativos - Base 1953	%
1948	37	-
1949	42	+ 14
1950	50	+ 19
1951	55	+ 10
1952	88	+ 60
1953	100	+ 14
1954	96	- 4
1955	93	- 3
1956	109	+ 17
1957	100	- 8
1958	96	- 4
1959	90	- 6
1960	67	- 26
1961	41	- 39
1962	38	- 7
1963	71	+ 87
1964	74	+ 4
1965	72	- 3
1966	90	+ 25
1967	131	+ 46
1968	184	+ 40

Fonte: ASTEC, op. cit.

ÍNDICE DA ÁREA LICENCIADA - EDIFICAÇÕES

PORTO ALEGRE - BASE: 1953 = 100



FONTE: IEPE

A partir de 1948, nota-se uma expansão crescente das taxas até o ano de 1953. Note-se que, neste período, encontramos um incremento na política habitacional, a nível nacional, com a Fundação da Casa Popular. No município de Porto Alegre, incrementa-se a indústria da construção civil e de materiais de construção, a partir deste período, com o apoio dado pela Prefeitura à constituição da Cia. de Materiais e dos diversos órgãos reestruturados a partir de 1949.

A taxa relativa, que em 1948 era de 37, passa a 88 em 1952, tendo nesta data um incremento de mais de 60% em relação a 1951. Em 1953 a taxa atinge a 100. Corresponde o período de 1952/53 à criação do Departamento Municipal de Habitação, cuja forma de reestruturação em autarquia municipal possibilitou uma maior autonomia do órgão face à construção de habitações.

Nos dois anos seguintes, 1954/55, ocorre uma pequena retração no setor, com uma recuperação em 1956/57. A nível mais geral, o período de 1956/60 caracteriza-se pela expansão da economia nacional pela industrialização, em vista do que pode-se estabelecer uma relação desta com a expansão do setor de construção civil.

A retração do setor atinge seu nível mais baixo em 1961 e 1962, quando passa a recuperar-se progressivamente a partir de 1963 e intensivamente a partir de 1966.

O período de 1960/64 representa a crise do modelo que atingiu seu auge em 1956/60. (1)

A explicação para o fenômeno da retração e expansão do setor, dado pelo próprio estudo realizado para a indústria da construção civil, vem corroborar nossa hipótese do trabalho: que as políticas habitacionais prevêm, através do seu discurso político, a construção de habitações para a população de baixa renda. Através porém, da prática política, do que é real, constituem-se numa forma de financiar e de subsidiar as atividades do setor privado, favorecendo a acumulação capitalista deste setor.

(1) Ver a este respeito principalmente os estudos de: Tavares, Maria da Conceição. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1974; Cardoso, Fernando Henrique. O Modelo Político Brasileiro. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973; Cardoso, F.H. Autoritarismo e Democratização. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

Eis a explicação dada para a evolução da indústria da construção civil no período citado:

"Citou-se a ausência de fontes de financiamento como explicação para o reduzido ritmo de expansão da indústria de construção civil, durante o período de aceleração da inflação. A mesma explicação pode ser invocada para o recesso, em Porto Alegre, onde o desaparecimento dos financiadores é bem conhecido. O surgimento de uma nova forma de financiamento, a construção a preço de custo, explica a recuperação verificada em 1963, 1964. As características deste sistema não permitiriam uma continuidade de sua atuação como impulso nas construções. Assim, já em 1965, o nível volta a cair, acompanhando a recessão de toda a indústria.

Não há como fugir à atribuição do crescente ritmo de atividade na construção civil, a partir de 1966, ao Plano Nacional de Habitação.
(Grifo nosso - LH) (1)

Que a política governamental posta em prática é um fator fundamental para a expansão da indústria da construção civil, nota-se pelo próprio discurso manifesto no estudo citado:

"O fato de a indústria da construção civil ter saído recentemente de um longo período de crise explica uma série de problemas com que se defronta atualmente. Entre estes podemos citar os reduzidos recursos próprios das firmas: não seria de se esperar que um período de baixo nível de atividades proporcionasse a expansão de capacidade financeira das mesmas. Por outro lado, os períodos de crise não se caracterizam pelo aperfeiçoamento da organização e dos métodos produtivos, pelo que não se poderia esperar que, logo no início de uma fase de euforia, provocada pela política governamental, as empresas apresentassem um alto grau de eficiência. (Grifo nosso - LH) (2)

(1) ASTEC, op. cit., p. 20

(2) Idem.

A inexistência de dados referentes ao período posterior a 1968, para Porto Alegre e para o Rio Grande do Sul, dificulta a análise posterior da evolução da indústria da construção civil.

Os dados apresentados na tabela e no gráfico anteriores, bem como a própria análise teórica do trabalho realizado pela ASTEC para o Sindicato da Indústria da Construção Civil, confirmam a hipótese de que a partir de 1964, com a criação do Plano Nacional de Habitação, e fundamentalmente a partir de 1966, com a criação do FGTS, a indústria da construção civil, a nível nacional e, por correspondência, a nível local, passou para uma fase de expansão acentuada.

A análise do período seguinte, 1964/80, realizada no próximo capítulo, tem por objetivo clarear a relação entre a política habitacional e a acumulação capitalista privada.

3. A proposta de um Plano Nacional de Habitação no período anterior a 1964

A formulação de uma política habitacional a nível nacional, consubstanciada concretamente num Plano Nacional de Habitação é uma proposta antiga do Instituto dos Arquitetos do Brasil. (1)

Em 1960 ela é parcialmente concretizada pelo Projeto de Lei encaminhado ao Legislativo Federal pelo Deputado Floriceno Paixão.

O Projeto, que tomou o número 1.911, propunha o estabelecimento de um Plano Nacional de Habitação e a criação de um Fundo Especial como fonte de recursos. (2) Seria ele ainda, segundo o autor do mesmo, Deputado Floriceno Paixão, a primeira proposição séria de "por via legislativa definir a política habitacional do governo". (3)

Em 1961, como resultado do trabalho de um grupo constituído para reformular a legislação relativa à Fundação da Casa Popular, o governo federal teria enviado à Câmara Federal um Projeto, o de número 3.139, em que propunha a criação do Instituto Brasileiro de Habitação.

Em 1963 é apresentado pelo Deputado Floriceno Paixão um substitutivo aos Projetos de nº 1.911, de autoria do mesmo deputado, e o de nº 3.139, de origem executiva, que teriam sido "vinculados entre si na Câmara Federal".

O novo Projeto de Lei, que recebeu o número 87, de 23 de março de 1963, visava, essencialmente, "estabelecer os pontos básicos de uma política de habitação e a ensaiar uma programação efetiva em que se concentrem os meios viáveis de dar combate ao déficit habitacional". (4) (Grifo nosso - LH)

(1) Ver a este respeito: Serran, João Ricardo. O IAB e a Política Habitacional Brasileira (1954-1975). São Paulo, Schema editora LTDA, 1976. O estudo salienta a atuação do IAB em dois níveis: 1 - a luta pela implantação de uma política nacional (até 1964), e, 2 - a luta pela reformulação da política adotada (a partir de 1964).

(2) Goldman, Simão. Diretrizes para uma Política Nacional de Habitação. Porto Alegre, Caixa Econômica Federal, 1964, p. 183.

(3) Idem. As próximas notas se referem ao mesmo texto

(4) Idem. As próximas informações são extraídas do mesmo texto.

Dado o caráter das propostas do Deputado Floriceno Paixão, eleito pela sigla do PTB, vinculadas aos pontos fundamentais da doutrina trabalhista, dentre os quais foi destacado como "principal: o papel do Estado (como condutor dos interesses privados segundo objetivos sociais) e, conseqüentemente, a pouca ou nenhuma importância dada na prática por este partido à questão da organização autônoma das instituições e forças da sociedade civil" (1), visualizamos na proposta de formulação de um Plano Nacional de Habitação um direcionamento da política governamental no sentido de, um fortalecimento do executivo e de fortalecimento de uma estrutura bancária como única fonte creditícia. Este direcionamento, ao longo do processo, favoreceria a concentração e centralização de poder e de recursos, que seriam canalizados para subsidiar as inversões do capital privado, conforme objetivos do plano.

O estudo que antecede o projeto de lei analisa a necessidade da implantação de um Plano Nacional de Habitação e salienta como principais causas: "a contínua desvalorização da moeda, associada à impossibilidade legal de reavaliação periódica dos aluguéis, transformando em deficitários os conjuntos residenciais das Instituições de Previdência, além de haver banido da área de construção proletária o capital privado". (2)

Entre as causas graves estaria, também, o problema do êxodo rural, com as conseqüências, na cidade, do desemprego, marginalismo e problemas habitacionais.

Esta forma de explicação do problema se alinha à explicação teórica burguesa, que não coloca em suas análises a questão fundamental da propriedade privada dos meios de produção e as causas acima citadas como peculiares ao modo de produção capitalista.

Propõem, portanto, que a "solução" para os problemas mais gerais seriam as "reformas de base" e para o problema específico da habitação propõem em Plano Nacional de

(1) Bastos, Suely. Partidos Políticos e Cisão Partidária no Rio Grande do Sul. Universidade de Brasília, Tese de mestrado, 1978.

(2) Goldman, op. cit., p. 38 e segs. (Grifos nosso - LH).

Habitação que:

- se estendendo ao interior evitasse a migração campo-cidade;
- acabasse com o paralelismo de ação e com o número enorme de órgãos de iguais finalidades, atuando em faixa própria e com recursos próprios, com administração própria e apresentando minguidos resultados práticos.

Um Plano Nacional de Habitação visaria "coordinar todas as entidades ligadas ao problema da casa própria, de forma a somar recursos e aliar esforços, ao invés da divisão atualmente existente". (1) (Grifo nosso - LH)

Para tanto seria necessária "uma política de investimentos econômicos e sociais centralizada e que sirva de corretivo aos desníveis regionais acionando e oportunizando um desenvolvimento sócio-econômico harmônico em todo o Brasil. Aliás, esta é a única forma de garantir a paz social". (2) (Grifo nosso - LH)

Na exposição de motivos apresentada pelo deputado Floriceno Paixão, fica claro que no novo projeto "é preceituada a concentração de recursos destinados à habitação de interesse social, e a sua aplicação segundo planos precedidos de sólidos estudos, a fim de que se evite a atual dispersão que, por vezes, paradoxalmente, se traduz em concorrência e quase sempre na inaplicabilidade das realizações aos agrupamentos sociais a que se destinam". (3) (Grifo nosso - LH)

A conclusão do estudo propõe: "vincular toda e qualquer iniciativa do setor habitacional a uma ESTRUTURA BANCÁRIA e dispor que todos os financiamentos sejam efetuados por uma ÚNICA FONTE CREDITÍCIA". (4) (Grifado no original - LH)

A proposta é de que os recursos sejam "concentrados e conduzidos preferencialmente às Caixas Econômicas Federais" (5) e que o "novo organismo responsável por um Pla-

(1) Goldman; op. cit., p. 96 e segs.

(2) Idem.

(3) Exposição de Motivos e Projeto de Lei, em anexo no Diretrizes... Op. cit.

(4) Diretrizes...Conclusões.

(5) Projeto nº 87, de 23.03.63, artigo 2º, III.

no Nacional esteja diretamente subordinado à Presidência da República. É que a importância da habitação transcende a órbita de simples subdivisão de uma pasta ministerial e não pode ser considerada como mera modalidade de assistência social". (1)

O Plano compreende, inicialmente, somente a habitação de interesse social, e se propõe a:

- adquirir terrenos, para depois de urbanizados serem postos à venda;
- financiar as indústrias de materiais de construção, que construam habitações de interesse social;
- prestar assistência técnica;
- estimular o desenvolvimento de cooperativas habitacionais;
- favorecer a aplicação de capitais privados.

O favorecimento à aplicação de capitais privados seria dado através de vantagens de ordem fiscal. (2) Previam-se também o fomento à indústria da construção.

O Projeto de Lei apresentado pelo Deputado Floriceno Paixão foi fruto do trabalho de uma comissão constituída por técnicos das Caixas Econômicas Federais do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, sob orientação do Dr. Rafael Peres Borges e assessoria técnica do Dr. Natexilpatri Guitton.

O livro editado, contendo o texto do estudo e o Projeto de Lei, chamou-se "Diretrizes para uma Política Nacional de Habitação", editado pela Caixa Econômica Federal do RS, cujo presidente era o Sr. Rafael Peres Borges, Diretores, Dr. Flávio Menna Barreto Mattos, Mario Bandeira e Dr. Ricardo Taliaia O'Donnel. O autor do estudo foi o arquiteto Simão Goldmann, com a colaboração do assistente social Seno A. Cornely.

(1) Exposição de Motivos

(2) Projeto 87/63, art. 40.

CAPÍTULO V

Política Nacional de Habitação Pós-64

1. O contexto econômico-político

Conforme demonstramos através da análise anterior, a tendência à crescente intervenção do Estado na regulamentação dos setores econômicos e sociais não é uma característica imputável somente ao período conjuntural brasileiro pós-1964. A tendência à centralização, que propicia a intervenção crescente do Estado, é antes de tudo uma tendência histórica da economia capitalista; e fez-se sentir, no Brasil, anteriormente a 1964.

Após 1964, porém, o Estado autoritário passa a ter um papel efetivo no controle das atividades econômicas e sociais.

Segundo Lúcio Kowarick, "tanto no que se refere às formas de apropriação como às de dominação, o planejamento governamental constitui uma variável importante no sentido de fundamentar uma nova etapa na hegemonia da burguesia industrial e financeira, na medida em que introduz no seio do Estado técnicas mais eficazes para a efetivação dos seus interesses. Em termos simples, o Estado torna-se mais racional, e esta racionalidade serve à hegemonia de uma configuração de classes lideradas pela burguesia industrial e financeira". (1)

A política habitacional passa a desempenhar um papel fundamental na implantação desta nova etapa da hegemonia burguesa, na medida em que se traduzirá numa forma de o Estado realizar o seu desempenho crescente na função de garantir a acumulação privada e a organização do consenso necessária ao modo capitalista de produção.

O ano de 1964, escolhido como ano inicial da conjuntura a ser analisada, foi o ano de profunda redefinição na política habitacional.

A implantação de uma política habitacional para "as classes de baixa renda" tornou-se projeto político prio

(1) Kowarick, Lúcio. "Estratégias do Planejamento Social no Brasil", Cadernos CEBRAP nº 2, p.27. Para uma análise da implantação do Estado Autoritário no Brasil após 1964 ver especialmente: Cardoso, F.H. O Modelo Político Brasileiro, op. cit. e Cardoso, F.H. Autoritarismo e Democratização, op. cit.

ritário do bloco no poder".

Faz-se necessário discutir o que significa a implantação da política habitacional para as classes de baixa renda. Fundamentalmente, em nosso entender, o objetivo manifesto do Plano Nacional de Habitação, teve somente o intuito de organizar o consenso da população em geral acerca das verdadeiras intenções da reformulação da política habitacional, qual seja, o subsídio à acumulação privada de capital.

Em tese realizada sobre o "BNH e a Política do Governo" (1), Berenice Guimarães Souza defende a hipótese de que nos primeiros anos de criação do BNH (basicamente de 1964 a 1967) o interesse primordial do órgão centralizador da política habitacional posta em ação neste período estaria na tentativa de "legitimação" do Estado autoritário.

Nesta medida, a criação do BNH, como de todo Plano Nacional de Habitação com a implantação de um Sistema Financeiro de Habitação, constituiria basicamente um "ato político", na base do qual o sistema respondia "à necessidade de reivindicações das classes de menor renda". A outra justificativa para as medidas adotadas seria a tentativa de evitar as tensões nas favelas, cooptadas politicamente nos anos anteriores a 1964.

"Daí levantarmos a hipótese de que a criação do BNH foi antes de tudo uma criação política do Estado: ela veio responder à necessidade de uma abertura do sistema às reivindicações das classes de menor renda, abertura esta que visava demonstrar a boa vontade do governo com relação a seus problemas e que poderia resultar numa possível fonte de apoio político". (2)
(Grifo nosso - LH)

Este argumento é justificado pela autora tendo em vista que o BNH:

-
- (1) Souza, Berenice Guimarães Vasconcelos de; O BNH e a Política do Governo, tese de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da UFMG, Belo Horizonte, 1974.
- (2) Idem, p. 74. A respeito da cooptação da população favelada no período anterior a 1964, ver particularmente Valladares, op. cit e Leeds e Leeds, op. cit.

"Quando de sua criação não possuía recursos suficientes para implementar seus objetivos e nem sequer tinha definido sua estruturação para permitir a operacionalização de suas atividades". (1)

Tal fato, a partir do qual pretendeu comprovar sua hipótese, estaria dado pela carta de Sandra Cavalcanti ao presidente da República Castelo Branco.

"Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha presidencial de Carlos, mas nós achamos que a revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para de volver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros urbanos, atuará de forma amenzadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas". (2)

A partir deste fato a autora analisa a rapidez de implantação do Plano Nacional da Habitação e criação do BNH:

"O que se ignorava é que o Plano já estava pronto, pelo menos em seus pontos principais, tendo sido reelaborados alguns aspectos apenas. Daí a rapidez do processo e, menos de quatro meses depois (agosto de 1964), o surgimento do BNH. A criação do BNH foi pois um ato político que buscava, em primeiro lugar, um efeito de impacto no sistema, visando apoio e secundariamente solucionar (ou não) o problema habitacional". (3)

Apesar de enfatizar o significado da criação do BNH como "um ato político", "uma possível fonte de apoio político", estes objetivos teriam caracterizado apenas a primeira fase do BNH, pois:

"O que se pode observar é que, na passagem da criação do BNH, houve toda uma defasagem em termos de seus objetivos iniciais. O que pa

(1) Souza, *op. cit.*, p. 74

(2) *Idem*, p. 175.

(3) *Ibidem*, p. 75.

recia ser, quando de sua criação, um órgão voltado para a solução de um problema social (e assim definido pelo próprio Estado) passou, quando de sua estruturação, por modificações que melhor o definiriam como um órgão voltado para a solução de problemas econômicos gerados no sistema ainda que mantivesse um aspecto social". (Grifo nosso - LH) (1)

A autora reconhece, porém, que o BNH cumpriu desde o seu início o papel de incentivo à acumulação capitalista e de captação de recursos, bem como de incentivador do incremento da indústria de construção civil, gerando aumento no número de empregos à mão-de-obra sem qualificação:

"O BNH, como órgão do sistema, soube responder às necessidades do mesmo como fonte de acumulação e capitalização, ainda que tal função o afastasse ainda mais de seus objetivos iniciais. Não poderíamos deixar de mencionar também, nesta fase, o papel desempenhado pelo BNH enquanto incentivador da construção civil e, portanto, de gerador de empregos, principalmente de mão-de-obra não qualificada, suprimindo mais uma vez uma necessidade do sistema que enfretava crise de emprego.

Ainda que não estivesse clara na criação e estruturação do BNH uma política de emprego, tal fato estava subjacente a ela, na medida em que, ao incentivar a construção civil, estaria incentivando uma política de emprego pois este setor se apresenta como mais absorvedor.

O que deduzimos então é que o BNH, desde a sua criação, foi um instrumento do Estado sendo por este utilizado para preencher as funções mais diversas de acordo com suas necessidades". (2)

Embora não discordando, fundamentalmente, das hipóteses e análises realizadas pela autora, achamos que não houve uma clara percepção do processo.

(1) Souza, *op. cit.*, p. 78.

(2) *Idem*, p. 79.

Conforme argumentamos a partir de nossa análise teórica, o Estado capitalista tem que desempenhar crescentemente as funções de acumulação e de organização do consenso.

De acordo com a nossa análise anterior sobre o período de 1946 a 1964, mostramos como o Estado envolve-se cada vez mais no subsídio ao capital privado, favorecendo os interesses ligados à indústria da construção através de programas e de política habitacionais.

A criação do Plano Nacional de Habitação e do BNH está dentro da estratégia do Estado de cumprir estas duas funções: subsídio ao capital privado e organização do consenso, necessário a esta prática.

O Estado, através do discurso tentará organizar o consenso e neste sentido o próprio Estado define a criação do BNH como "um órgão voltado para a solução de um problema social".

Desde o início da criação do BNH estava presente, porém, o objetivo de financiamento e de orientação à iniciativa privada, conforme análise que realizaremos a seguir. A criação de um Sistema Financeiro de Habitação atesta, também, quais eram os objetivos reais a serem desempenhados na ação prática do órgão.

Cabe ressaltar ainda que a criação do BNH visou fundamentalmente centralizar recursos, ou seja, concentrar capital, em mãos de um órgão apenas, que passará, em consequência, a centralizar poder de decisão acerca de quais os setores prioritários na aplicação destes recursos.

Atesta ainda a função econômica da criação do BNH a análise realizada pelo IBMEC (1) sobre o período de crise anterior a 64, em que foram atingidos os setores imobiliário e da construção civil.

Segundo esta análise o "déficit" habitacional brasileiro teria se iniciado nos anos 40, tendo como marco o congelamento dos aluguéis em 1946.

A partir daí o problema teria se agravado vertiginosamente tendo em vista a migração da população rural para zonas urbanas.

(1) IBMEC (Instituto Brasileiro do Mercado de Capitais). Sistema Financeiro da Habitação. 1974.

"O Plano Nacional de Habitação, criado em 64, foi uma resposta do governo à dramática situação da época".(1)

Esta justificativa encontra a base de sua argumentação no "déficit" habitacional brasileiro, que chegaria à ordem de oito milhões de habitações, entre as quais se avaliava a qualidade das mesmas.

A análise continua pontuada de explicações sobre o mercado imobiliário:

"Outro fator que muito desestimulou o mercado imobiliário, a partir de 45, foi a inflação vigente no país. A alta dos preços de apartamentos não superava a de outros bens. Tal fato eliminou a oferta por particulares, de financiamento a longo prazo. Desse modo nem se criava maior número de residências, nem se animavam os investidores a construir para alugar. (...) As consequências da falta de financiamentos imobiliários vão recair sobre as classes média e operária que contavam somente, para obtenção de créditos, com as instituições oficiais: Caixas Econômicas, Institutos de Aposentadorias e Pensões, Fundação da Casa Popular. Tendo em vista a alta inflação e sendo as prestações desses financiamentos irrealizáveis, ao findar o prazo de pagamento o poder de compra do total das prestações não chegava a corresponder a 30% do empréstimo concedido. Diante deste fato, os institutos se viram obrigados a acabar com a concessão de tais empréstimos.

Outro fator da crise imobiliária foram as diversas leis elaboradas com a finalidade de proteger os locatários contra a inflação".(2)

O aumento dos aluguéis foi proibido em 1946, mas em 1950 o governo "percebendo que os capitalistas haviam se desinteressado da construção de imóveis para renda", liberou-os para as novas habitações. Em 1955 e 1956 foram liberados limitadamente os aluguéis contratados antes de 1950. Em 1963, para dar "um novo estímulo ao mercado imobiliário", foi

(1) IBMEC, *op. cit.*, p.9 e segs.

(2) Idem.

facultado o aumento dos mesmos para as locações residenciais já existentes, transferindo para os inquilinos as despesas de condomínio, as taxas de serviços municipais e as majorações.

"Este dispositivo legal não logrou êxito pelo fato de não prever reajustes futuros. "Nesta medida, o governo "autorizou a revisão dos valores dos aluguéis das locações já existentes e das futuras, através da Lei nº 4.494, de 25/11/64. Esta revisão estabelecia relações entre o salário-mínimo e os aluguéis. Em 1965/66 teria havido uma nova evolução dos aluguéis que "tornou mais interessante a moradia própria".(1)

Em relação ao sistema vigente antes de 1964 para financiamento de casa própria foram feitas as seguintes colocações:

"O sistema tradicional de concessão de empréstimos a valores nominais fixos distorcia o mercado financeiro em três aspectos: primeiro, premiava os mutuários, os quais pagavam suas amortizações em cruzeiros desvalorizados; segundo, afastava a poupança voluntária desse mercado, tendo em vista as taxas reais de juros fortemente negativas; terceiro, minava a capacidade de aplicação das poucas instituições públicas existentes". (2)

A própria justificativa anexa à "Exposição de Motivos nº 62, de 20 de Maio de 1964", encaminhada ao presidente da República, com respeito à reforma habitacional, situa a conjuntura anterior a 64 quanto ao financiamento da casa popular. (3)

(1) IBMEC-SFH, p. 12.

(2) Idem, p. 13.

(3) Pereira, J. "Política Nacional de Habitação", Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, citado por Berenice Souza, p. 72.

"Diante dessa conjuntura, aos setores mais necessitados de habitação restou apenas o financiamento ou a aquisição de casa pela Caixa Econômica Federal, Institutos de Aposentadoria e Pensões e Fundação da Casa Popular, no âmbito federal.

As Caixas Econômicas só conseguem manter este tipo de operação porque dispõem de um volume de poupanças populares que, pelo nível de educação de seus titulares, ou pelo valor unitário, não procuram aplicações definidas contra a inflação. Os IAPs, aplicando nesses financiamentos suas reservas técnicas, contribuíram, por essa forma, para agravar sua condição de equilíbrio financeiro originada pela falta de pagamento das contribuições do governo e de muitos empregadores.

A Fundação da Casa Popular só pode operar porque recebe anualmente recursos de natureza tributária.

Essas entidades, para atender a seus programas simplesmente não tomaram conhecimento da inflação. Concederam financiamentos a longo e médio prazos em prestações fixas, empréstimos avidamente buscados, por meio de favores e pressões, não raro em benefício de poucos privilegiados.

Conseguiram alguns, uma solução ao problema individual, a custo de renda transferida de outros setores, os quais, na realidade, pagaram a inflação. Todavia, esse sistema revelou-se suicida no desenvolvimento e na sua projeção pelo tempo. Com efeito, limitados os recursos de aplicação, a reversão de capital e juros no prazo de 20 anos, não correspondeu, feita a atualização do valor da moeda, a 30% do seu valor. A reaplicação dos meios, que asseguraria constante oferta de novos financiamentos e casas, sofreu desgaste permanente, traduzido na indiferença entre o valor nominal e o real da moeda".

Embora reconhecendo em seu trabalho estes fatos citados, a crise da construção civil, o mercado imobiliário, o mercado de aluguéis e o sistema de financiamento para casa própria, Berenice Souza defende que a criação do BNH vi

sava primordialmente a "resolução de um problema social".

Esta não é, porém, a análise que realizam os defensores do sistema implantado ao afirmarem:

"Com o objetivo de corrigir essas distorções, o governo procurou estabelecer as condições de funcionamento de um mercado financeiro habitacional capaz de operar em bases economicamente realistas, tendo como suporte a institucionalização da correção monetária nos financiamentos imobiliários e a criação, dentro do Sistema Financeiro Nacional, de um setor especializado em crédito imobiliário, composto pelo Banco Nacional de Habitação, Sociedades de Crédito Imobiliário, Cooperativas, Fundações, Associações de Poupança e Empréstimos e Caixas Econômicas. O novo Sistema foi montado através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964".
(1) (Grifos nossos - LH).

O BNH foi criado, na verdade, para "orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação, instituído especificamente para promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda".(2)

O objetivo fundamental da criação do BNH era a regulamentação e o incentivo ao mercado financeiro, bem como o desenvolvimento da indústria ligada à construção habitacional, como fica claro no artigo 17 da referida lei:

"Art. 17 - O Banco Nacional da Habitação terá por finalidade:

I - orientar, disciplinar e controlar o sistema financeiro da habitação;

II - incentivar a formação de poupança e sua canalização para o sistema financeiro da habitação;

III - disciplinar o acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado nacional de capitais;

VI - manter serviços de redesconto e de seguro por garantia das aplicações do sistema financeiro da habitação e dos recursos a ele entregues;

V - manter serviços de seguro de vida de renda temporária para os compradores de imóveis objeto de aplicações do sistema;

(1) IBMEC - SFH, p. 13.

(2) Idem, p. 14.

VI - financiar ou refinarciar a elaboração e execução de projetos promovidos por entidades locais, de conjuntos habitacionais, obras e serviços correlatos;

VII - refinarciar as operações de crédito imobiliário;

VIII - financiar ou refinarciar projetos relativos a instalações e desenvolvimento da indústria de materiais de construção e pesquisas tecnológicas, necessárias à melhoria das condições habitacionais do país.

Parágrafo único - o Banco Nacional da Habitação operará exclusivamente como órgão orientador, disciplinador e de assistência financeira, sendo-lhe vedado operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitações, salvo para a venda de terrenos referidos no art. 26 ou para realização de bens recebidos em liquidação de garantias". (1)

A análise, portanto, da implantação do Plano Nacional de Habitação, atesta o desempenho do Estado nos dois processos básicos do modo capitalista de produção; criar novas oportunidades de investimento ao capital privado e a organização do consenso para efetivar esta prática.

Se no período inicial, da criação do BNH, 64 e 67, o discurso manifesto dos ideólogos do sistema apresentava como prioritário o fornecimento da habitação para a população de baixa renda, não podemos deixar de examinar o outro lado da questão. O discurso manifesto cumpria a função do efeito ideológico e do efeito político, de organizar o consenso da população, em geral.

O outro lado da moeda refere-se ao que estava presente de forma velada: o papel do Estado de garantir de forma crescente a acumulação do setor privado.

Se a partir de 1967 o BNH amplia seu campo de ação, com a criação de uma série de programas claramente voltados para o incentivo do setor privado, sendo que a justaposição se faz sentir também no discurso político, principalmente depois de 1968, não significa que o BNH tenha se afastado dos

(1) Acquaviva e Oliveira (organizadores). Legislação Imobiliária Atualizada. São Paulo, Ed. Saraiva, 1974, p. 47 e 48.

objetivos iniciais que o inspiraram, perdendo seu caráter político e social, deixando de ser um órgão voltado para a "solução dos problemas sociais" para voltar-se à "solução dos problemas econômicos".

Significa, isto sim, que a partir deste período se efetivam as condições objetivas (criação do FGTS) para a realização dos objetivos que desde o início se propusera a efetuar. Por outro lado, e principalmente a partir de 1968, com o enrijecimento maior do Estado autoritário no sentido de excluir a totalidade dos setores sociais não-dominantes, a máscara pôde ser desfeita: realiza-se sem qualquer mistificação a função do Estado de garantir a acumulação capitalista do setor privado.

2. O Plano Nacional de Habitação

Se levarmos em conta a divisão metodológica realizada por Berenice Souza (1) para entender o processo de redefinição do BNH, o período de 1964 a 1967 caracteriza-se, realmente, pela fase de estruturação do BNH. E, mais que isto, caracteriza-se pela intensa redefinição da política habitacional.

Neste período a estruturação se dá em torno da centralização, tanto de órgãos que realizam o programa de construção de habitação para os trabalhadores, bem como de recursos, acompanhada da concentração de poderes de decisão que reúne.

Eliminam-se assim órgãos e instituições intermediários que pudessem interferir no processo de centralização-concentração, ou seja, que pudessem desenvolver outra prática que não fosse em nome da racionalização, do crescimento econômico e do aumento da produtividade.

Esta seria mais uma característica da implantação da política habitacional: o uso de categorias econômicas como as citadas acima passariam cada vez mais a fazer parte do linguajar político do discurso dos ideólogos do sistema.

Em nome desta racionalidade atribuem-se tarefas específicas a cada setor que participará da política habitacional, prevendo-se a descentralização, mas somente quanto à execução das tarefas.

Cria-se, portanto, o BNH como órgão centralizador de recursos e de decisões quanto à aplicação dos mesmos, e por ser um banco, está ligado à formação de um capital financeiro público, que se encarrega de setores onde o capital está desvalorizado. (2)

(1) A autora divide a história do BNH em três fases: a primeira, de 1964 a 1967, correspondendo à sua estruturação; a segunda, de 1967 a 1971, quando o BNH atua em termos de banco de primeira linha; e a partir de 1971, quando o banco passa a funcionar como banco de segunda linha. Explicaremos o significado destas mudanças quando se fizerem necessário para o entendimento da análise que estamos realizando. Elas aparecerão, portanto, no decorrer deste trabalho. Souza, *op. cit.*, ver também a este respeito: Andrade, Luiz Aurelino Gama de. Política Urbana no Brasil: O Paradigma, a Organização e a Política, in: Estudos CEBRAP nº 18, São Paulo, 1976.

(2) Lojkine, Jean. "Existe uma Renda Fundiária Urbana?". In: Marxismo e Urbanismo Capitalista. Organizador Reginaldo Forti, Livraria editora Ciências Humanas, 1979.

A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, "insti-
tui a correção monetária nos contratos imobiliários de inte-
resse social, o sistema financeiro para aquisição da casa pr^o
pria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sociedades
de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Fe-
deral de Habitação e Urbanismo e dá outras providências".(1)

O texto da lei já nos mostra, com toda clareza,
quais os interesses que estariam sendo defendidos ao se es-
truturar um Plano Nacional de Habitação, com todo um esquema
montado de sistema financeiro, bancos, sociedades de crédi-
to e letras imobiliárias.

O antigo quadro responsável pela política habita-
cional estava vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria
e Comércio.

A Lei nº 4.380 estabelece que a formulação da po-
lítica nacional de habitação passará a ser realizada pelo Mi-
nistério do Planejamento, vinculando esta política ao planeja-
mento territorial, coordenando a ação aos órgãos públicos e
orientando a iniciativa privada:

"Art. 1º - O Governo Federal, atra-
vés do Ministro de Planejamento,
formulará a política nacional de
habitação e de planejamento terri-
torial, coordenando a ação dos ór-
gãos públicos e orientando a ini-
ciativa privada no sentido de estimular
a construção de habitações de inte-
resse social e o financiamento da
aquisição da casa própria, espe-
cialmente pelas classes da popula-
ção de menor renda".(2)

A legislação previa a intervenção federal no se-
tor habitacional através:

- I. do Banco Nacional da Habitação;
- II. do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo;
- III. das Caixas Econômicas Federais, IPASE, das Caixas Militares, dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista". (3)

(1) IBMEC - SFH, p. 19.

(2) Legislação Imobiliária, *op. cit.*

(3) Legislação Imobiliária. As próximas informações e notas se farão ba-
seadas neste texto. Abrir-se-á nota quando necessário.

Estes órgãos exerceriam as atividades de coordenação, orientação e assistência técnica e financeira.

Aos Estados e Municípios caberia a elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução de seus problemas habitacionais.

A iniciativa privada caberia a promoção e execução de projetos de construção de habitações, segundo as diretrizes urbanísticas locais.

Esta clara delimitação de tarefas se encontra dentro do princípio de racionalidade. Cada setor passa a ter bem definido qual a sua "função" dentro do sistema global, posto em prática pelo planejamento nacional.

Estava previsto também que se realizasse ação conjunta e coordenada dos esforços dos órgãos públicos federais, estaduais e os de iniciativa privada, "de modo que se obtenha a concentração e melhor utilização dos recursos disponíveis" (grifo nosso - LH).

Tendo sido criado como entidade autárquica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e autonomia administrativa, o BNH, vinculado ao Ministério da Fazenda, tem o privilégio de gozar de imunidade tributária e passa a ser, na verdade, o órgão normativo de todo sistema financeiro da habitação.

O BNH, como órgão centralizador da política habitacional, representa a tendência histórica de centralização dos órgãos e instituições que elaboram e decidem a política habitacional. Neste sentido, passam a ser excluídas as instituições marginais ao processo de concentração-centralização e os discursos provindos de setores sociais não-dominantes.

Os IAPs tiveram, inicialmente, que submeter-se à dominância de decisão do BNH. As instituições que realizavam operações imobiliárias no período anterior a 64 foram obrigadas a efetuar a venda de seus conjuntos ou unidades residenciais de acordo com o novo Sistema Financeiro da Habitação, sendo extintas as Carteiras Imobiliárias dos IAPs a partir do término das operações de repasse ao novo sistema:

Conforme a Lei nº 4.380:

"Art. 65 - A partir da vigência desta lei as Carteiras Imobiliárias dos Institutos de Aposentadoria e

Pensões não poderão iniciar novas operações imobiliárias e seus segurados passarão a ser atendidos de conformidade com este diploma legal.

Parágrafo 1º - Institutos de Aposentadoria e Pensões, as Autarquias em geral, as Fundações e as Sociedades de Economia Mista, inclusive a Petrobrás S.A. e o Banco do Brasil S.A., efetuarão, no prazo máximo de 12 (doze) meses, a venda de seus conjuntos e unidades residenciais, em consonância com o Sistema Financeiro de Habitação, de que trata esta lei, de acordo com as instruções expedidas no prazo de 90 (noventa) dias, conjuntamente, pelo Banco Nacional da Habitação e Departamento Nacional de Previdência Social.

Parágrafo 8º - Realizadas as operações previstas no parágrafo 1º, extinguir-se-ão as Carteiras Imobiliárias aos IAPs.

Parágrafo 9º - Os atuais inquilinos ou ocupantes de imóveis residenciais dos IAPs e, sucessivamente, os seus contribuintes, estes inscritos e classificados de acordo com a legislação vigente, terão preferência no atendimento pelos órgãos estatais integrantes do Sistema Financeiro da União".

Os ex-IAPs, que mantinham vários planos imobiliários, como a venda de habitações, bem como a locação das mesmas, passaram a efetivar a venda de imóveis para seus segurados.

A população residente nos conjuntos dos IAPs não foi dada opção ou qualquer chance de escolha. Ou entrava no novo Sistema Financeiro ou desocupava os imóveis:

"Com a criação do BNH o instituto promoveu a venda para seus segurados de todas as unidades que mantinha em locação. Aqueles que já tinham entrado no sistema de pagamento antigo não entravam no sistema de pagamento do BNH, mas aqueles que entraram naquele momento passaram a fazê-lo de acordo com as normas do BNH". (1)

(1) Segundo entrevista realizada com Walfredo da Cunha Buarque, advogado, ex-chefe da Seção de Financiamento do ex-IAPs em Porto Alegre, trabalhando atualmente como consultor jurídico do INPS.

Os IAPs, assim como passaram a ter restringida sua ação quanto às operações imobiliárias, só podendo efetuá-las até a conclusão das operações que tornavam seus inquilinos mutuários do BNH, passam a realizar a arrecadação da contribuição mensal para a formação do capital inicial do BNH.

A fonte dos recursos inicial do BNH estava assim distribuída:

- a) capital de 1 milhão de cruzeiros;
- b) contribuição mensal de 1% sobre o montante da folha de pagamento das empresas que mantinham empregados sujeitos a desconto para os IAPs.

Adicionalmente, como fonte de recursos compulsórios, ainda constituía recurso do BNH a aplicação anual de 20% das receitas do SESI e do SESC na aquisição de letras imobiliárias de emissão do banco (obrigatório pelo Art. 21 da lei nº 4.380) e o percentual de 4%, pagos pelos proprietários de imóveis, incidentes sobre o montante de aluguéis recebidos. "Esse pagamento, feito em forma de empréstimo, seria devolvido no prazo de 20 anos".(1)

Os proprietários, promitente comprador ou promitente cessionário, de terrenos onde se realizassem construções cujo custo fosse superior a 850 vezes o maior salário-mínimo do país ficariam sujeitos a uma subscrição de letras imobiliárias emitidas pelo BNH. (2)

O banco passava a contar também, além dessas contribuições compulsórias, com recursos provenientes de depósitos e de empréstimos internos e externos.

Os IAPs novamente são atingidos pelas determinações do BNH tendo obrigatoriamente que depositar no banco parte de seus recursos:

"Além daquelas resultantes de suas próprias operações, o banco passava a receber depósitos de entidades governamentais (inclusive de administração indireta) e das instituições componentes do Sistema Financeiro da Habitação. Foi então estabelecido que parte dos recursos (não inferiores a 20% do or

(1) IBMEC - SFH, p. 19.

(2) Legislação Imobiliária, Art. 23.

çamento de aplicações líquidas) dos institutos de aposentadoria e pensões seria obrigatoriamente depositada no BNH, assim como uma porcentagem dos depósitos recebidos pelas Caixas Econômicas Federais".
(1) (Grifo nosso - LH)

Desta forma, assim como se passa a centralizar re cursos em mãos do Estado, com crescente concentração de poder, a incorporação (centralização) de órgãos que realizavam a construção da habitação popular manifesta-se também como parte da nova estratégia de hegemonia:

"Lei 4.380/64

Art. 68 - O Poder Executivo baixará os regulamentos necessários à execução desta lei, inclusive os relativos à extinção dos órgãos federais que vêm exercendo funções e atividades que possam ser por elas reguladas, poder incorporar serviços, órgãos e departamentos, dispondo sobre a situação dos respectivos servidores e objetivando o enquadramento dos órgãos federais que integram o Sistema Financeiro da Habitação". (2)

O fato tornou-se claro, conforme demonstrado, pela incorporação ao BNH das Carteiras Imobiliárias dos ex-IAPs (antes mesmo de sua unificação) e de alguns órgãos públicos como a Fundação da Casa Popular, passando ao último órgão criado as atribuições concernentes à "solução da moradia popular".

"Art. 54 - A Fundação da Casa Popular, criada pelo Decreto lei nº... 9218 de 1946, passa a constituir com o seu patrimônio, revogada a legislação que lhe concerne, o 'Serviço Federal de Habitação e Urbanismo', entidade autárquica".

O SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanisis mo) passa a ser um órgão técnico do sistema passando a desempenhar, teoricamente, as seguintes atribuições:

(1) Almeida e Chautard, FGTS: uma política de bem estar social, IPEA, Rio de Janeiro, 1976, p. 57.

(2) Legislação Imobiliária, p. 68.

"Art. 55 - O Serviço Federal de Urbanismo terá as seguintes atribuições:

- a) Promover pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação;
- b) Promover, coordenar e prestar assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação e de interesse social, os quais deverão necessariamente ser acompanhados de programas educativos e de desenvolvimento e organização de comunidade;
- c) Fomentar o desenvolvimento da indústria de construção, através de pesquisas e assistência técnica estimulando a iniciativa regional e local;
- d) Incentivar o aproveitamento de mão-de-obra e dos materiais característicos de cada região;
- e) Estimular a organização de fundações, cooperativas mútuas e outras formas associativas em programas habitacionais, proporcionando-lhes assistência técnica;
- f) Incentivar a investigação tecnológica, a formação de técnicos em qualquer nível, relacionados com habitação e urbanismo;
- g) Prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos planos diretores, bem como no planejamento da desapropriação, por interesse social, de áreas urbanas adequadas à construção de conjuntos residenciais;
- h) Promover, em colaboração com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, a realização de estatísticas sobre habitação no país;
- i) Vetado;
- j) Prestar assistência técnica aos Estados e Municípios e às empresas do País para constituição, organização e implantação de entidades de caráter público, de economia mista ou privadas, que terão por objetivo promover a execução de planos habitacionais ou financiá-los, inclusive assisti-los, para se candidatarem aos empréstimos do Banco Nacional de Habitação ou das sociedades de crédito imobiliário;

l) Prestar assistência técnica na elaboração de planos de emergência, intervindo na normalização de situações provocadas por calamidades públicas;

m) Estabelecer normas técnicas para elaboração de planos diretores, de acordo com as peculiaridades das diversas regiões do país;

n) Assistir os Municípios na elaboração ou adaptação de seus planos diretores às normas técnicas a que se refere o item anterior;

§ 1º - Os Municípios que não tiverem código de obras adaptados às normas técnicas do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, ou que aprovarem projetos e planos habitacionais em desacordo com as mesmas normas, não poderão receber recursos provenientes de entidades governamentais, destinadas a programas de habitação e urbanismo.

§ 2º - Vetado.

Art. 56 - A organização administrativa do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo será estabelecida em decreto, devendo ser prevista a sua descentralização regional.

Parágrafo único - Vetado". (1)

Como vimos, o SERFHAU apresentava, basicamente, as características de ser um órgão para desempenhar funções de assistência técnica, aos municípios, estados e empresas; sendo previsto, também, que fomentasse o desenvolvimento à indústria de construção, estimulando, nesse caso, a iniciativa privada local e regional.

Apesar de ser um órgão técnico, o SERFHAU apresentava completa subordinação ao BNH, órgão financeiro e gestor do sistema. Sobre este fato, pronuncia-se o IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil):

"A análise detalhada da citada lei (Lei nº 4.380/64) revela que, dos seus 71 artigos, 68 fazem referência aos aspectos financeiros da política: Banco Nacional da Habitação, Sistema Financeiro da Habitação, correção monetária, letras imobiliárias, Sociedade de Crédito Imobiliário, etc. Ao Serviço

(1) Legislação Imobiliária, p. 62.

Federal de Habitação e Urbanismo, órgão técnico do sistema, apenas três artigos (Art. 54, 55 e 56 - LH) e uma constrangedora subordinação ao BNH. Tal fato só comprova o equívoco adotado na formulação da lei como é responsável por grande parte das distorções que se evidenciam hoje". (1)

Ainda sobre a atuação do SERFHAU, como órgão técnico do sistema, no período de 64/67, manifesta-se mais uma vez o IAB.(2)

"A implantação de conjuntos habitacionais financiados através do BNH, em localizações determinadas pelo jogo do mercado imobiliário e da especulação, na ausência também no tória de qualquer planejamento, tem resultado em novos problemas e conflitos no processo de expansão urbana.

O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgão destinado teoricamente a prevenir estes conflitos, também em razão da sua orientação de base viu-se praticamente reduzido à inoperância. Colocado em posição passiva, perante as presumidas solicitações de financiamento das Prefeituras, esse órgão nenhuma ação efetiva poderia exercer no sentido de disciplinar o processo de urbanização em termos regionais.

Preso a critério de rentabilidade inadequados, a planos que têm caráter de pré-investimentos, especialmente considerando as condições políticas e financeiras reais das nossas Municipalidades, o SERFHAU não vem desempenhando um papel significativo no processo de expansão urbana atual".

As reformulações pelas quais passou o órgão até a sua extinção, manifesta-se como um exemplo de que a tendência à reordenação do Sistema de Planejamento Brasileiro, com a centralização crescente de órgãos que o integram, ultrapassa o período de 64/67, acompanhando a reestruturação do BNH.

(1) Serran, op. cit., p. 95.

(2) Idem, anexo 9, conclusões do VII Congresso Brasileiro de Arquitetos, p. 102.

Ainda dentro da perspectiva de uma maior racionalização de atividades, foram criadas inicialmente pelo BNH 3 faixas de mercado para o financiamento de habitação. Através da divisão da população por estas distintas faixas, seriam atendidos diferentes estratos de renda com condições distintas de financiamento que possibilitassem o retorno do financiamento.

A divisão consistia no seguinte:

- Mercado Popular: destinado ao financiamento da habitação para famílias com renda mensal de até 3 salários-mínimos regionais;
- Mercado Econômico: para famílias com renda mensal de 3 a 6 salários-mínimos regionais;
- Mercado Médio: para famílias com renda mensal acima de 6 salários-mínimos regionais. (1)

O reconhecimento das três faixas de mercado foi o sucesso do sistema financeiro da habitação, segundo pronunciamento do presidente do BNH no XIV Congresso Mundial de Empresas de Crédito Imobiliário de Poupança e Empréstimo, realizado em 1977, em San Francisco, na Califórnia.

A poupança brasileira constava, no período, como a quarta do mundo.

Neste congresso, note-se bem, realizado por empresas de crédito imobiliário, o presidente do BNH e chefe da delegação brasileira expôs o mecanismo de funcionamento do Sistema Financeiro da Habitação:

"Explicou Schulman que o ponto de partida para o sucesso da experiência brasileira foi o reconhecimento da existência de três grandes segmentos de mercado. O primeiro, constituído de famílias de renda suficiente para a aquisição de moradias com bom padrão de urbanização e de localização e em condições de ser atendido integralmente pela iniciativa privada; o segundo, formado de famílias de renda média a ser atendida, em parte pela iniciativa privada e parte por sistemas associativos, sob a forma de cooperativas

(1) IBMEC - SFH, p. 26. Ver a respeito também: "Estudo sobre Política Habitacional", realizados pelo IAB do RS, 1978.

habitacionais; e, finalmente, um terceiro segmento, representando 70% da população com renda anual inferior a US\$ 5 mil, e que são poderiam ser atendidas através de programas desenvolvidos por empresas públicas, financiando unidades de pequeno valor unitário e com elevado risco-empresarial".
(1)

A análise do discurso nos possibilita desvendar quais os interesses que estão por trás da prática política. No mesmo pronunciamento fica claro qual a preocupação maior da implantação de uma política habitacional, a partir da criação de todo um sistema financeiro e de um Banco Nacional da Habitação.

"O importante é a "criação de estímulo às empresas privadas de crédito imobiliário", bem como assegurar "à empresa privada uma maior rentabilidade", assegurando a remuneração do capital conforme manifesto no mesmo discurso pronunciado por Maurício Schulman:

"O estabelecimento de uma tabela de juros variáveis em função do valor do financiamento garante ao Sistema Financeiro da Habitação uma remuneração média suficiente para cobrir seus custos e assegurar sua remuneração. Tornou-se porém necessária, a criação de estímulo às empresas privadas de crédito imobiliário de forma a que não concentrassem suas aplicações em unidades de maior valor unitário, as de taxas de juros mais elevadas. Para tanto foi criado pelo BNH uma linha de redesconto de cédulas hipotecárias, geradas na comercialização de unidades novas. Este redesconto processa-se em percentuais crescentes e a taxas de juros decrescentes em relação ao valor do financiamento concedido. Nestas condições, os empréstimos de menor valor unitário recebem maiores percentuais de refinanciamento, com menores taxas de juros, assegurando à empresa privada uma maior rentabilidade". (2)

(1) BNH em Resumo, setembro/outubro de 1977, p. 24.

(2) Idem.

Dentro do esquema de racionalização das atividades estava prevista a descentralização na execução das mesmas. Esta descentralização se fazia necessária "tendo em vista a amplitude do campo de ação do BNH". (1)

Foi adotado como "forma operacional de atuação a delegação de poderes a seus diversos agentes". Deste modo seus programas poderiam ser executados de forma descentralizada, "obtendo com isto uma rápida implementação e um baixo custo operacional".

Ficava bem claro, porém, que esta descentralização visava somente a execução das atividades, permanecendo os agentes rigidamente sob controle do órgão central:

"No entanto, para que tal política obtenha bons resultados, torna-se necessária a existência de eficientes e centralizados sistemas de coordenação, programação, regulamentação, fiscalização e controle".

Para a operacionalização das atividades descentralizadas foram previstos, na Lei 4.380, os agentes e órgãos componentes do sistema no Capítulo III, Art. 8º.

Capítulo III - Do Sistema Financeiro da Habitação de Interesse Social.

Art. 8º - Que trata dos órgãos componentes do sistema:

- 1º) órgãos federais, estaduais e municipais, inclusive sociedades de economia mista em que haja participação majoritária do Poder Público, que operem de acordo com o disposto nesta lei, no financiamento de habitações e obras conexas;
- 2º) fundações, cooperativas mútuas e outras formas associativas para construção ou aquisição da casa própria, sem finalidade de lucro, que se constituíam de acordo com as diretrizes desta lei, as normas que forem baixadas pelo conselho de administração do BNH e se-

(1) IBMEC - SFH, p. 47. As demais referências entre aspas referem-se ao mesmo texto. Abriremos notas pertinentes quando for o caso.

rão registradas, autorizadas a funcionar e fiscalizadas pelo BNH.(1)

Dentro deste esquema foram criadas as COHABs (Companhias de Habitação), como sociedades de economia mista, assim como as COOPHABs (Cooperativas Habitacionais).

Estavam já previstas na Lei 4.380, estas cooperativas mútuas e outras formas associativas para construção ou aquisição de casa própria, sem finalidade de lucro; porém, somente a partir de 1966 regulamentam-se os dispositivos legais que regulam e disciplinam a atuação destes órgãos.(2)

As experiências realizadas no período 64/65 não obtiveram sucesso e mostraram a necessidade efetiva da reformulação da política habitacional montada há menos de um ano:

"Surgiram, então, as primeiras medidas práticas do BNH: a lei sobre incorporações imobiliárias, a lei do inquilinato e a Instrução nº 1 sobre Cooperativas Habitacionais. A campanha publicitária que fez em torno da Instrução nº 1 e a simultânea criação de cooperativas, apresentando condições operacionais e urbanístico-arquitetônicas incompatíveis com as necessidades da população, fez com que o IAB retomasse a campanha de esclarecimento gerando intenso movimento jornalístico em termos nem sempre condizentes com o nível em que questões eminentemente técnicas devem ser tratadas chegando-se mesmo a ameaças e pressões sob alegação de que se estaria usando o IAB em lutas políticas de caráter ideológico.

Menos de trinta dias depois, o BNH intervinha na cooperativa recém-criada, reconhecendo que lamentavelmente, a expectativa de sucesso modificou-se ao ser verificado o desvio da conceituação do movimento a ser realizado através de cooperativas, sobrepondo-se o interesse do grupo empresarial responsável por sua organização. O BNH profundamente abalado em seu prestígio, procurou contornar a situação através de uma rotina

(1) Legislação Imobiliária, p. 43.

(2) IBMEC - SFH. Sobre a atuação destes órgãos em Porto Alegre ver Capítulo VI do presente trabalho.

básica para o licenciamento de cooperativas'. (1)

Outro fator que teria levado a uma reformulação da Política Habitacional teria sido a crise da indústria da construção civil, a partir do segundo semestre de 1965:

"No segundo semestre de 1965, a construção civil entrava em crise por falta de materiais de construção (...) e, com ela, todo o sistema montado há menos de um ano. Tal situação levou o governo federal a intervir indiretamente no BNH, inicialmente, através da indicação do Dr. Arnaldo Blank, e, mais tarde, substituindo a presidência (início de 1966). Paralelamente ainda, no correr do 2º semestre de 1965, iniciavam-se as medidas visando reforçar o sistema. Todo um complexo instrumental financeiro começa a ser estruturado, através de portarias, regulamentações e instruções, buscando superar o impasse inicial". (2)

Uma das leis promulgadas para reformulação do esquema inicial foi a lei nº 4.864, de 29 de novembro de 1965, criando medidas de estímulo à indústria da construção civil.

Basicamente esta lei previa a instrução da correção monetária da dívida, quando a venda ou construção de habitações fosse realizada com base em pagamento a prazo, com o conseqüente reajustamento das prestações mensais de amortizações e juros. A nova lei reformulava, também, vários artigos da lei anterior, lei nº 4.591, de 19 de novembro de 1964, referente à condomínios em edificações e as incorporações imobiliárias. (3)

A lei nº 4.863 da mesma data, estabelece novas formas em relação à contribuição da Previdência Social, alterando a contribuição devida ao BNH.

(1) Serran, *op. cit.*, p. 91. Em outro momento da análise explicita-se a época e o local do acontecimento em relação à cooperativa criada: "Em fins de janeiro de 1965, após calorosa campanha do IAB via-se o BNH na contingência de intervir drasticamente na Cooperativa Habitacional da Guanabara que dias antes enaltecia", p. 15.

(2) Serran, *op. cit.*, p. 16.

(3) Legislação Imobiliária, p. 111 e p. 9, respectivamente sobre o 1º e 2º leis.

Como vimos anteriormente, a lei que criou o BNH estipulou a contribuição mensal de 1% sobre a folha de pagamento de todas as empresas.

Porém a arrecadação a ser feita pelos IAPs, ficou sujeita ao limite de incidência das contribuições de previdência". (1)

A lei nº 4.863, uniformiza as taxas de contribuições de previdência e o cálculo das contribuições destinadas a outras entidades ou fundos:

"Art. 35 - A partir da vigência da presente lei as contribuições arrecadadas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões das empresas que lhe são vinculadas, e destinadas a outras entidades ou fundos, serão calculadas sobre a mesma base utilizada para o cálculo das contribuições de previdência, estarão sujeitas aos mesmos limites, prazos, condições e sanções e gozarão dos mesmos privilégios a elas atribuídos, inclusive no tocante a cobrança judicial, a cargo do respectivo Instituto".

A uniformização, posta em vigor a partir de janeiro de 1966, elevou a taxa do encargo devido ao BNH para 1,2%. (2)

A partir da implantação desta lei, criam-se as condições objetivas para a unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

"A exceção das indenizações, do aviso-prévio e do 13º salário, os encargos estavam ligados ao sistema de Previdência Social, cada um deles disciplinados por leis específicas. Essa situação foi modificada a partir de janeiro de 1966, quando os referidos encargos passaram a ser regidos pela lei nº 4.863, de 20/11/65. Esta lei, submetia todas as contribuições vinculadas aos IAPs aos mesmos limites, prazos, base de incidência e demais contribuições a que estava sujeita a taxa de contribuição previdenciária. E para o conjunto dessas contribuições estabeleceu-se uma taxa única de incidência, somatório das taxas individuais a ser recolhida pelos Institutos. Tal taxa

(1) Bacha, op. cit., p. 130.

(2) Idem.

era de 28%, sendo 20% correspondente aos encargos das empresas e 8% à contribuição da previdência do empregado. Sem dúvida, esta lei é um dos principais fatores da evolução recente da previdência social brasileira: a tendência à unificação tornada exequível quase exatamente um ano depois com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)". (1)

Uma das condições básicas, porém, para que se desse a reformulação do esquema inicial, estava na reformulação de recursos do BNH.

Tendo, basicamente, passado a desenvolver suas atividades principalmente a partir de 1965, o BNH lutou, inicialmente, com dificuldades para a realização de seus objetivos. (2)

A criação do Fundo de Garantia e Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, veio fornecer o necessário suporte financeiro para a realização dos objetivos da Política Habitacional.

A proposta de criação de um fundo de garantia, que serviria para o financiamento da casa própria, já estava presente na estratégia de hegemonia da classe empresarial nos anos de 1950. (3) Este fundo visava principalmente eliminar a estabilidade no emprego.

O Estado autoritário implantado em 1964 tratará de remover os obstáculos que restringiam a expansão do capital.

Desta forma, o sistema comunitarista "já vulnerado pela supressão do poder normativo da Justiça do Trabalho e da Comissão do Salário Mínimo, será removido da Legislação com o Fundo de Garantia e Tempo de Serviço (FGTS), que passou a orientar o mercado de trabalho com pressupostos liberais mais próximos da ortodoxia". (4)

(1) Bacha, op. cit., p. 86.

(2) Leite, Celso Barroso; A Proteção Social no Brasil; Ed. LTR; São Paulo, 1972, p. 89.

(3) Ver Cap. IV do presente trabalho, sobre a proposta de um Fundo de Garantia de Estabilidade nos fins da década de 1940.

(4) Vianna, op. cit., p. 277.

Do ponto de vista da análise que estamos realizando, o FGTS passou a ser a principal fonte de recursos do BNH.

O Fundo é constituído de forma obrigatória e permanente através do recolhimento mensal de 8% dos salários pagos aos empregados e depositado na rede bancária credenciada pelo BNH.

Inicia-se o período da história do BNH, correspondente à fase de atuação como banco de primeira linha. (1)

O ano de 1967, ano da efetiva implantação do FGTS (2) coincide com o ano em que se reformulam e se criam novos programas de ação do Banco Nacional da Habitação.

Se, no período inicial de atuação do BNH, a ação prática era mais intensamente revestida da ideologia que manifestava como prioritário o fornecimento da habitação popular para as classes de menor renda, a justaposição dos interesses reais ao discurso manifesto, se faz sentir de forma mais contundente neste segundo momento.

Com efeito, a partir da reformulação da Política Habitacional, nota-se com maior intensidade o discurso político e a ação prática integrados ao desenvolvimento econômico.

Como vimos, no momento de criação do BNH, sua legislação já prevê, entre as finalidades do mesmo, o financiamento ou refinanciamento relativos à instalação e desenvolvimento da indústria de materiais de construção e pesquisas tecnológicas.

A partir de 1967, ampliam-se os programas do BNH, visando o atendimento destes objetivos iniciais, intensificando-se no discurso o uso de categorias como: racionalização, modernização, aumento de produtividade, crescimento econômico.

Em julho de 1967 o Conselho de Administração do BNH aprovou o Programa de Financiamento de Materiais de Construção (FIMACO) com 5 sub programas, todos com o objetivo de

(1) Conforme esquema proposto por Berenice Guimarães Souza, op. cit.

(2) O FGTS foi criado pela Lei nº 5.107, de 13/09/66. A implantação efetiva se deu a partir de janeiro de 1967.

financiar as atividades ligadas ao setor industrial. O FGTS, como fonte de recursos do BNH passa a ser utilizado para o subsídio ao desenvolvimento da iniciativa privada. Os recursos para o programa (FIMACO), "além de poderem ser gerados através de Operações de Créditos internos ou externos, constam dos orçamentos programados do BNH e do FGTS". (1)

Os sub-programas componentes do FIMACO atestam o subsídio do Estado, através do BNH, à iniciativa privada, promovendo novas oportunidades de investimento para a realização da acumulação de capital:

- a) RECON: SUB PROGRAMA DE FINANCIAMENTO OU REFINANCIAMENTO DO CONSUMIDOR DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO:
 Tem como finalidade principal acelerar obras destinadas à habitação em geral, utilizando, se possível, pré-investimentos a fim de promover rápido aumento da oferta, conduzindo a uma redução dos preços de venda e aluguel de residências. Tem em vista, também, a rápida reativação do setor de materiais de construção pelo aumento e antecipação das compras. O fundo beneficia, deste modo, as empresas construtoras e imobiliárias, incorporadores, condomínios e condôminos, cooperativas de materiais de construção, adquirentes ou construtores de casa própria e ainda outros produtores ou promotores de habitações.
- b) REINVEST: SUB PROGRAMA DE FINANCIAMENTO OU REFINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO NO ATIVO FIXO DAS EMPRESAS PRODUTORAS E DISTRIBUIDORAS DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO:
 Os financiamentos concedidos pelo sub programa visam especialmente à ampliação, racionalização e modernização das empresas produtoras, transportadoras e distribuidoras de materiais de construção, possibilitando uma maior oferta dos produtos a preços mais reduzidos.
- c) REGIR: SUB PROGRAMA DE REFINANCIAMENTO OU FINANCIAMEN

(1) IBMEC - SFH, p. 27.

TO DO CAPITAL DE GIRO DAS
EMPRESAS PRODUTORAS DE
MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO:

A finalidade principal dos financiamentos concedidos pelo REGIR é fornecer o capital necessário ao aumento da produção das empresas produtoras de materiais de construção.

d) REPAT: FINANCIAMENTO OU REFINANCIAMENTO DE PROJETOS E ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA EMPRESAS PRODUTORAS DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO:

Este fundo visa o financiamento ou refinanciamento de projetos de assistência técnica, objetivando a ampliação, racionalização das empresas.

e) UNDERWRITING:

Que objetiva garantir recursos necessários ao aumento de capital das empresas produtoras de materiais de construção". (grifo nosso - LH) (1)

Em 1968 é instituído o primeiro programa para saneamento: o FINASA (Programa de Financiamento para Saneamento) extrapolando a atuação do BNH para a área de desenvolvimento urbano.

A justificativa para interferência do BNH no desenvolvimento urbano, através da área de saneamento se faz da seguinte forma:

"Até 1967 a tarefa de saneamento cabia exclusivamente aos municípios que, em geral, não dispunham de recursos financeiros e técnicos suficientes. Esta situação deu origem ao surgimento de inúmeros órgãos de âmbito estadual e federal voltados para o saneamento, acarretando uma multiplicidade de atuações que pulverizou ainda mais os recursos disponíveis.

A falta de um planejamento financeiro eficiente, aliada à impossibilidade de se estabelecer tarifas justas, fazia com que os poucos projetos existentes fossem executados em prazos extremamente longos.

Transferido o problema para a esfera de atuação do BNH, através da Portaria nº 273/68 do Ministério do

(1) IBMEC - SFH, p. 27 e segs. Ver também a este respeito Andrade, op. cit., p. 126.

Interior, regulamentada pela resolução nº 20/68, de seu conselho de administração, montou-se um sistema de financiamento do qual o BNH é o órgão normativo, controlador e orientador. Podem integrar ainda o sistema, os governos e outras entidades que a ele desejarem aderir (...)

As aplicações do sistema são feitas através de uma rede de agentes financeiros credenciados, enquanto a execução dos projetos fica a cargo das diversas companhias estaduais, concessionárias dos serviços. O exame e fiscalização dos projetos são descentralizados através da delegação a "órgãos locais".
(1) (Grifo nosso - LH)

O FINASA abrangia os seguintes sub programas:

- a) FICON - financiamento suplementar para controle da poluição hídrica;
- b) FIDREN - financiamento para implantação ou melhoria de sistemas de drenagem que vise ao controle de inundações em núcleos urbanos;
- c) FISAG - financiamento suplementar para abastecimento de água;
- d) REFINAG - financiamento ou refinanciamento para implantação, ampliação ou melhoria dos sistemas de abastecimento de água;
- e) REFINESG - financiamento ou refinanciamento para implantação ou melhoria de sistemas de esgotos que visem ao controle da poluição hídrica". (2)

O FINASA vem a tornar-se em 1970 o PLANASA (Plano Nacional de Saneamento) acompanhando a reestruturação do BNH.

O relatório de 1969 do BNH justapõe, novamente, a finalidade do Banco em promover o aumento de produtividade nas indústrias da construção civil e de materiais de construção, e do aumento de investimentos em setores que propiciarão um maior desenvolvimento econômico:

(1) IBMEC - SFH, p. 33 e segs.

(2) Andrade, op. cit., p. 127 e também em IBMEC - SFH; p. 37 e segs.

"Na qualidade de principal instrumento do governo para implementação do Plano Nacional de Habitação e como órgão central do Sistema Financeiro da Habitação e do Saneamento, compete ao BNH, atendidas às diretrizes do Planejamento Global do País, promover:(1)

- 1) a coordenação, orientação normativa e fiscalização específica da política habitacional e do financiamento para o saneamento;
- 2) a maior difusão da propriedade residencial e, em especial, acesso a ela das classes menos favorecidas;
- 3) a melhoria do padrão habitacional, com eliminação do congestionamento da habitação e da promiscuidade nos conjuntos tipo favelas;
- 4) a redução do preço da habitação mediante aumento da oferta sobre a procura local, através da concessão de financiamentos a níveis adequados, da economia da escala na produção, do aumento da produtividade nas indústrias de construção civil e de materiais de construção e da redução de intermediação nos programas de natureza social;
- 5) a melhoria do status social e sanitário das famílias, em função das medidas anteriormente citadas e do programa de financiamento para saneamento, com reflexos sobre a saúde, o bem estar, a produtividade e a atividade econômica dos beneficiados;
- 6) a melhor distribuição geográfica dos investimentos, atenuando os desníveis regionais e o ímpeto das correntes migratórias para as megalópolis, reduzindo o número de marginalizados e desajustados provenientes do campo;
- 7) o estímulo à ampliação da poupança particular e, portanto, da taxa de investimentos, de forma livre, através dos depósitos com correção monetária e letras imobiliárias, e induzida pelo benefício da casa própria;

(1) Banco Nacional da Habitação, Rio de Janeiro, Relatório 1969; Rio de Janeiro, 1970, vol. 3, citado em IBMEC, SFH, p. 20.

- 8) o estímulo à melhor criação de recursos públicos, estaduais e municipais, em contrapartida aos empréstimos do BNH, reduzindo pressões sobre o Orçamento da União;
- 9) o aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, de materiais de construção e bens de consumo duráveis, de forma acentuada inicialmente - até o atendimento demanda reprimida - e de forma atenuada, mas permanente, pela melhoria dos padrões habitacionais, para o atendimento da demanda vegetativa e de reposições;
- 10) o aumento consequente da oferta de emprego, permitindo absorver mão-de-obra ociosa e não especializada, preparando-a para atividades mais complexas e rendosas;
- 11) a criação de polos de desenvolvimento e de pontos de apoio para que a integração do Plano Nacional de Habitação no contexto do desenvolvimento econômico e social se faça com o alargamento das fronteiras de urbanização, com a consequente melhoria de vida nas áreas rurais. (Grifo nosso - LH)

Portanto, a partir de 1967, com a implantação efetiva do FGTS o BNH passa a ampliar os programas de subsídio aos investimentos do capital privado.

3. Convênio BNH-Empresas

Há um programa específico do BNH chamado Programa-Empresa, que possibilita ao empresário "geralmente industrial" (1), que possua casas alugadas aos empregados, realizar a venda destas habitações.

Esta programa especifica:

"Estas unidades são vendidas aos ocupantes, e o retorno é investido em um programa de novas construções para venda a outros empregados. A empresa concorre, ainda, freqüentemente, com a venda de terrenos a prazo, para novas moradias, e, esporadicamente, com a prestação de serviços, ou o fornecimento de materiais de construção, sendo por outro lado beneficiada com a desmobilização, a médio prazo, do capital investido em prédios e terrenos, e com a criação de condições de atrativos à sua mão-de-obra". (2)

Esta espécie de incentivo dado às empresas que construíssem habitações para seus operários, constava na Lei nº 4.380, quando, com relação ao artigo 22º, que refere-se à contribuição de 1% arrecadado pelos ex-IAPs, e pago pelas empresas sobre o montante de suas folhas de pagamento, para constituição do capital inicial do BNH, estava previsto que:

"Parágrafo 4º - Na forma a ser estabelecida em regulamento a ser baixado pelo BNH, as empresas abrangidas por este artigo poderão deduzir a importância de 50% do valor das aplicações que façam em planos de habitações destinados à casa própria de seus empregados, da contribuição prevista neste artigo". (3)

Porém, os planos das habitações construídas pelas empresas estavam submetidas ao controle do órgão central, BNH:

(1) "Política Habitacional Brasileira", BNH, Ministério da Fazenda, Brasil, 1º Congresso Inter-Americano de la Vivienda, 10-15 de outubro, 1966. Santiago/Chile.

(2) Idem.

(3) Legislação Imobiliária, op. cit.

"Parágrafo 5º - Os planos a que se refere o parágrafo anterior dependem da prévia aprovação e execução controlada pelo BNH diretamente ou por delegação". (1)

Previa-se, também, que as sociedades de crédito imobiliário somente poderiam operar em financiamento para construção, aquisição ou construção de habitações (art. 39, acrescidos de outros itens), mediante:

"I. abertura de crédito a favor de empresários que promovam projetos de construção de habitações para venda a prazo". (2)

Desta forma, explica-se a existência de financiamentos, para habitações dos operários, realizadas por empresas privadas industriais, após-64, como é o caso de Abramo Eberle, quando realiza uma solenidade de:

"Entrega de seis cheques de um milhão de cruzeiros cada um, a seis incansáveis trabalhadores da Meta Lúrgica, para que eles construam casa própria.

Os recursos que possibilitaram tal gesto procede da Fundação Abramo Eberle, do BNH, da Aliança para o Progresso e da Comissão das Fundações Sociais.

Foi um momento particularmente significativo. E tão mais significativo, quando sabemos que ele é apenas o primeiro passo na construção de 30 casas destinadas aos seus trabalhadores. Essas 30 casas, são uma primeira sementeira, em que as Fundações Sociais estão empenhadas, dentro de um plano de que participam numerosas firmas caxienses". (3)

Assim como explica-se encontrarmos incluído no demonstrativo da Conta de Lucros e Perdas da Fundação Abramo Eberle, respectivo ao exercício de 01.01.1966 a 30.06.66, no item Exigível (a longo prazo) o nome da COHAB-RS - Companhia de Habitação - onde estava fixado um valor de..... Cr\$ 28.337.330,00. (4)

(1) Legislação Imobiliária, op. cit.

(2) Idem.

(3) Abramo Eberle, Informativo, nº 85, junho/julho/agosto de 1965.

(4) Idem, nº 100, janeiro/fevereiro de 1968.

No Boletim Informativo nº 88 da Fundação Abramo Eberle, foi encontrado, no item: "Demonstrativo dos Empréstimos concedidos pela Fundação Abramo Eberle aos operários e funcionários da Metalúrgica ABRAMO EBERLE S/A", os seguintes empréstimos: reformas de casas, financiamento COHAB-RS, financiamento de terrenos. (1)

Desta forma, mantêm-se a possibilidade de as empresas privadas industriais fornecerem habitações para os operários, desde que o façam sob controle do BNH e em convênio com o BNH.

Os empresários que desenvolveram a prática de construção de habitação, como estratégia de hegemonia, desde o período anterior a 1930, como é o caso de Eberle, no Rio Grande do Sul, passam agora a realizar convênios, com o BNH e este órgão representa a instituição financiadora que viabiliza, agora, a concretização da estratégia de hegemonia de fornecimento de habitações aos operários.

(1) Abramo Eberle, Informativo, nº 88, 1965.

4. A tentativa de generalização do fornecimento de habitação popular para trabalhadores rurais

A primeira tentativa de extensão da política de habitação popular para áreas rurais estava prevista na Lei nº 9.218, de 1946, quando da criação da Fundação da Casa Popular.

O texto da lei salientava que a criação da FCP destinava-se a propiciar a aquisição ou construção de habitações para brasileiros, ou estrangeiros, com mais de dez anos de residência no Brasil, residentes em zonas rural ou urbana.

O texto da lei fazia, porém, uma ressalva. Seriam considerados prioritários para receberem atendimento aqueles que (entre outros), residentes em zonas rurais, se dedicassem à produção de alimentação popular; (art. 6º):

"Parágrafo único - A Fundação considerará, também, na ordem de preferência estabelecida, aqueles que, fixados em zonas rurais se dediquem ao cultivo de produtos essenciais à alimentação popular".

Esta questão foi também incluída, posteriormente, a nível de programação de governo estadual, como é o caso do Plano Trienal (1964/66 - Meneghetti), onde é previsto o atendimento à população urbana e rural. Tal Plano ao fazer referência à necessidade de incorporar elementos técnicos à Divisão de Habitação, destaca que deveria ser analisada a disponibilidade de áreas rurais a serem postas à disposição do Estado para a realização do Plano:

"Disponibilidade de áreas rurais não menores de 50 (cinquenta) ha e sua distância de centro, de cidade ou vila, e estradas principais de acesso". (p. 45)

Levando-se em conta que este plano específico não chegou a ser implantado (devido à Revolução de 64 e a conseqüente reformulação da Política Habitacional), e que, no período de 46-64 as condições objetivas não permitiram nem mesmo um atendimento generalizado à população urbana, acreditamos que, apesar de incluído a nível de planejamento, o atendimento à população rural, quanto ao fornecimento de habitações, não chegou a se concretizar (haja visto as próprias dificuldades atuais existentes).

Em 1964 foi instituída uma Comissão para reformular o sistema de Previdência Social (Decreto nº 54.067 de 29.07.64). O novo sistema proposto visava "abranger todas as pessoas residentes no território nacional". (1) Para tanto foi sugerido pela mesma comissão que se deslocasse para órgãos mais específicos (já existentes ou a serem criados) as atribuições não específicas da previdência social, como era o caso da assistência alimentar e da assistência habitacional. (2)

Neste caso, com a especialização das atribuições dos órgãos institucionais, poderia-se atingir o objetivo de generalização da previdência e provavelmente também do fornecimento de habitações.

Se as dificuldades de realização de uma política estatal generalizada acerca da questão da habitação popular encontram-se presentes a nível de discurso, encontram-se de forma muito mais aguda a nível de prática concreta.

Assim, a Lei 4.380, de criação do BNH e de todo sistema financeiro da habitação, bem como do Plano Nacional de Habitação, prevê como uma de suas prioridades para a aplicação de recursos, a construção de moradia para a população rural (art. 4 item V.). Este dispositivo, porém, foi vetado pela Presidência da República, mantido, finalmente, pelo Congresso, após o veto. (3)

A tentativa de generalizar a questão da habitação, encontra sua expressão a nível teórico, na previsão de atendimento a todas as faixas de mercado, estando incluída nas mesmas o "mercado rural".

O desvio das proposições que são salientadas a nível de discurso, foi demonstrado neste trabalho. Há uma larga distância entre o discurso teórico, que se propõe ao atendimento prioritário para as camadas de baixa renda, em geral, e a prática concreta, que destina a construção de habitações cada vez mais para as camadas da população que possibilitam a realização do lucro. Do mesmo modo os direcionamen-

(1) Leite, op. cit., p. 38.

(2) Idem, p. 39.

(3) Legislação Imobiliária, op. cit.

tos dos recursos estão voltados para subsidiar investimentos do capital privado.

As primeiras tentativas de implementação de um programa de financiamento de habitações para os trabalhadores rurais começam a surgir somente em 1978:

"Criado por convênio entre o Banco Nacional de Habitação e o Governo do Estado com o objetivo de financiar a construção, ampliação ou melhoria de habitações rurais aos pequenos e médios produtores gaúchos, o Programa Nacional de Habitação Rural está, a partir deste segundo semestre, em pleno funcionamento. Com a liberação de vários contratos de financiamentos pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul e a Caixa Econômica Estadual, a Secretaria do Trabalho e Ação Social, que coordena o Programa, alerta aos 4.500 proprietários rurais já inscritos que poderão agora oficializar seus pedidos de empréstimos.

Esses pedidos devem ser feitos com o encaminhamento de toda a documentação através dos sindicatos que atuam como agentes promotores deste projeto inédito no restante do País. (1) (Grifo nosso - LH)

Ainda assim, a realização do Projeto encontra-se pontuada de dificuldades, daí a criação do Projeto Mutirão, através do qual os próprios agricultores participarão na realização dos empreendimentos:

"Para diminuir os custos de construção, reforma ou ampliação de casas no meio rural do Estado, a Secretaria do Trabalho e Ação Social acaba de implantar o PROJETO MUTIRÃO, através da participação dos agricultores na construção de suas próprias residências, mediante os financiamentos obtidos pelo Programa de Habitação Rural, pioneiro no Brasil". (2) (Grifo nosso - LH)

(1) Zero Hora, 26.11.78 - Habitação para 4.500 trabalhadores rurais.

(2) Zero Hora, 29.12.78 - Habitação Rural em Regime de Mutirão.

A previsão de lançamento do Programa, a nível nacional, estava previsto para janeiro de 1980, o que demonstra que ainda não estavam dadas as condições objetivas para a sua implantação, sendo discutidos aspectos secundários, como o caso de siglas a ser adotada pelo Programa:

"O PLANAR - Plano Nacional de Habitação Rural, a ser lançado em janeiro, já tem outro nome e outra sigla: Plano Nacional da Casa Rural, PLACAR.

José Lopes de Oliveira explicou que o PLACAR pretende resolver o problema da moradia do meio rural, com a criação de agrovilas nas imediações das fazendas, bairros ruralistas próximos aos pequenos municípios do interior e ainda financiando os fazendeiros na construção de casas dentro das próprias fazendas". (1)

Técnicos do BNH criticam o programa, porque acreditam que:

"...esse seja um plano paliativo do governo porque o fazendeiro poderia tornar-se um intermediário entre o banco e o trabalhador rural, dificultando o acesso destes à casa própria, não cumprindo os objetivos do PLACAR". (2)

Porém, o Presidente do BNH, José Lopes de Oliveira salienta que "se os objetivos do PLACAR não se realizarem, suas linhas mestras sofrerão alterações que permitam o resultado final esperado". (3)

Desta forma, resta acompanhar o processo de implantação do projeto, para avaliar seus efeitos na população trabalhadora, em especial a população rural.

Estas declarações mostram, por outro lado, como o Plano de habitações para a população rural encontra-se ainda em fase de estudos e projetos.

(1) Correio do Povo - 25.12.79 - Programa Habitacional favorece Zonas Rurais.

(2) Idem.

(3) Idem.

CAPÍTULO VI
A Atuação dos Agentes Promotores em
Porto Alegre - Rio Grande do Sul

1. Introdução: Os Agentes Promotores do Sistema Financeiro da Habitação

Estando previstas na lei nº 4.380/64 as cooperativas mútuas e outras formas associativas para construção ou aquisição de casa própria, sem finalidades de lucro, o ano de 1966 vai caracterizar-se pela definição mais objetiva das condições de funcionamento dos agentes promotores, constituídos sob a forma de Companhias Mistas ou Cooperativas Habitacionais:

"Em 1966, foi definida uma política nacional de cooperativismo, autorizado o funcionamento das Associações de Poupança e Empréstimos (APE), regulamentadas as condições de operação das Companhias Habitacionais (COHAB), criado o Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias (COOPHAB) e estabelecidas as normas de constituição dessas entidades, bem como definidas as normas a serem aplicadas pelas Caixas Hipotecárias dos Clubes e Associações e Caixas Militares". (1)

Passam, assim, a desempenhar seu papel na implantação do Plano Nacional de Habitação, as COHABs, as Cooperativas Habitacionais ligadas aos sindicatos e outros órgãos que passam a ser credenciados pelo BNH, como é o caso de Departamentos Municipais da Habitação.

No município de Porto Alegre, "para engajar-se no novo Sistema Financeiro da Habitação, tornou-se necessário ao Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP) reestruturar-se por nova legislação". O então DMCP transformou-se em Departamento Municipal da Habitação (DEMHAB) e "a partir de 1969, o DEMHAB passa a ser credenciado como agente promotor do Banco Nacional da Habitação, na política de habitação de interesse social." (2)

A realização prática de cada órgão impõe uma análise específica da atuação na área chamada de interesse social.

Para tanto, foram selecionados dados a partir do estudo de um caso de Cooperativa Habitacional, a COOHABANPA,

(1) Almeida e Chautard. *Op.cit.*, p. 59.

(2) Histórico do atual DEMHAB.

ligada ao Sindicato dos Bancários de Porto Alegre, da COHAB-RS e do DEMHAB.

A análise tem por objetivo a percepção concreta entre o discurso ideológico e a prática política, ou em outros termos entre a verbalização e a realidade, entre o que é dito e pensado, manifesto no discurso ideológico da Política Habitacional e o que é realmente realizado na prática concreta.

2. Cooperativas Habitacionais Operárias

a) O contexto da criação de Cooperativas Habitacionais vinculadas ao Sindicato

O Estado autoritário que se implantou no Brasil após 1964, assumindo o compromisso da intensificação da acumulação capitalista e de favorecimento à entrada do capital estrangeiro, alijou setores consideráveis da população, da balança política.

Um dos fatores fundamentais para garantir a nova estratégia de hegemonia foi a repressão aos sindicatos, eliminando desta forma, as negociações coletivas de salários entre trabalhadores e empresas.

A desmobilização dos sindicatos leva à sua completa reformulação, no que tange à eliminação de sua função principal como órgão reivindicatório e de defesa dos interesses dos trabalhadores assalariados.

Os sindicatos passam a desempenhar um papel de "prestação de assistência complementar à obra da Previdência Social", como fica claro no pronunciamento de um ex-ministro do Trabalho:

"O Sindicato deve, por fim, constituir-se em verdadeiros serviços a todos os seus associados. Que seja ele escola, ambulatório, cooperativa e clube, para que mereça o nome de casa do trabalhador e do empresário, servindo à família de um e de outro, e viverá dentro da comunidade, o seu papel de instrumento de justiça social". (1)

Dentro deste contexto, faz-se claro o motivo da criação de Cooperativas Habitacionais, ligadas ao sindicato.

Os sindicatos esvaziados de sua função principal, passam a desempenhar o papel de "aparelhos médicos" (2), de cooperativas habitacionais, clubes, escolas.

(1) Cf. S.P. 1975, Crescimento e Pobreza, op.cit., cap. 5, Trabalhadores, Cidadinos e Cidadões, p. 128.

(2) Cf. Madel, op.cit., p. 18.

O cerceamento a qualquer forma de pressão sobre o reajuste salarial, além da proibição do direito de greve, faz-se sentir pela legislação posta em vigor a partir de 1965:

"Uma das conseqüências da nova política salarial foi tirar do sindicato qualquer possibilidade de influir sobre o nível de remuneração dos trabalhadores. Uma abundante legislação em particular a lei nº 4.725, de 1965, determinou que os percentuais de reajuste salarial, outrora fixados por acordo entre sindicato patronal e de empregados de uma dada categoria, com mediação da justiça do trabalho, passassem a ser estabelecidos normativamente pelo governo, por meio de um cálculo complicado, envolvendo coeficientes salariais (decretados mensalmente pelo Presidente da República), resíduo inflacionário (estimado pelo Conselho Monetário Nacional) e taxa média de incremento da produtividade nacional (fixada pelo Ministério do Planejamento). De outra parte, ficou estabelecido que as delegacias regionais do Ministério do Trabalho não homologassem 'contratos coletivos de trabalho de que constem cláusulas ou condições de reajustes divergentes das normas estabelecidas' (decreto 57.637, de 13/01/1966). Proibiu-se, também, a concessão de qualquer aumento ou reajuste, inclusive sob forma de reclassificação, antes de ocorrido um ano do último acordo ou dissídio coletivo (Decreto lei nº 25, de 29.07.1966).

E, finalmente, decretou-se a nulidade de qualquer convenção ou acordo que, direta ou indiretamente, contrariasse as normas da política econômica do governo, concernente à política salarial (Art. 623 da Consolidação das Leis do Trabalho, redigido de acordo com o decreto-lei nº 229, de 28.12.1967)". (1)

A citação faz-se necessária não só para salientar o que todos sabem, ou seja, que as decisões acerca do reajuste salarial se realizam em altos escalões burocráticos, mas por uma outra ligação importante para o estudo que estamos realizando.

(1) S.P. 1975, *op.cit.*, p. 129.

A partir de 1972 o presidente do BNH passa a fazer parte do Conselho Monetário Nacional, passando, portanto, a exercer influência nos índices de atualização monetária dos sa l á r i o s.

A relação mais importante, no fato de o presidente do BNH fazer parte do Conselho Monetário Nacional, manifesta-se pela ligação que este realiza entre os interesses dos se t o r e s privados e as políticas oficiais, como fica claro na an á l i s e a seguir:

"Como mostrou Celso Lafer, o Conselho Monetário Nacional e a Comissão Interministerial de Preços cons titu í r a m os p o n t o s p r i v i l e g i a d o s, no aparelho estatal, para a l i g a ç ã o e n t r e o s i n t e r e s s e t o r e s p r i v a d o s o f i c i a i s e p a r a b a r g a n h a i n t e r - b u r o c r â t i c a". (1)

Desta forma, alarga-se a esfera de atuação quanto à tomada de decisão centralizadora do órgão que m i s t i f i c a d a m e n t e s e p r o p õ e a propiciar a aquisição de habitações para as classes de menor renda.

(1) Citado in: Cardoso, Fernando Henrique. Autoritarismo e Democratização. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, p. 207.

"As COOPHABs (...) têm como finalidade a construção e aquisição de casa própria para seus associados, mantendo, de acordo com os princípios do Plano Nacional de Habitação, o atendimento prioritário das camadas de menor renda". (1)

Para orientar, dar assistência técnica à constituição, organização e funcionamento das cooperativas habitacionais, foram criados os INOCOOPs (Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais).

"Os INOCOOPs se constituem sob forma de sociedades civis, sem fins lucrativos e como têm por finalidade a prestação de serviços, não precisam ser constituídos com capital social. São organizados, de preferência, pela iniciativa de entidades privadas, sem fins lucrativos, ou de utilidade pública, e para serem credenciados pelo BNH como entidades capazes de prestar adequada assistência às cooperativas operárias, devem requerer registro e autorização do BNH". (2)

Dentro das transformações pelas quais passou o BNH desde a sua criação, conforme explicitamos no capítulo anterior, o ano de 71 marca sua reestruturação como banco de segunda linha. Isto significava a transferência do ônus da política habitacional aos agentes. (3)

A partir de 1972 as Cooperativas Habitacionais vêm praticamente falida a sua forma de atuação quanto à construção de moradias, passando os INOCOOPs da atribuição de orientação técnica às cooperativas, a assumirem as realizações concernentes a estas, conforme a análise a seguir.

(1) SFH-IBMEC, p. 129.

(2) Idem, p. 131. Os INOCOOPs foram referidos no decreto-lei nº 58.377, de 09.05.66 e definidos na RC nº 68 de 21.06.68.

(3) Andrade, op.cit., p. 128 e Berenice Souza, op.cit.

b) Criação e funcionamento das Cooperativas Habitacionais vinculadas aos Sindicatos

Estando previstas as formas de cooperativas para aquisição da casa própria na lei nº 4.380, que cria o Sistema Financeiro da Habitação, as Cooperativas Habitacionais Operárias, passam, porém, a serem implementadas e dinamizadas a partir de 1966 com o Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias.

As Cooperativas Habitacionais Operárias tinham como objetivo favorecer ao trabalhador sindicalizado a possibilidade de aquisição de casa própria. Cabia, portanto, aos sindicatos a constituição da cooperativa habitacional entre os membros sindicalizados.

O Decreto nº 58.377, de 09.05.66, que criou o Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias, estabelece:

"Art. 3º - As Cooperativas serão organizações mutualistas, ... constituídas apenas de trabalhadores sindicalizados..."

Art. 5º - Caberá aos sindicatos sob a orientação e fiscalização do BNH:
a) Constituir a cooperativa habitacional operária entre seus filiados, ou em conjunto com outro sindicato da mesma região;
b) proceder à seleção de seus associados que integrarão a cooperativa em organização". (1)

Estava previsto inicialmente, que para terem direito ao Plano Habitacional através de cooperativas, os associados deveriam ter renda familiar mensal entre 1 a 6 salários mínimos regionais (2). O montante da renda mensal a ser exigido do sindicalizado estava de acordo com os princípios do Plano Nacional de Habitação, quais sejam o atendimento prioritário das camadas de menor renda.

(1) Contec - Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito, Considerações sobre o SFH e sobre o FGTS e Sugestões para tornar acessível aos trabalhadores de menor renda a aquisição de casa própria e para aperfeiçoamento do FGTS. Brasília, 1976, p. 2.

(2) SFH: IBMEC, p. 131.

c) A absorção das Cooperativas pelos INOCOOPs - Estudo de um caso: COOHABANPA

A COOHABANPA - Cooperativa Habitacional dos Operários Bancários de Porto Alegre, foi fundada em 24 de novembro de 1966. Esta, como qualquer cooperativa, se regeria pelas instruções e normas baixadas pelo BNH, bem como se organizaria de acordo com o decreto 58.377 (Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias), elaborando também seus estatutos próprios.

No Art. 5º a COOHABANPA define seus objetivos:

"Art. 5º - A COOHABANPA tem por objetivo proporcionar a construção ou aquisição de casa própria para seus associados, de acordo com os planos aprovados pelo Banco Nacional de Habitação". (1)

No Art. 6º são definidos os campos de ação da Cooperativa, para realização de seus objetivos:

"Art. 6º - No cumprimento de seu programa de ação, a COOHABANPA se propõe a:

I - Escolher e contratar a aquisição de terrenos capazes de atender ao Plano Nacional de Habitação;

II - Contratar, na forma do artigo 5º das Instruções para Cooperativa Habitacional dos Operários, baixadas pela resolução nº 94/64 do Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação, com firmas idôneas, a construção de casas, de acordo com os projetos aprovados pelo BNH;

III - Obter do Banco Nacional da Habitação ou de outras entidades nacionais ou estrangeiras, por ele apresentadas, o financiamento necessário e suficiente à execução do Plano Habitacional;

IV - Promover a realização de seguros de acordo com as normas baixadas pelo Banco Nacional da Habitação;

V - organizar e manter todos os serviços técnicos e sociais que sejam benéficos a seus associados,

(1) Estatutos da COOHABANPA.

desde que vinculados aos objetivos da casa própria". (1)

A dependência, porém, da cooperativa às decisões tomadas pelo BNH, para a realização dos objetivos propostos é clara, como em todos os setores que dedicam-se ao plano habitacional:

"Art. 7º - Todos os contratos diretamente vinculados à execução do Plano Habitacional, em que seja parte a COOHABANPA, deverão ser previamente submetidos a apreciação do Banco Nacional da Habitação.

Parágrafo 2º - Esses contratos deverão prever, obrigatoriamente, como condição de sua eficácia, que tenham sido aprovados pelo Banco Nacional da Habitação, nos termos do art. 118 do código civil". (Grifos nossos - LH). (2)

Seguindo as instruções mais gerais, delimita-se que os sócios que desejassem adquirir sua casa própria, só poderiam contratar a aquisição de uma unidade habitacional.

A Cooperativa poderia operar, simultaneamente, com dois ou mais planos habitacionais. (3)

Para a condição de tornar-se sócio da Cooperativa, são estabelecidas normas, que por sua vez também se adequam às condições mais gerais estabelecidas pelo órgão central, o BNH:

"Art. 13º - Podem ser sócios da COOHABANPA, as pessoas físicas que se obriguem a cumprir estes estatutos e que:

I - sejam sindicalizadas, ou membros das Associações de Classe, de finidas na Lei nº 1.134, de 15/05/50;

II - não sejam proprietários, promitentes compradores ou promitentes cessionários de imóvel residencial na mesma localidade;

III - tenham renda familiar entre 1,5 e 5 salários mínimos da região;

(1) Estatutos da COOHABANPA.

(2) Idem.

(3) Idem, respectivamente artigos 8º e 11º.

IV - estejam no pleno gozo de seus direitos civis e tenham livre disposição de seus bens;

Art. 149 - o número de sócios é limitado e determinado em função do Plano Habitacional, não podendo, no entanto, ser inferior a 28 (vinte e oito)". (1)

Os recursos, a partir dos quais a cooperativa desenvolveria sua ação concreta seriam provenientes dos empréstimos do BNH, de fundos previstos nas formas associativas de cooperativas e na subscrição de quotas, por parte dos associados:

"Art. 329 - São recursos econômicos da COOHABANPA:

I - Capital Social;

II - Os empréstimos que obtiver do Banco Nacional da Habitação ou de outras entidades nacionais ou estrangeiras;

III - Fundo de poupança e amortização;

IV - Doações e legados;

V - Fundos de equalização de poupança e compensação.

Art. 339 - O Capital Social é indeterminado, ilimitado quanto ao máximo variável de acordo com o número de sócios e quotas-partes.

§ único - A unidade de visão do Capital é a quota-parte, cujo valor é de Cr\$ 100,00 cada.

Art. 349 - Cada associado deve subcrever 200 quotas-partes, no total de Cr\$ 20.000,00, integralizados no ato de admissão.

§ único - A prova do pagamento das quotas-partes é o recibo firmado pelo representante no título nominativo do sócio e o assentamento na respectiva conta-corrente". (2)

A aquisição dos terrenos onde a cooperativa construiria suas unidades habitacionais deveriam ser adquiridos entre os terrenos pertencentes ao INPS, ou em casos excepcionais,

(1) Estatutos da COOHABANPA - Alguns itens se diferenciam das normas gerais, mas não quanto a sua essência. Por exemplo, no texto do Sistema Financeiro de Habitação, o número para a constituição dos sócios é de 20 membros, sendo ilimitado o número de associados, e a renda familiar é de 1 a 6 salários mínimos regionais. Cf. SFH-IBMEC, p.129-31.

(2) Estatutos da COOHABANPA.

poderiam ser adquiridos terrenos de particulares, conforme especificado na CARTA-COMPROMISSO da COOHABANPA:

"3 - DO LOCAL DA UNIDADE: TERRENOS
Os terrenos necessários à execução do PROGRAMA serão preferencialmente adquiridos entre os do Instituto Nacional da Previdência Social, conforme dispõe o Decreto nº 58.377, de 09.05.1966 e o Decreto nº 262, de 28.02.1967, observados os critérios fixados pelo BNH".

3.1 - Excepcionalmente poderá a COOPERATIVA, com a aprovação do BNH, adquirir terrenos de particulares". (1)

Tendo iniciado a formação das Cooperativas Habitacionais em 1966, a COOHABANPA realizou até o ano de 1972 (ano da agonização das Cooperativas Habitacionais) 1.400 unidades de moradias, estando, nesta data, com 342 unidades a construir, o que perfaz um total de 1.742 moradias (2). Durante este período de 6 anos em que a cooperativa participou do Plano Nacional de Habitação, como agente promotor, houveram muitos problemas que a cooperativa teve de enfrentar, quer de "ordem técnica", quer de "ordem estrutural", conforme o relatório citado.

Os problemas iam desde defeitos com a "pintura, acabamentos mal feitos, tacos soltos, reboco esburacado, infiltrações, canos com vazamentos, portas e janelas empenadas, cupim, umidade, etc.," até problemas da ordem de pedidos de concordatas e falência das firmas construtoras, bem como da ineficiência do BNH/RS e do INOCOOP/RS para a resolução dos problemas encaminhados pela Cooperativa a estes órgãos.

Como exemplo dos problemas acima citados, nada melhor que a análise realizada pela própria COOHABANPA: (3)

"CONJUNTO BARÃO DO AMAZONAS E RIVEIRA, EM PETRÓPOLIS:

Apresentou muitos problemas e motivou muitas reclamações. O assunto foi encaminhado ao INOCOOP/RS mas algumas soluções não foram dadas, embora nossas reiteradas solicitações.

(1) COOHABANPA - Carta-Compromisso.

(2) Relatório das atividades da COOHABANPA, no ano de 1972. As próximas informações e citações entre aspas referem-se a esta fonte de consulta. Abriremos nota pertinente quando for necessário.

(3) Realizamos uma seleção dos principais problemas apresentados.

CONJUNTO ENG. JOÃO MACHADO FORTES,
EM PETRÓPOLIS:

A construção foi grandemente acidentada e o término ocorreu com cerca de dois anos de atraso. As firmas construtoras tiveram dificuldades na execução, tendo uma delas, WILLI PAUL S/A, ido à falência. A obra foi concluída pela construtora Madaglia S/A, remanescente, valendo destacar a posição correta desta firma que manteve sua tradição de idoneidade e solicitude.

CONJUNTO GEN. EMÍLIO GARRASTAZU MEDICI, NO JARDIM ITU

A primeira fase de 280 unidades já foi rateada e se encontra no BNH para venda ao Agente Financeiro, não tendo sido, até agora, efetuada a operação apesar das nossas reiteradas solicitações, atendendo ao anseio geral dos associados.

CONJUNTO RESIDENCIAL MEDIANEIRA, EM TERESÓPOLIS

Neste conjunto, em terreno adquirido do INPS e considerado prioritário pelo BNH, participamos com 25,672% do empreendimento global formado por 6 cooperativas. Programamos 150 casas de 2, 3 e 4 dormitórios, estando a maioria delas precariamente habitadas. Os projetos tanto o de urbanização quanto o nosso projeto das casas foram elaborados pelos arquitetos Walmor Fortes e Bruno Franke. A urbanização foi entregue pela Comissão Técnica do INOCOOP/RS, após concorrência administrativa, à firma COEMA Construtora Engenharia Limitada. A construção das nossas 150 casas, também, por concorrência administrativa, foi entregue à firma BRASENGE - Engenharia Indústria e Comércio S/A. Os serviços, tanto de urbanização quanto das casas estão tendo o mais desastroso desenvolvimento já ocorrido em nossas obras. Os erros de ordem técnica foram, ali, acumulados de tal sorte que é difícil prognosticar os resultados. Relativamente aos trabalhos de urbanização que não foram recebidos pela municipalidade e nem pela COOHABANPA, parece ter a firma construtora condições econômicas para corrigi-los. No que se refere à construção das casas, objeto de nosso relatório nº 3316/094/72, de 28.12.72, encaminhado ao BNH, a firma BRASENGE solicitou concordata, deixando as casas inacabadas

e interrompendo os trabalhos. Para continuidade, exigia indenização no montante de Cr\$ 475.000,00 (quatrocentos e setenta e cinco mil cruzeiros). Face a tão descabida pretensão, as obras inacabadas, a parte de prédios entregues a título precário, apresentando falhas e defeitos, na guarda e defesa dos legítimos interesses dos associados e salvaguardar de nossa responsabilidade, promovemos através de proficientes profissionais, a uma vistoria 'ad perpetuam memoriam' para apurar o real estado de cada prédio, o que falta fazer e o seu custo, e verificação de responsabilidades, bem como o constrangimento oportuno da empreiteira ao fiel cumprimento de suas obrigações ou definitiva rescisão contratual, com conseqüências para ela. Entrementes, restauramos o contrato que existira com a BRASENGE e rescindindo inclusive face sua concordata e nisso tivemos quitação do que fora feito; concedemos um razoável reajustamento da empreitada, mas conservamos conosco as cauções e todo o saldo da mesma para ser pago por obra ou serviços efetivamente realizados, dali por diante, tudo sob severas condições e ônus no caso de inadimplemento. Tomamos tal atitude também por iniciativa própria diante da inércia ou falta de colaboração, quer do INOCCOP/RS, quer da Delegacia Regional do BNH.

CONJUNTO RESIDENCIAL NOSSA SENHORA DE FÁTIMA

Nele foram programadas 141 casas, tendo o projeto de urbanização, depois de aprovado, sido iniciado e interrompido, face ao grande número de malocas que ali se acumularam. Todos os esforços junto ao DEMHAB foram feitos no sentido de liberação da área, sem resultados, pois aquele órgão não tinha local para removê-las e nem recursos financeiros. A firma empreiteira, EPASUL - Engenharia e Pavimentações S/A, que, por concorrência administrativa, recebera da Comissão Técnica do INOCCOOP/RS o encargo de urbanização não fechou a área que lhe foi entregue, permitindo a triplicação do número de malocas no local, pois algumas já existiam. A firma EPASUL pediu concordata e interrompeu os trabalhos. Várias tentativas e solicitações foram feitas pela COOHABANPA junto ao BNH, INOCCOOP/RS e 8ª Delegacia, sem

nenhum resultado positivo. Como última medida, pedimos à CPC que transfira aquele conjunto ou para o PLANHAP ou para a COHAB". (CPC: Carteira de Projetos Cooperativos LH).

A análise realizada a partir do relatório da COOHABANPA (que apesar de extensa, se fez necessária) sobre seus próprios problemas, nos conduzem a constatar, em relação ao Plano Nacional de Habitação (além dos defeitos de ordem técnica, quanto à má qualidade das construções e da lentidão e ineficácia quer do BNH, quer do INOCOOP, face a necessidade da resolução destes problemas) um outro aspecto sumamente importante: o Estado, ao subsidiar a construção de habitações colocando-as em escala de produção em massa (1) favorecerá a tendência à concentração da produção de habitações, beneficiando as empresas que podem levar adiante os grandes empreendimentos, e eliminando da concorrência as firmas pequenas, propiciando, em última análise a concentração de capital na indústria da construção civil.

Segundo trabalho realizado pela ASTEC sobre "A Indústria da Construção Civil e o Plano Nacional de Habitação", (2) foi constatada a existência de 942 firmas de construção civil em Porto Alegre (este dado e os que seguem referem-se ao ano de 1968).

O trabalho nos dá a informação de que:

a) 197 firmas construíram com mais de 4.000 m² cada uma (total de 2.000.000 m²); 745 com menos de 4.000 m² (total de 620.613 m²) e 628.581 m² foram construídos sem responsável técnico.

b) nenhuma das firmas possui mais de 3% do mercado de Porto Alegre.

O estudo salienta ainda que, o grande número de

(1) Idéia baseada na leitura de O'Connor, *op.cit.*, p. 66, guardando-se as especificidades da conjuntura analisada em cada caso. O autor refere-se ao capital monopolista da indústria da construção civil. O texto completo é o seguinte: "O Estado também tenta eliminar a 'ineficiência' dos orçamentos de construções de moradias e atrair capital monopolista para eles, colocando a construção em bases subsidiadas e de produção em massa".

(2) ASTEC, "A Indústria da Construção Civil e o Plano Nacional da Habitação", *op.cit.*, p. 81 e segs. As próximas informações e notas entre aspas referem-se a esta fonte de informação. Abriremos nota indicativa de outra fonte quando o caso.

firmas (942) e a pequena participação individual de cada uma, "parece ser uma indicação da atomicidade na oferta da Indústria da Construção Civil".

Há uma diferenciação a ser feita, porém, no que concerne às firmas que colocam os empreendimentos no mercado. Em relação a estas o grau de concentração é bem maior, pois são poucas as que entram em contato direto com o mercado comprador:

"Antes de qualquer conclusão precipitada, a partir dos dados mencionados, deve-se ter em conta que grande parte das 942 firmas, não são responsáveis por todo o ciclo de produção. Se este for dividido nas suas diversas etapas, desde a idealização do empreendimento até a sua colocação no mercado, o panorama se modifica completamente. Sabe-se que a maioria das firmas subempreita grande parte das tarefas. Por outro lado, no lançamento dos empreendimentos no mercado, a concentração é muito maior. Apenas poucas firmas de construção entram em contato direto com o mercado comprador. O fato de poucas firmas concentrarem a venda de habitações pode anular possíveis vantagens de elevado grau de concorrência em outras etapas do ciclo de produção e mesmo adicionar outras vantagens decorrentes da especialização".

A afirmativa de que os programas cooperativos de fornecimento de habitações viriam a contribuir para a concentração das indústrias da construção civil é confirmado no estudo:

"Nos programas cooperativos, as obras são contratadas diretamente com firmas de construção que apenas as constroem. Como geralmente se tratam de grandes empreendimentos, as firmas de construção devem ser de porte. Na medida que aumenta a participação da 'procura cooperativa' por casa própria, é possível que decreça a possibilidade de sobrevivência das pequenas firmas, como a quase totalidade das que operam atualmente". (Grifo nosso - LH).

Desta forma, não é de estranhar que uma das dificuldades na realização dos projetos cooperativos realizados pela COOHABANPA tenha sido a quantidade de pedidos de concordata e falência das firmas construtoras, deixando muitas vezes as obras incompletas. O processo de concentração já está sendo favorecido pelo Plano Nacional de Habitação e a sugestão do estudo realizado pela ASTEC para o Sindicato das Indústrias da Construção Civil é que seja intensificado este processo:

"A possibilidade de aumento, na eficiência da indústria e seus reflexos benéficos na consecução dos objetivos do Plano Nacional de Habitação, permite, inclusive, sugerir ao poder público o estudo de medidas de incentivo à fusão de firmas do setor, a exemplo da política adotada em relação aos Bancos Comerciais". (Grifo nosso - LH).

O Sindicato das Indústrias da Construção Civil não fornece dados estatísticos sobre as empresas. De qualquer forma, seria interessante se fosse possível analisar o processo de concentração da produção de habitações e se se obtivesse o número de empresas do setor atuando no mercado de Porto Alegre, 11 anos após o estudo realizado pela ASTEC (1968-1979).

A par deste processo os INOCOOPs passam a absorver as funções das cooperativas, deixando de lado a sua atribuição como órgão essencialmente de orientação técnica, ao realizar as inscrições para os conjuntos habitacionais e compor as cooperativas com ligação direta com as empresas construtoras:

"Hoje o título de cooperativas a este tipo de empreendimento é quase uma formalidade pois a iniciativa da construção não é mais de grupos cooperativados mas sim de empresas construtoras interessadas em atuar nesta área. Apresentando uma proposta para um determinado terreno, e submetendo ao INOCOOP, este efetua uma pesquisa de mercado e de viabilidade financeira. Aprovado o projeto são abertas as inscrições e quando estas atingem a 60% do seu total é solicitado o financiamento do BNH". (1)

UFRGS/PROPUN
BIBLIOTECA
PORTO ALEGRE

(1) Política Habitacional, estudo realizado pelo IAB, Departamento do RS. Ver a este respeito também a crítica realizada pela CONTEC - Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito.

Para demonstrar o esvaziamento das cooperativas habitacionais e o fortalecimento dos INOCOOPs, o estudo realizado pela CONTEC salienta que desde o Decreto nº 58.377 (que criou o Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias) houve somente um encontro de Cooperativas Habitacionais (em 1969), tendo sido realizado, durante o mesmo período, doze encontros dos INOCOOPs. Salienta ainda o documento que no encontro dos INOCOOPs realizado em dezembro de 1975, em Vitória, ES, estavam presentes, além dos representantes desses institutos, representantes do BNH e de agentes financeiros, mas não havia nenhum representante de Cooperativas ou de entidades sindicais. (1)

A descaracterização das Cooperativas Habitacionais Operárias e sua absorção pelos INOCOOPs situa-se dentro dos parâmetros mais gerais postos em prática pelo Plano Nacional de Habitação: de excluir práticas e discursos alternativos sobre a questão habitacional. Com efeito, se foi previsto um Plano de Cooperativas Operárias ligadas aos sindicatos, a prática concreta destas Cooperativas foi cerceada ao longo do processo:

"Constata-se que o nosso programa divorciou-se, totalmente, dos ideais que o inspiraram. Os objetivos sociais foram relegados a plano inferior. A preocupação em fortalecer os sindicatos, revelar lideranças autênticas, formar comunidades atuantes, despertar no trabalhador o interesse pelas soluções co-participadas, fazem parte hoje, tão somente dos manuais do programa.

A insensibilidade da Carteira de Projetos Cooperativos do BNH, pelos aspectos sociais da habitação é total. Evidencia-se, claramente, a intenção de transformar as Cooperativas Habitacionais em meras polarizadoras de demanda, totalmente descaracterizada de seus aspectos filosóficos, com a finalidade exclusiva de enriquecer as estatísticas do Banco. Nestes termos, o Programa de Cooperativas Habitacionais Operárias deixa de interessar a classe trabalhadora brasileira, ansiosa por soluções que coloque o homem como alvo e centro das atenções". (2) (Grifo nosso - LH)

(1) CONTEC, op.cit.

(2) Relatórios das atividades da COOHABANPA, 1972.

No mesmo relatório a COOHABANPA salienta como um dos acontecimentos mais graves, ocorrido no ano de 1972, a "intermediação do Agente Financeiro nas relações cooperativas - BNH". Estes agentes estariam preocupados somente em defender os interesses financeiros das operações (em consonância com as diretrizes do BNH) ficando totalmente insensíveis aos aspectos sociais da Política Habitacional:

"As Cooperativas se conduziram sem pre dentro de seus princípios fundamentais, como entidades autônomas e eminentemente democráticas, destinadas a promover o homem como meio e fim de seus objetivos, possibilitando-lhes a aquisição da moradia própria, com recursos fornecidos pelo Banco Nacional da Habitação e pela poupança de cada associado, eliminando intermediários e o lucro excessivo das empreiteiras, a fim de minimizar os custos das unidades residenciais construídas.

Apesar dos fatores positivos apontados e do mais cordial e tranquilo relacionamento entre as Cooperativas e o Banco Nacional da Habitação, foram elas colhidas de surpresa com a determinação do Banco em impor-lhes a intermediação de agentes financeiros avalizadores dos programas e repassadores dos recursos às Cooperativas.

A medida em causa, além de atingir a fase de amortização da dívida do associado (depois de morar), atinge a fase de poupança (antes de morar), bem como a aprovação dos projetos". (1) (Grifo nosso - LH).

O desvio da proposição inicial de atendimento prioritário às camadas de menor renda, no qual as Cooperativas estavam incluídas, cuja previsão de atendimentos destinava-se a sindicalizados que possuíssem renda mensal de 1 a 6 salários mínimos regionais apresenta-se como um fato concreto, quando as cooperativas são relegadas a um plano de inoperância e os INOCOOPs passam a efetuar os Projetos Cooperativos. As realizações dos INOCOOPs passam a destinar-se cada vez mais à parcela da população com nível de renda que possibilite a realiza-

(1) Carta endereçada ao Presidente da República, Gen. Emílio Garrastazu Médici e subscrita por vários Diretores de Cooperativas, Porto Alegre, março de 1972, citada no relatório da COOHABANPA, 1972.

ção do lucro, ou seja, que conte mensalmente com uma renda familiar incluída na faixa de 6 a 12 salários mínimos regionais. (1)

As realizações concretas do INOCOOP em Porto Alegre durante 10 anos (1967-1977) foram de 12.742 unidades habitacionais, realizando 66,9% das habitações de "interesse social", através da implantação de 17 núcleos residenciais (os núcleos implantados pelo INOCOOP são constituídos por 78 conjuntos residenciais, ou sejam cooperativas diferentes). (2)

Desta forma, não é de estranhar que as realizações do INOCOOP tenham superado a dos demais órgãos atuantes na área de construção de habitações de "interesse social", dos quais fazem parte também o DEMHAB e a COHAB, tendo em vista que passam a destinar-se à parcela da população que possibilita a realização do lucro.

Em 1979 é reaberta a perspectiva de reativação das Cooperativas Habitacionais, quando o Ministro do Interior, Mário Andreazza, expondo as prioridades do BNH, salienta a atenção especial a ser dada aos programas de "interesse social":

"I - A nova administração do BNH prosseguirá, sem solução de continuidade, no planejamento e execução dos investimentos habitacionais e de infra-estrutura urbana. Atenção especial, porém, conferirá aos diversos programas de interesse social, sabido que cerca de 70% da população urbana vem percebendo de 3 salários mínimos regionais". (3)

Dentro dos programas voltados à construção de habitações de caráter social, foi enfocado que o BNH desenvolverá principalmente:

- 1) PROFILURB (lotes dotados de infra-estrutura)
- 2) PROHEMP (programa habitacional empresa)
- 3) Atenção às reivindicações das associações civis e militares.
- 4) Entrosamento com Governos Municipais e Estaduais para ampliação dos programas habitacionais dos seus órgãos de previdência.

(1) PROPLAN, *op.cit.* Área de Habitação, p. 86.

(2) PROPLAN, p. 87.

(3) *Jornal do Comércio*; 09/04/79. "Andreazza expõe prioridades do BNH". As próximas citações foram colhidas neste texto.

5) Plano Nacional de Habitação Rural.

Em relação às Cooperativas Habitacionais foi especificado que:

"Também na área de interesse social, os programas das Cooperativas Habitacionais e COHABs serão ajustados a melhores condições de prazos e taxas de juros, por faixas de financiamento, de modo a compatibilizá-los com o poder aquisitivo das camadas sociais a que se destinam".

O propalado atendimento especial às camadas de baixa renda não é fato novo nos discursos que compõem a política habitacional de 64 para cá. A defasagem entre a intenção verbalizada no discurso e a prática concreta foi demonstrada neste estudo. O discurso do novo Ministro do Interior não deixa de salientar, também, os interesses do setor privado, que o BNH atenderá:

"O BNH em paralelo à rede de instituições para operações de natureza exclusivamente social, estabelecerá com os demais agentes financeiros e empresários da construção civil, uma política seletiva de repasses e adiantamentos, voltada no sentido de que também esse segmento do mercado tenha uma maior participação nos investimentos habitacionais das classes menos favorecidas, sem prejuízo das operações próprias de seu campo de atuação". (Grifo nosso - LH).

Pelo discurso do Ministro podemos perceber que a política desenvolvida pelo BNH de favorecimento ao capital privado é elaborada, inclusive, com a participação dos agentes deste setor: "O BNH (...) estabelecerá com os demais agentes financeiros e empresários da construção civil, uma política seletiva (...)". Em contraposição a população "beneficiada" pela política habitacional, a população considerada "prioritária", qual seja, a população de baixa renda, esta não é consultada sobre o direcionamento a ser dado à política habitacional, de forma a que realmente venha a ser atendidas suas necessidades concretas.

Novamente cabe ressaltar que para uma análise do rumo seguido pela política habitacional (de 1979 em diante) é importante fazer-se a diferenciação entre o discurso ideológico

co verbalizado pelos elaboradores da política e a prática enquanto ação concreta.

3. Atuação do Departamento Municipal da Habitação (DEMHAB) em Porto Alegre

Pela lei municipal nº 2.902, de 30.12.65, o antigo DMCP passa a denominar-se DEMHAB (Departamento Municipal da Habitação), sendo reestruturado para adequar-se ao novo Sistema Financeiro da Habitação. A partir de 1969 tornou-se o DEMHAB o órgão credenciado como agente promotor do Banco Nacional da Habitação, no município de Porto Alegre, para a realização da construção de habitações de interesse social. (1)

No Capítulo I da referida lei é especificado como será orientada a política habitacional geral e a de interesse social:

"Art. 1º - O Prefeito orientará a política habitacional geral e de interesse social no Município, em harmonia com os governos da União e do Estado, através do Departamento Municipal da Habitação". (2)
(Grifo nosso - LH)

No mesmo artigo, em seus parágrafos 1º e 2º, respectivamente, é especificado o que é entendido por habitação de interesse social e política habitacional de interesse social:

"§ 1º - Habitação de interesse social, neste caso, é aquela destinada a substituir por melhores padrões arquitetônicos as atuais moradias vulgarmente denominadas, em nosso meio, 'malocas'.

§ 2º - Política Habitacional, de interesse social é a que visa a retirar das habitações marginais urbanas seus atuais moradores, proporcionando-lhes novas e melhores moradias para integrá-los na vida espiritual, econômica e cultural da comunidade".

Além de desenvolver a política habitacional no município, caberia ao DEMHAB: promover a desapropriação de imóveis para utilização na política habitacional, promover lotea-

(1) Histórico do atual DEMHAB.

(2) Lei nº 2.902, de 30.12.65, Cap. I: Da Política Habitacional.

mentos destinados a moradias populares, adquirir áreas de terras para a construção de conjuntos residenciais.

Em dezembro de 1964 (antes da reformulação do órgão, mas já existindo o Plano Nacional da Habitação) foi realizado um levantamento sócio-econômico de todos os aglomerados e "vilas de malocas". Este estudo visava "não sô a reestruturação do órgão disciplinador e orientador da política habitacional, como principalmente dar um retrato completo e fiel da realidade habitacional marginal de Porto Alegre". (1)

O objetivo do levantamento era "saber o mínimo das necessidades sócio-habitacionais para se poder elaborar um plano para dar atendimento a todas as necessidades sócio-habitacionais de Porto Alegre".

A pesquisa foi realizada em dezembro de 1964 e em janeiro de 1965 já estava pronta. Finalmente, em dezembro de 1965 surgiu a reformulação do órgão municipal.

Em agosto de 1966, em relatório da pesquisa realizada, o então prefeito de Porto Alegre, Dr. Cêlio Marques Fernandes, em apresentação do relatório afirma o compromisso do DEMHAB "com as camadas menos favorecidas, economicamente, da população marginal de Porto Alegre".

O relatório, ao fazer uma retrospectiva da atuação do então DMCP, salienta que houve períodos de "altos e baixos" nas realizações habitacionais, fases "perpassadas por bons administradores e por outros sem estes predicados", e mais:

"Depois de 12 anos de existência, isto é, em 1965 sentiu-se que o DMCP estava desvirtuado de suas finalidades essenciais, permitindo a evolução de administrações demagógicas, corruptas, e a avolumação de um dos problemas de sobrevivência humana: a habitação". (Grifo nosso - LH)

Para solucionar o problema, a criação do BNH possibilitaria "medidas e providências saneadoras", propiciando ao município uma "legislação segura" para o estabelecimento de uma política habitacional efetiva.

O novo órgão, desta forma, poderia contar com u-

(1) Levantamento Universal e as Necessidades Sócio-Habitacionais de Porto Alegre, DEMHAB, 1966, relatório datilografado. As próximas citações referem-se a esta fonte de consulta. Abriremos nova nota, quando necessário.

uma real possibilidade de solucionar o problema habitacional:

"O enfoque da nova administração seria atender o problema habitacional, quando possível, pelas suas raízes e causas de origem. Agora não haveria mais lugar a paliativos e tão menos a paternalismos no tratamento do tão grave problema.

O conhecimento da realidade habitacional do município, através da pesquisa universal realizada pelo órgão, que logo veremos e analisaremos, dá ao DEMHAB uma real possibilidade de solucionar o problema dentro de sua exata amplitude. (Grifo nosso - LH).

Assim posto o problema, e contando com a reestruturação do órgão municipal, que deveria adotar "diretrizes científicas" (como o próprio relatório especifica) para concretização da política habitacional, vamos analisar a atuação do DEMHAB visando a "solução do problema habitacional, para as camadas de baixa renda", no município de Porto Alegre.

a) Realizações do DEMHAB - 65-79

Ao DEMHAB caberia o fornecimento de habitação para a população que auferisse mensalmente renda média familiar de 1 a 5 salários-mínimos regionais.

A realização concreta do órgão de 1950 até 1977 (27 anos) foi a construção de 5.073 unidades residenciais atingindo 26,6% do total da construção de habitações de "interesse social" de Porto Alegre (2.020 unidades no período do DMCP e 3.053 unidades no período do DEMHAB). (1)

Apesar da atuação do órgão, o mesmo encontra-se longe de atingir os objetivos a que se propôs, pois a população residente em "sub-habitações" continua crescendo, conforme os dados do próprio DEMHAB.

As várias pesquisas realizadas pelo órgão municipal revelaram os seguintes dados em relação aos núcleos de sub-habitações, unidades de moradias e famílias residentes nos núcleos:

Núcleos de sub-habitação:

1951 - 41 núcleos

1965 - 56 núcleos

1972 - 124 núcleos

Unidades habitacionais (sub-habitações):

1951 - 3.965 unidades

1965 - 13.588 unidades

1972 - 20.152 unidades

Número de famílias residentes nos núcleos:

1951 - 4.636 famílias

1965 - 15.366 famílias

1972 - 22.336 famílias (2)

(1) PROPLAN, op.cit., p. 87. O trabalho realizado pelo DMCP é incluído nas atividades do DEMHAB como se a atuação destes órgãos sofresse um processo de continuidade.

(2) PROPLAN, op.cit., p. 105/106, DEMHAB, Malocas - Diagnóstico Evolutivo das Sub-habitações no Município de Porto Alegre. Porto Alegre, DEMHAB, 1973, p. 9.

Estes dados foram atualizados pelo DEMHAB em 22.11.77, constatando-se, neste período, a existência de 92 núcleos com 22.766 sub-habitações e aproximadamente 27.000 famílias. (1)

Apesar do trabalho do DEMHAB, no sentido de remoção dos núcleos de sub-habitação (entre 1971 e 1976 foram removidos 7.744 barracos) (2), a diminuição dos núcleos não implicou num estancamento do problema. A extinção de alguns núcleos resultou num aumento das sub-habitações e da população dos demais.

Assim, para o ano de 1980 a projeção realizada pelo PROPLAN avaliou a possível existência de 27.757 sub-habitações e 30.331 famílias. (3)

A previsão de atendimento, a estas camadas da população, pelo DEMHAB (como meta), até 1979, era de construir 2.100 unidades habitacionais e fornecer 2.250 lotes urbanizados, num total de 4.350 unidades (lotes e casas). Juntamente com a meta da COHAB, o outro órgão atuante na área de "interesse social", o plano habitacional chegaria a um total de 15.550 unidades habitacionais e lotes urbanizados, no município de Porto Alegre. (4)

Estes dados nos mostram que a previsão de planejamento da política habitacional, mesmo no seu nível de intencionalidade, encontra-se muito distante da "real possibilidade de solucionar o problema".

Quando analisamos, porém, o nível de intencionalidade e a prática concreta, o distanciamento entre estes dois níveis, torna-se mais evidente.

Propondo-se inicialmente a atender a população com renda de 1 a 5 salários mínimos, o DEMHAB distancia-se de sua intenção inicial cada vez mais, passando a construir habitações para a população com renda superior a este teto e que possibilite a realização do lucro:

(1) PROPLAN, op.cit., p. 6.

(2) Almeida, Júlio Sérgio Gomes de. Condições de Vida da População de Baixa Renda nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, s/d.

(3) PROPLAN, op.cit., p. 109.

(4) Idem

"Para quem ganha de quatro a seis salários-mínimos, o DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação) está tratando de encaminhar a construção de 47 casas protótipos na Vila Nova Gleba. (...) As casas variam de 19 a 34 metros quadrados e têm custos calculados entre Cr\$ 39.763,20 e Cr\$ 61.667,84, enquanto o valor da entrada ficou fixado entre Cr\$ 13.210,00 e Cr\$ 25.220,00. Quem quiser comprar vai ficar pagando 25 anos a prestação que parte hoje de Cr\$ 680,00 a Cr\$ 1.560,00, reajustáveis segundo o coeficiente de Atualização Monetária". (1)

O projeto, segundo depoimento do diretor do DEMHAB, Artur Zanella, não é financiado pelo BNH, sendo só realizado com recursos do departamento. Em entrevista coletiva Zanella salientou que o "DEMHAB possui mais mutuários fora do sistema do BNH do que dentro". (2)

Dizendo destinar-se à população na faixa de interesse social, foi firmado um convênio entre o DEMHAB e o INOCOOP para a construção de aproximadamente 1.762 apartamentos pelo sistema cooperativado, um projeto a ser realizado na Vila Nova (912 unidades) e outro no Parque Residencial Santa Luzia (850 apartamentos), destinando-se, porém, à população que possui renda de 6 a 12 salários-mínimos, que é uma exigência do sistema cooperativado:

"O contrato assinado entre Artur Zanella do DEMHAB e Renato Eickstaed do INOCOOP, estabeleceu condições para a execução de projetos visando a implantação de conjuntos habitacionais que atendam as camadas menos favorecidas economicamente, isto é, através do aproveitamento de áreas pertencentes ao Departamento que sejam compatíveis com futuros projetos populares, bem como recursos específicos do Banco Nacional de Habitação". (3) (Grifo nosso - LH)

(1) Zero Hora, 15.09.78. 47 Casas Protótipos na Vila Nova.

(2) Idem

(3) Informe Prô-Gente, DEMHAB, Porto Alegre, 1978. Noticiado também em Zero Hora, 15.09.78.

Segundo as especificações do contrato firmado entre os dois órgãos, caberia ao DEMHAB a "elaboração de projetos de infra-estrutura e habitações, estudos sócio-econômicos para localizar a carência habitacional, o acompanhamento e assessoramento de projetos desenvolvidos pelo INOCOOP e assessoramento de empreendimentos realizados em áreas do Departamento". O INOCOOP ficaria com a responsabilidade de solicitar financiamento junto ao BNH. (1)

Questionado sobre o que estaria previsto pelo DEMHAB para a população que ganha menos de quatro salários Zanelle respondeu: "Casa barata para todo mundo não dá, não há mágica". (2)

O DEMHAB ressalta que uma das formas de baratear o custo das construções e manter o atendimento às camadas da população com baixo poder aquisitivo é a introdução de conjuntos de apartamentos nos programas habitacionais, o que possibilitaria uma maior concentração urbana e conseqüentemente um maior barateamento do terreno (3). Mas, conforme vimos, os conjuntos de apartamentos quando em convênio com o INOCOOP (o que parece ser a tendência), ao contrário, destinam-se à parcela da população que possa pagar o preço do imóvel, que inclui o lucro.

Ao ser criticado, na Câmara Municipal de Porto Alegre, o convênio do DEMHAB com o sistema de cooperativas habitacionais, vem à tona um outro aspecto do problema: o desenvolvimento, dentro do órgão, da política do favoritismo, com fins eleitorais, na distribuição de casas pelo DEMHAB, um dos fatores anteriormente credenciado no antigo DMCP e que seria eliminado com a reestruturação do órgão:

"Dizendo-se cansado, após 17 anos de Casa, em ver a 'politicagem envolvendo as pessoas que desejam resolver seu problema de habitação' o vereador emedebista Cleon Guatimozim fez ontem, da tribuna, um pronunciamento forte a partir de exemplos na antiga Casa Popular, condenando as inscrições atualmente abertas no DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação), através de convênio com cooperativas. O 11-

(1) Informe Prô-Gente, 1978.

(2) Zero Hora, 15.09.78.

(3) Informe Prô-Gente, 1978.

der arenista ponderou que agora não se fazem levantamentos, mas que estão sendo efetivamente construídas casas e apartamentos sob administração da autarquia municipal, com a aprovação da própria Câmara para contrato de empréstimos com o BNH.

Guatimozim, no entanto, insistiu nas críticas contra o cadastramento de nomes que incluem também os dependentes para, segundo ele, serem 'usados politicamente, em véspera de eleições'. Disse também haver candidato oficial usando papelucho como forma de coagir pessoas. E leu um desses impressos: 'Prezado Senhor. Lembramos a V.Excia. que o Alvará expedido para esta firma, pela Prefeitura Municipal, tem validade somente até 30/09/78'. Este papel (depois foi distribuído pela liderança do MDB na Câmara, revelando tratar-se do candidato Reginaldo Pujol), segundo o Vereador reclamante, representa 'corrupção eleitoral e advocacia administrativa', lembrando que o candidato põe-se a colaborar na solução do caso". (1) (Grifado no original - LH)

A reestruturação do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre, após 1964, não implicou, portanto, na eliminação das contradições presentes na prática concreta deste órgão.

(1) Zero Hora, 06.10.78. DEMHAB criticado por Guatimozim. Obs. O candidato citado na reportagem, Reginaldo Pujol, ocupou o cargo de diretor do DEMHAB, na gestão anterior a de Artur Zanella.

b) Projetos CURA. Projeto Renascença. Porto Alegre. A questão do solo urbano

Em 1972 é criado pelo BNH o projeto CURA - Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada -, cujos objetivos explícitos seriam "racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições dos serviços de infra-estrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária". (1)

No interesse de quem se fazem os projetos de renovação urbana?

A análise do processo nos conduz necessariamente à questão da renda do solo urbano. Dada a existência de uma renda do solo urbano (2) a possibilidade de auferir lucros extraordinários (base real da renda do solo), no caso da construção de habitações, está em estrita relação com a localização do empreendimento capitalista, no espaço urbano, bem como a diferenciação deste espaço no que se refere à distribuição qualitativa e quantitativa dos valores-de-uso que complementam o consumo habitacional. (3)

(1) Andrade, *op.cit.*, p. 128. Para um detalhamento dos objetivos do CURA ver Gouveia, *op.cit.*

(2) As duas condições para que se constitua uma renda fundiária são analisadas por Lojkin, *op.cit.* Estas condições seriam: 1) que a composição orgânica do capital (relação entre capital constante e capital variável) investido num dado setor econômico seja inferior à composição orgânica do capital social médio; ou seja, que o valor (capital aplicado mais lucro obtido) dos produtos deste setor sejam superiores a seu preço de produção (capital aplicado mais lucro médio). Esta condição implica na formação de um sobrelucro proveniente do excedente do valor das mercadorias deste setor sobre seu preço de produção. Esta condição, porém, não é suficiente. É necessário 2) que exista um obstáculo à livre circulação do capital (que acabaria eliminado o sobrelucro). Este obstáculo é dado pela possibilidade de monopólio da propriedade privada do solo. A dificuldade maior na análise da renda fundiária urbana seria a identificação dos agentes sociais que ocupam a posição do proprietário fundiário agrícola que arrenda a terra ao empresário capitalista. Lojkin analisa as variações destes agentes urbanos salientando a tendência dos agentes imobiliários serem ao mesmo tempo construtores (a intervenção do capital financeiro neste setor geraria crescentemente fusões ou associações entre o capital bancário do agente imobiliário e o capital industrial das empresas de construção). Tendencialmente pois, o novo proprietário fundiário do estágio monopolista seria o empresário da construção civil, financiado por grandes grupos financeiros (fusão do monopólio financeiro e do monopólio fundiário). Ver a este respeito também: Alquier, *op.cit.*, Gouveia, *op.cit.* e Ribeiro, Luis César de Queiroz. "Notas sobre a Renda da Terra Urbana". In: Chão, Revista de Arquitetura, nº 5, 1979.

(3) Ribeiro, *op.cit.*, p. 20.

O papel do Estado no planejamento territorial urbano nas formações sociais capitalistas tem como objetivo colocar à disposição da construção civil um fluxo permanente de solo urbanizável (condição para acumulação ampliada na esfera da construção civil) (1), favorecendo a formação de lucros excedentes e assegurando a sua transferência às empresas capitalistas principais, favorecendo, portanto, a tendência à concentração de capital no setor.

A interferência do Estado dá-se através da "modernização" das áreas, com a implantação de melhorias, serviços e equipamentos necessários à vida urbana, o que ao gerar uma conseqüente valorização do solo, acaba por determinar uma segregação espacial da população urbana, pois estas áreas passam a destinar-se aos empreendimentos imobiliários e à construção de habitações para a população cuja renda possibilite a realização do lucro capitalista.

Cabe ter presente neste processo de renovação urbana a dependência do poder local (municipal, que realiza a prática do planejamento territorial a nível mais concreto) em relação ao poder central (no caso representado pelo BNH), a nível de decisão quanto à fixação das prioridades para atendimento das necessidades locais. Este atrelamento dos governos locais ao BNH, em relação à política habitacional e urbana, reflete o processo de concentração e centralização de poder e recursos, característicos do Estado pós-64. Favorecendo o processo de esvaziamento da capacidade financeira e decisória dos governos locais e o fortalecimento do órgão institucional, BNH, foram acionados mecanismos tais como a Reforma Tributária Nacional (implantada a partir de 1967) (2). Depois de esvaziar os recursos financeiros da Prefeitura, foi implantado o Projeto CURA, como uma forma de viabilizar "empréstimos" aos municípios. O direcionamento da aplicação destes recursos são, desta forma, controlados para subsidiar obras e serviços do interesse do capital e não para servir às necessidades da população local.

(1) Topalov, Christian. "Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil". In: *Marxismo e Urbanismo Capitalista*, organizador Reginaldo Forti, São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, 1979, p. 59.

(2) Para maiores detalhes ver Gouveia, *op.cit.*

Em Porto Alegre a verba destinada pelo BNH ao Projeto CURA - denominado nesta cidade de Projeto Renascença - im plantado a partir de 1975, havia atingido em 1978, 450 milhões de cruzeiros, estando previsto até o final do projeto um gasto total de 550 milhões de cruzeiros. (1)

A área escolhida para implantação do Projeto (427 ha) atingiu os bairros do Menino Deus, Azenha, Cidade Baixa, Medianeira e Praia de Belas (há uma distância aproximada de 1.500 metros do centro urbano principal de Porto Alegre), sendo coordenado pela Secretaria do Planejamento Municipal, contando com o trabalho conjunto de várias secretarias e departamentos do Município, entre eles o DEMHAB.

O total da população da área na época da elaboração do Projeto era de 57.000 pessoas, quase 6% da população de Porto Alegre e a renda média familiar era, em 1975, aproximadamente de 5 salários mínimos regionais, ou seja, de Cr\$ 2.400,00.

Os objetivos explícitos do Projeto eram:

"Recuperar a área que se encontraria deteriorada pelo seu comprometimento com as obras do Plano Diretor, tornar mais equilibrada a sua ocupação e liberar as construções. Tais objetivos seriam alcançados a través da dotação de canalização de águas e esgotos, sistema viário, iluminação pública, etc., na área, devendo desencadear-se a partir disso um processo acelerado de recuperação e de ocupação da área". (2)

Ora, levando-se em conta que o Diagnóstico da Prefeitura sobre a área apresenta-a como uma área bem servida de infra-estrutura e equipamentos urbanos (3) os objetivos implícitos, aqueles que não são trazidos à tona devem ser outros.

(1) Zero Hora, 15.10.78. Projeto Renascença já consumiu 450 milhões.

(2) Gouveia, op.cit., sem paginação.

(3) Gouveia, op.cit., 95% da área contava com serviços de água e esgoto, o sistema elétrico abrangia a totalidade da área ocupada, em boas condições, a área era bem servida em termos de transportes coletivos, no caso de esgotos pluviais os elementos mais importantes já estavam implantados, em termos de comunicações: a Cia.Riograndense de Telecomunicações já tinha um plano para atendimento da área e o serviço postal já abrangia a totalidade da área.

A área geográfica foi dividida em quatro setores assim classificados, de acordo com suas peculiaridades:

1º - Menino Deus, com intensa ocupação do solo, predominando residências de bom nível de construção;

2º - Oeste da Av. Azenha, caracterizado por subutilização do solo, constituída de pequenos lotes e edificações deterioradas;

3º - Cidade Baixa, predominando velhas construções térreas (norte da Av. Ipiranga);

4º - Ilhota, que sofreu completo processo de urbanização, com a remoção das "malocas" que ocupavam a área. (1)

O Projeto Renascença transformou a área da Ilhota (18 ha) ocupada por uma população considerada "marginal", em uma área dotada de todas as condições de infra-estrutura, bem como de serviços diversos;

"Dentro do Projeto Renascença, a Ilhota, com sua área de 18 hectares, está completamente transformada, com a implantação de uma total infra-estrutura: rede de águas, de esgoto pluvial e cloacal, abertura de ruas, pavimentação, iluminação, escolas, praças, teatro e galeria de arte. De uma zona deteriorada, sem as mínimas condições urbanas, surge um núcleo dotado de todas as condições para seus futuros moradores, com as vantagens da proximidade com o centro de Porto Alegre e outros importantes bairros". (2)

As vantagens da reurbanização da área compreendida pelo Projeto Renascença, com a melhoria das condições de infra-estrutura (objetivo do Projeto CURA) não favoreceu a população originalmente localizada naquela área, em especial ao que se refere à população da Ilhota. Possibilitou, ao contrário, que os terrenos invadidos da Ilhota fossem retomados pela Prefeitura e lançados no mercado imobiliário.

A população da Ilhota (aproximadamente 1.500 pessoas) foi removida pela ação do DEMHAB e localizada numa distante área de Porto Alegre: a Vila Restinga.

(1) Gouveia, op.cit.

(2) Zero Hora, 15.10.78. Projeto Renascença já consumiu 450 milhões.

A Vila Restinga divide-se em dois núcleos habitacionais distintos: um chamado de Restinga Velha e outro de Restinga Nova. O primeiro núcleo abriga a população que não pode adquirir as casas feitas pela Prefeitura e possui os mesmos problemas de infra-estrutura a que a população estava submetida no centro da cidade. A Restinga Nova é um núcleo enquadrado nos esquemas da política habitacional vigente, com habitações construídas pelo DEMHAB.

Portanto, as afirmações de que "o local foi conhecido como uma área de sub-habitações e que agora está totalmente urbanizado" (1) deve levar em conta a que interesses estão servindo esses projetos de urbanização.

A mesma afirmação é válida para o processo que acompanha a reurbanização, ou seja, as desapropriações chamadas de "utilidade pública" largamente efetuadas durante as obras do Renascimento:

"O Prefeito Guilherme Socias Villela assinou decretos declarando de utilidade pública, para fins de desapropriação, três imóveis, localizados no bairro Azenha, e que são necessários à continuidade das obras do Plano Diretor - Projeto Renascimento". (2)

Um outro mecanismo de segregação espacial, implantado como exigência do Projeto CURA é o imposto territorial progressivo.

Para a implantação do Projeto CURA, um dos requisitos exigidos pelo BNH é a adoção pelo município do imposto territorial progressivo.

Este imposto teria como objetivo:

"Por um lado ele funcionaria como instrumento de densificação da área, na medida em que, a curto prazo, torna por demais oneroso o estoque de terrenos vagos e, por outro, constituiria fonte adicional de recursos para financiar o próprio projeto de renovação". (3)

(1) Zero Hora, 16.08.78. Entregues três ruas do Projeto Renascimento. Afirmação feita pelo Presidente da Associação dos Funcionários Municipais, Rui Vieira da Rocha.

(2) Zero Hora, 21.10.78. Novas desapropriações para Projeto Renascimento.

(3) Gouveia, op.cit., sem paginação.

Como o trabalho realizado por Gouveia indica, a incidência do imposto progressivo se dá de maneira diferenciada sobre os proprietários urbanos. Se o objetivo maior é evitar a retenção de terrenos, a aplicação do imposto vai ter seus efeitos mais drásticos em relação ao pequeno proprietário, que não terá condições de arcar com o custo do tributo, forçando-o realmente a vender seu terreno. Aos grandes proprietários particulares ou empresas imobiliárias, o mesmo não acontecerá, pois possuem uma série de mecanismos que permitem, inclusive, a retenção de glebas sem prejudicar suas taxas de lucro.

Em relação à área do Projeto Renascença, os terrenos ali situados são atingidos pelas alíquotas mais altas (1), constituindo-se, portanto, este mecanismo, em mais uma das formas de seleção da população a residir na privilegiada área, ou seja, aquela que tem condições de arcar com os custos de tal empreendimento.

Os efeitos concretos do Renascença já se fazem sentir em Porto Alegre, privilegiando por um lado a possibilidade de especulação imobiliária (um dos objetivos do CURA é corrigir as distorções da especulação imobiliária) por parte dos grandes proprietários e empresas imobiliárias e, por outro lado, a utilização final da área pela população de mais alta renda (2), com a conseqüente segregação espacial das populações de renda mais baixa (como o caso concreto acontecido com a população da Ilhota).

Na área para o qual foram direcionados os recursos do Projeto Renascença insere-se uma gleba de terra vendida em 1974, para uma empresa de construção civil - MAGUEFA, Incorporações Imobiliárias Limitada.

Em 1953 o município obteve o domínio, através de doação feita pelo Estado, pela Lei nº 2.113 de 16 de setembro, "dos terrenos reservados e acrescidos na faixa marginal do rio Guaíba, compreendidos entre a Ponta da Cadeia e a Ponta do Me-

(1) Durante as obras do Renascença vigora a alíquota-base de 6%, aumentando progressivamente e cumulativamente pelo período de 5 anos, até atingir 12%, subsistindo esta taxa daí em diante. "Para se ter uma idéia de quanto este percentual representa, basta atentar para o fato de que em menos de 10 anos um terreno na área do Renascença terá pago em impostos o equivalente ao seu valor". Gouveia, *op.cit.*, s/p.

(2) Gouveia, *op.cit.*

lo (local do escoamento do esgoto cloacal da municipalidade)" (1). A lei determinava que o Município deveria fazer o aterro da margem do rio, podendo "transferir o seu domínio para cobrir as despesas com a execução das obras da avenida Beira Rio, urbanização da Praia de Belas e saneamento do Bairro Menino Deus".

Em 1955, pela Lei Municipal nº 1.687 foi feito o loteamento e quatro anos depois foi regulamentado "o uso, a altura e a taxa de ocupação" dos lotes previstos nesta lei, sendo autorizado, nesta data, a venda de 11 quarteirões, loteados na Praia de Belas, que representavam apenas uma parcela da área total.

Em 1970, o então prefeito Telmo Thompson Flores sancionou a lei nº 3.414 "revogando toda a política até então existente sobre os usos e edificações do bairro Praia de Belas". (2)

A lei dividia a área em cinco setores:

A - já loteada e seguindo diretrizes do Plano Diretor de 1961;

B - destinado à localização do Centro Administrativo, Federal, Estadual e Municipal;

C - destinado a edifícios públicos estaduais e federais;

D - destinado às instalações do Esporte Clube Internacional e do hoje chamado Parque Marinha do Brasil;

E - setor que foi vendido à MAGUEFA.

Em 1974, mediante edital de concorrência pública e "por decisão unilateral da Prefeitura", o setor E foi posto à venda dividido em cinco superquadras (contrariando a lei anterior nº 1.687, cuja política de loteamentos era de lotes meno

(1) Folha da Manhã, 15.01.79. Caso MAGUEFA: Venda oficial foi legítima? As demais informações e notas entre aspas são extraídas desta fonte. Abriremos nota pertinente quando referirem-se a outra fonte.

(2) Cabe destacar aqui uma outra medida aprovada na gestão de Telmo Thompson Flores, referente ao uso da Casa Popular. Até então, pela Lei nº 982 de 18.12.52 (lei de criação do DMCP) as casas adquiridas através do sistema de financiamento público eram obrigatoriamente constituídas em bem de família. Pela Lei nº 3.711 de 22.11.72, o então prefeito revoga este dispositivo, liberando, portanto, as habitações para serem comercializadas, reforçando o caráter predominante de valor-de-troca da mercadoria.

res).

Evidentemente que a medida por si sô já limitava o número de empresas que tinham condições para candidatar-se à compra das quadras previstas. Duas empresas compareceram para a compra dos lotes: a Cia. Comercial de Imóveis, com proposta para compra de apenas uma superquadra e a Maguefa, com proposta de compra de toda a gleba, que finalmente foi vendida por Cr\$ 36.201.111,15.

Além de várias irregularidades constatadas no processo de venda (1), dentre as quais pode-se destacar a inclusão na área vendida à Maguefa de terrenos de particulares sobre os quais a Prefeitura apenas tinha a perspectiva de desapropriação; a área foi extremamente beneficiada com as obras do Projeto Renascença, que circunda os terrenos da Maguefa e com a criação, em frente aos seus lotes, do Parque Marinha do Brasil, obra que faz parte do Projeto Renascença.

A apresentação do Projeto da Maguefa para ocupação da área, acaba por contrariar o atual Plano Diretor de Porto Alegre, pois foi estabelecido, por este, que na área não podem ser construídos edifícios com mais de 10 andares, enquanto a Maguefa detém autorização para construir espigões com até 20 andares, autorização esta concedida pela Lei nº 3.414, sancionada em 1974, por Thompson Flores.

(1) Para maiores detalhes ver Folha da Manhã, de 15.01.79.

c) As Novas Propostas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre
(Plano Diretor)

Cabe ressaltar, para finalizar a análise da ação dos órgãos da Prefeitura Municipal, em relação ao problema habitacional, as propostas formalizadas pelo Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor - PROPLAN - em 1977, em relação à questão.

As considerações realizadas pelo setor, em relação às sub-habitações, enfocam a questão como um "problema irreversível do sistema", salientando que as perspectivas para a sua "solução" são remotas:

"Hoje as sub-habitações são parte de nosso folclore, integradas à paisagem urbana das cidades brasileiras, desde as grandes metrópoles até as de pequeno porte. Assim, a cidade aceita a sub-habitação como pólo irreversível do sistema, e busca formulas paliativas para um problema de profundidade.

Em Porto Alegre, o número de sub-habitações cresce geometricamente tornando a situação cada vez mais alarmante e as perspectivas de uma solução de amplo efeito, remotas".
(1) (Grifo nosso - LH)

O enquadramento das sub-habitações como parte do "folclore" e da "paisagem cultural" das cidades é salientado para trazer à tona um outro aspecto da questão: de que o poder público não tem condições para arcar com o ônus da remoção dos núcleos:

"Muitos destes núcleos apresentam níveis acentuados de assentamento e já tem seus nomes ligados à tradição popular. Qualquer intenção em remove-los apresentaria um ônus bastante elevado para o Poder Público e principalmente destruiria parte de nossa paisagem cultural".
(2) (Grifo nosso - LH)

A questão da renda da população habitante destes núcleos vêm à tona quando a equipe salienta que:

(1) PROPLAN, op.cit., p. 103.

(2) Idem.

"As famílias faveladas dificilmente estão em condições de assumir uma dívida para aquisição de bem imóvel, fugindo ao alcance dos programas governamentais. O que se vislumbra é que, por maior que sejam as abrangências dos órgãos que atuam no setor habitacional, jamais se chegará a uma intervenção de profundidade". (1)

Para justificar sua análise e sugerir um novo enfoque para a "solução" do problema, o trabalho propõe: em primeiro lugar que a sub-habitação não seja mais considerada uma "doença" que deve ser eliminada. Em segundo, e baseado no levantamento realizado pelo Projeto Rondon (para a atualização dos dados de sub-habitações, realizado em 1977), ressalta que, para as famílias pobres urbanas, a habitação, como unidade física não aparece com destaque numa escala de prioridades, surgindo como problemas mais importantes os relacionados com saneamento, água, saúde, alimentação, transporte.

A proposição é feita, então, em termos de "promover estudos para fixar os núcleos preferencialmente nos locais onde já estão provendo-os de infra-estrutura, desde que não contrariem outros dispositivos do Plano Diretor". (2)

Quais seriam estes "outros dispositivos" o trabalho não deixa claro. E mais, esta não seria, quem sabe, uma das formas de organizar o consenso da população, em geral, e da população "favelada", em particular, para os novos métodos a serem adotados em relação aos núcleos de sub-habitação? Desta forma a "solução" proposta pareceria vir ao encontro das necessidades básicas, reais e mais urgentes da população residente nestes núcleos: o problema de infra-estrutura. Porém, a experiência concreta, realizada através da urbanização da área do Projeto Renascença nos mostrou o que acontece com a população originalmente localizada naquela área. A dotação de melhorias e infra-estrutura acaba por elevar o valor do solo urbano e, conseqüentemente, expulsa a população que não tem condições de arcar com os custos dos empreendimentos.

A contradição em relação à política adotada para

(1) PROPLAN, op.cit., p. 109.

(2) Idem, p. 116.

a população de baixa renda encontra-se presente no próprio Plano Diretor, cuja Lei nº 2.330 estabelece que "os conjuntos de loteamentos populares devem ser implantados fora dos limites abrangidos pelo atual Plano". (1)

Prevê-se, portanto, que se mantenha a segregação espacial da população, por níveis de renda, no município de Porto Alegre.

Apesar da criação de novos programas destinados à população de "baixa renda" (2), a interferência do setor público na reforma urbana, nas formações sociais capitalistas, sob a denominação de "interesse social", a prática de desapropriações declaradas "de utilidade pública", a segregação espacial imputada às classes de menor renda pela remoção, a implantação de melhorias em determinadas áreas, como é o caso do Renascença, é evidente que refletem as diversas forças existentes na sociedade. E o privilégio concedido a uma empresa da construção civil - MAGUEFA -, em detrimento da maioria da população, demonstra claramente a defasagem entre o verbalizado, a nível de discurso, da política habitacional (prioritária para a população de baixa renda) e a prática concreta, denotando quais são os interesses que acabam predominando: os interesses particulares e privados das empresas capitalistas.

(1) PROPLAN, *op.cit.*, p. 116.

(2) Em 1978 mais um programa foi criado pelo DEMHAB - o Prô-Gente - procurando integrar vários setores da administração municipal, para realizar uma ação coordenada, no sentido de realizar obras de infra-estrutura e construção de casas, já que o DEMHAB não estava tendo condições de realizar as obras a que se propôs. Ver Informe Prô-Gente, Porto Alegre, 1978.

4. Atuação da COHAB-RS

A COHAB-RS fundada em 1965 e vinculada à Secretaria do Trabalho e Ação Social, teria sob sua responsabilidade:

- a execução do plano estadual de habitação;
- o estudo dos problemas de habitação popular;
- a construção e comercialização das casas do tipo popular. (1)

Estes objetivos vinculam-se aos objetivos mais gerais determinados pelo Plano Nacional de Habitação (2), cabendo à COHAB a construção de habitação para a população com renda mensal de 2,5 a 5 salários mínimos regionais.

A organização da COHAB se dá sob a forma de sociedade por ações, "devendo o Poder Público deter por si ou por sociedade controlada por ele, no mínimo 51% do capital acionário". (3)

A existência da COHAB, com o mesmo nome e com a mesma forma de constituição, isto é, como companhia mista, antecede a reformulação da política habitacional de pós-64. A companhia existia no Estado da Guanabara desde 1962, quando foi criada pelo então governador Carlos Lacerda. Sugere-se que tenha sido criada para captar uma importante soma de dinheiro através do Acordo do Fundo de Trigo Estados Unidos-Brasil. (4)

Após-64, a COHAB passa a existir a nível nacional, mas organizada a nível estadual.

Ao analisar a forma de organização da COHAB, Leeds salienta:

(1) Programa de Ação do Estado do RS. 1976, p.263/277.

(2) Sistema Financeiro da Habitação, op.cit., p. 125.

(3) Idem.

(4) Leeds e Leeds, op.cit., p. 215 e segs. "Os termos do acordo entre Lacerda e a Agência norte-americana para o Desenvolvimento Internacional especificava que, sob o título 1 da Lei 480, da República dos Estados Unidos, da América, um bilhão de cruzeiros (US\$ 2.857.000) obtidos pela venda de produtos agrícolas ao Brasil seriam usados para a urbanização parcial de algumas favelas, para a urbanização completa de uma grande favela, para a construção de 2.250 casas de baixo custo, para a 'reacomodação' dos moradores das favelas e para a construção de um grande posto de Saúde numa distante região do Estado". Esta verba seria isenta de taxas. Ver a este respeito tb. Valladares, op.cit.

"O termo 'companhia' refere-se a uma forma jurídica de organização - um estratagema chamado 'companhia mista', isto é, com participação tanto privada (em 1962 e daí em diante, fortemente controlada pelo grupo Lacerda), quanto pública, o que, pela lei brasileira, permite ao órgão fazer coisas que um órgão do Estado formalmente não pode fazer - por exemplo, expropriar, comprar e possuir terras, uma função, assim o cremos, de status de seu setor privado. Esse estatuto jurídico foi necessário porque sempre foi o objetivo da COHAB desenvolver extensos projetos, exigindo grandes parcelas de terra de propriedade privada". (1)

A COHAB-RS tem os seguintes acionistas, com a respectiva distribuição de ações entre cada um:

Estado do Rio Grande do Sul.....	999.916
Ildo Meneghetti, Arnaldo da Costa Prieto, Gilberto Mário Coufal.....	4 c/u
Lôris José Isatto, Plínio Gilberto Kroeff, Paulo D'Arrigo Vellinho, Cladys Pedro Lonzetti, João Petersen Júnior, Fábio Araújo dos Santos, Breno Henrique Sassen.....	6 c/u
Assis Fontoura de Almeida.....	30

o que dá um total de 1.000.000 ações.

A detenção pelo Estado da maioria das ações não implica em que os outros membros, representantes da iniciativa privada, não detenham poder de decisão e inclusive de voto decisivo no direcionamento da aplicação de recursos da COHAB.

Os três primeiros acionistas era, no período da criação da COHAB, respectivamente: Meneghetti, governador do Estado do Rio Grande do Sul (lembre-se que Meneghetti sempre esteve ligado às políticas habitacionais nas suas gestões de governo, tanto do Estado, quanto da Prefeitura, no período an-

(1) Leeds e Ledds, op.cit.

terior a 1964); Arnaldo da Costa Prieto, Secretário do Trabalho e Habitação; Gilberto Coufal, Diretor da Divisão de Habitação (da Secretaria do Trabalho e Habitação), Lóris Isatto ocupou em 1977 o cargo de delegado regional do BNH, em Porto Alegre.

Para efeito do trabalho que estamos realizando, não entraremos em detalhes quanto à atuação específica deste órgão, mas pretendemos demonstrar, novamente, a contradição entre a intenção manifesta e a atuação concreta da COHAB, o que aliás já foi amplamente demonstrado nas análises realizadas sobre a COHABANPA e o DEMHAB.

Em análise anterior realizada sobre a atuação da COHAB e o "déficit habitacional" existente no Rio Grande do Sul (1), constatamos que, na época de implantação do PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular), em 1973, havia sido constatado, para 1970, um déficit habitacional de 105.621 habitações, correspondente a 37 municípios do Rio Grande do Sul. (2)

A projeção do déficit para 1978 atingia a cifra de 268.746 habitações, para os 37 municípios incluídos na pesquisa. A previsão da COHAB, para cobrir este déficit, no período de 1975/78, para os mesmos municípios era de construir 37.030 moradias pelo sistema PLANHAP. (3)

A defasagem entre a verbalização ideológica e a efetiva ação concreta da COHAB fica clara com os seguintes dados. Em texto publicado no jornal editado pela COHAB, surgem as metas de realização da política habitacional, no Rio Grande do Sul, para o período 1975/78, referente ao Governo Guazzelli:

(1) Em 1977 realizamos trabalho interno ao curso, para a cadeira de Teoria Sociológica, onde demonstramos a defasagem existente entre a intenção da COHAB em atender o déficit habitacional e o próprio déficit, detectado pela pesquisa PLANHAP. Trabalho não publicado.

(2) O sistema PLANHAP foi implantado a partir de 1973, com o objetivo de eliminar, em 10 anos, o déficit habitacional das populações de baixa renda. Originalmente, a população deveria ter uma renda familiar de 1 a 3 salários-mínimos (Andrade, *op.cit.*). Segundo a informação da COHAB-RS (Casa Própria hoje: tranquilidade e segurança, Mariza Delapieve Rossi - xerox), a população, para participar do PLANHAP deveria contar com renda de 2 a 6 SM. Em 1973 foi recomendado, pelos órgãos responsáveis pela implantação do PLANHAP no RS, uma pesquisa, a qual foi realizada pelo IESPE/PUC e IFCH/UFRGS, estando a cargo dos professores Francisco Ferraz, Héglio Trindade, Judson de Cew e Eduardo Aydos. A pesquisa, baseando-se nos dados do censo de 1970 (por isto temos o déficit deste ano), realizou uma projeção do déficit até 1983, quantificando as necessidades habitacionais do Estado. Ferraz, *op.cit.*

(3) COHAB, O Alicerce, junho/julho, 1976, nº 5.

"Em apenas um ano de atividades, a Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul, vinculada à Secretaria do Trabalho e Ação Social, contratou projetos de construção de 39.950 unidades habitacionais, atendendo, até junho deste ano, 128 municípios, com um total de 166 núcleos, assim distribuídos: três núcleos concluídos em Camaquã, Erechim e Pelotas, num total de 633 unidades; nove núcleos com 3.087 unidades, em obras; oito núcleos com 3.846 unidades, em licitação; e 128 núcleos com 32.384 unidades, em projeto. Estes números ultrapassam, em 1.450, a meta prevista pelo Governo Sival Guazzelli que estabeleceu prioridade ao setor habitacional na sua administração. O cálculo inicial previa a construção de 38.500 casas até o final da atual gestão.

O empenho e a dedicação do Governo Estadual, através da Secretaria do Trabalho e Ação Social, da diretoria e funcionários da COHAB-RS, em realizar o sonho da casa própria para o maior número possível de trabalhadores gaúchos, fizeram com que o que se previa para quatro anos fosse realizado em apenas um".
(1) (Grifo nosso - LH)

Em primeiro lugar, faz-se necessária estabelecer uma diferenciação entre as obras efetivamente construídas e as demais, em licitação, em obras, ou em projeto. No período em que foi escrito o texto, haviam sido construídas, efetivamente, 633 moradias. Portanto, cabe uma ressalva ao enunciado de que "foi realizado em apenas um ano o que se previa para quatro".

Tentando reatualizar os dados, quando do final do Governo Guazzelli, constatamos que haviam sido, realmente, construídas um total de 1.612 casas (dados atualizados em 10.09.78), estando em obras um total de 12.764 unidades e as demais, completando juntamente com estas um total de 46.216 unidades, que estavam em licitação, em análise no BNH, em elaboração ou paralisadas. (2)

(1) O Alicerce, editado pela COHAB-RS, Ano I, junho/julho de 1976, nº 5: COHAB-RS ultrapassa a meta habitacional do Governo Guazzelli. Texto escrito por Lea Maria Aragon.

(2) Projetos da COHAB-RS, 975/78, em 10.09.78.

Visando a dinamização da política habitacional foi criado o programa PROFILURB - Programa para Financiamento de Lotes Urbanizados -, destinados a famílias com renda média de 1 a 2 salários-mínimos mensais. Este programa fornece um lote "urbanizado", o que significa dotado de infra-estrutura e de pequena área construída com um sanitário instalado.

Segundo os dados fornecidos pela COHAB, este programa ainda não havia sido implantado (dados de 10.09.78), estando previstos um total de 21.713 lotes urbanizados, cujo programa encontrava-se assim distribuído: em análise no BNH, a serem enviados ao BNH, em elaboração ou paralisados. (1)

No município de Porto Alegre, a COHAB construiu dois núcleos residenciais, correspondendo a 1.223 unidades habitacionais, o que significa 6,5% das construções realizadas, nesta cidade, pela política habitacional. (2)

Até 1979, o órgão previa realizar a construção de 6.500 unidades habitacionais e 5.000 lotes urbanizados, num total de 11.200 unidades (lotes e casas). (3)

Em trabalho realizado pelo IAB, sobre a política habitacional, foi salientado, em relação à COHAB:

"Em 1976 a Secretaria do Trabalho e Ação Social, que coordena as atividades da COHAB, registra como inexequível o atendimento das faixas abaixo de 2,5 salários-mínimos, fato que por si só deixa claro o insucesso da COHAB. Os programas de núcleos residenciais não têm atingido os objetivos propostos, sendo alto o grau de inadimplência dos mutuários, constatando-se ainda a redução cada vez maior na qualidade e dimensão das habitações, cujos custos não devem ultrapassar 500 UPC, valor considerado máximo para a capacidade de amortização da dívida por parte do comprador". (4) (Grifo nosso - LH)

A análise da atuação de uma COHAB, a COHAB-GB, na

(1) Projetos COHAB-RS, 10.09.78.

(2) PROPLAN, op.cit., p. 87.

(3) Idem, p. 109.

(4) IAB - Departamento do RS. Política Habitacional, estudo.

tentativa de remoção dos favelados do Rio de Janeiro (1), e a inclusão desta população nos programas habitacionais da Companhia de Habitação, foi realizada por Valladares (2): A autora destaca o processo imposto pelo Governo de inserção da população nos programas habitacionais (principalmente a população removida) e as práticas desenvolvidas pela população como resposta à ação governamental. Os efeitos produzidos pelo programa foram diametralmente opostos ao esperado. A população, não podendo arcar com os custos dos programas habitacionais, desenvolveu mecanismos alternativos, como alugar ou vender as casas. A autora salienta, também, a continuação de uma política de favoritismo na distribuição das casas, com uma natureza diversa, porém existente, daquela desenvolvida no período anterior a 1964.

Uma análise específica da atuação da COHAB no Rio Grande do Sul, poderia conduzir a conclusões semelhantes, haja visto denúncias de casos de favorecimento na distribuição de casas (3), bem como de casos comuns de locação de imóveis da COHAB. (4)

Ainda que não tenhamos realizado um estudo aprofundado da COHAB, no Rio Grande do Sul, as questões levantadas nos permitem constatar que este órgão, à semelhança dos demais, atuantes na área de interesse social, do Plano Nacional de Habitação, desempenha atividades que se distanciam bastante entre o verbalizado e o realizado.

(1) A COHAB-GB passou a denominar-se, depois de 1975, com a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, CEHAB-RJ. Cf. Valladares, op.cit.

(2) Valladares, op.cit.

(3) Folha da Manhã, 12.05.79. Rio Grande: vereador confirma críticas ao sistema da COHAB.

(4) Zero Hora, 12.04.77. COHAB tenta impedir exploração de imóveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Direcionamento dos investimentos do
BNH e as condições de habitação, sa
neamento e uso do solo

O objetivo a que nos propusemos nesta parte final do trabalho foi o de trazer à tona os aspectos mais evidentes da contradição entre o discurso institucional verbalizado por parte do Estado e a prática concreta da política habitacional, salientando o direcionamento dos investimentos do BNH em comparação com a situação real das condições de habitação, saneamento e uso do solo à qual está submetida principalmente a população de baixa renda, na conjuntura atual.

Os dados em que nos baseamos para realizar esta comparação foram colhidos em fontes secundárias e notícias de jornais. Embora em alguns casos não se constituam novidade, a importância dos mesmos deve ser encarada do ponto de vista da sua inserção no contexto global deste trabalho.

O Sistema Financeiro da Habitação estipulou como limite do valor dos empréstimos a serem concedidos a renda mensal familiar do candidato à compra da casa própria. A prestação inicial não poderia exceder o valor de 25% da renda familiar no momento da concessão do empréstimo.

Ora, supõe-se com isto que a população que ingressa nos esquemas financeiros habitacionais tenha um nível de renda equilibrado ao longo do período em que esteja comprometida com o sistema financeiro da habitação.

Se a política habitacional se diz prioritária para a população de baixa renda, a análise da evolução do salário mínimo real nos permite verificar sob que condições se dá o acesso dessa camada da população às normas da política habitacional vigente.

No Rio Grande do Sul contamos com o estudo realizado pela ASTEC para detectarmos a deterioração efetiva do salário mínimo em termos reais, para o que apontam a tabela e o gráfico seguintes.

TABELA 1

SALÁRIO NOMINAL E REAL: Índice de preços ao consumidor, salário mínimo nominal e salário mínimo real em Porto Alegre, janeiro de 1963 a maio de 1969.

ANO - MÊS	ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUM.	SALÁRIO-MÍNIMO	SALÁRIO-MÍNIMO REAL
1963 - Janeiro	100	18,30	18,30
Fevereiro	111	18,30	16,48
Março	117	18,30	15,64
Abril	116	18,30	15,77
Maio	118	18,30	15,50
Junho	122	18,30	15,00
Julho	128	18,30	14,29
Agosto	137	18,30	13,35
Setembro	147	18,30	12,44
Outubro	155	18,30	11,80
Novembro	160	18,30	11,43
Dezembro	164	18,30	11,15
1964 - Janeiro	180	18,30	10,16
Fevereiro	196	36,60	18,67
Março	208	36,60	17,59
Abril	210	36,60	17,42
Maio	217	36,60	16,86
Junho	225	36,60	16,26
Julho	242	36,60	15,12
Agosto	252	36,60	14,52
Setembro	261	36,60	14,02
Outubro	312	36,60	11,73
Novembro	331	36,60	11,05
Dezembro	343	36,60	10,67
1965 - Janeiro	371	36,60	9,86
Fevereiro	382	60,00	15,70
Março	413	60,00	14,52
Abril	423	60,00	14,18
Maio	431	60,00	13,92
Junho	435	60,00	13,79
Julho	449	60,00	13,36
Agosto	456	60,00	13,15
Setembro	461	60,00	13,01
Outubro	453	60,00	13,24
Novembro	462	60,00	12,98
Dezembro	473	60,00	12,68
1966 - Janeiro	501	60,00	11,97
Fevereiro	510	60,00	11,76
Março	542	76,50	14,11
Abril	556	76,50	13,75
Maio	586	76,50	13,05
Junho	597	76,50	12,81
Julho	624	76,50	12,25
Agosto	656	76,50	11,66
Setembro	667	76,50	11,46
Outubro	662	76,50	11,55
Novembro	666	76,50	11,48
Dezembro	675	76,50	11,33
1967 - Janeiro	690	76,50	11,08
Fevereiro	700	76,50	10,80
Março	724	96,00	13,25
Abril	762	96,00	12,59
Maio	758	96,00	12,66
Junho	775	96,00	12,38
Julho	780	96,00	12,30
Agosto	811	96,00	11,83
Setembro	819	96,00	11,72
Outubro	818	96,00	11,73
Novembro	828	96,00	11,59
Dezembro	825	96,00	11,63
1968 - Janeiro	858	96,00	11,18
Fevereiro	865	96,00	11,09
Março	883	96,00	10,87
Abril	902	117,60	13,03
Maio	924	117,60	12,72
Junho	928	117,60	12,53
Julho	942	117,60	12,48
Agosto	952	117,60	12,35
Setembro	956	117,60	12,30
Outubro	969	117,60	12,13
Novembro	978	117,60	12,02
Dezembro	999	117,60	11,77
1969 - Janeiro	1027	117,60	11,45
Fevereiro	1041	117,60	11,29
Março	1066	117,60	11,03
Abril	1088*	117,60	11,81
Maio	1110	141,60	12,76

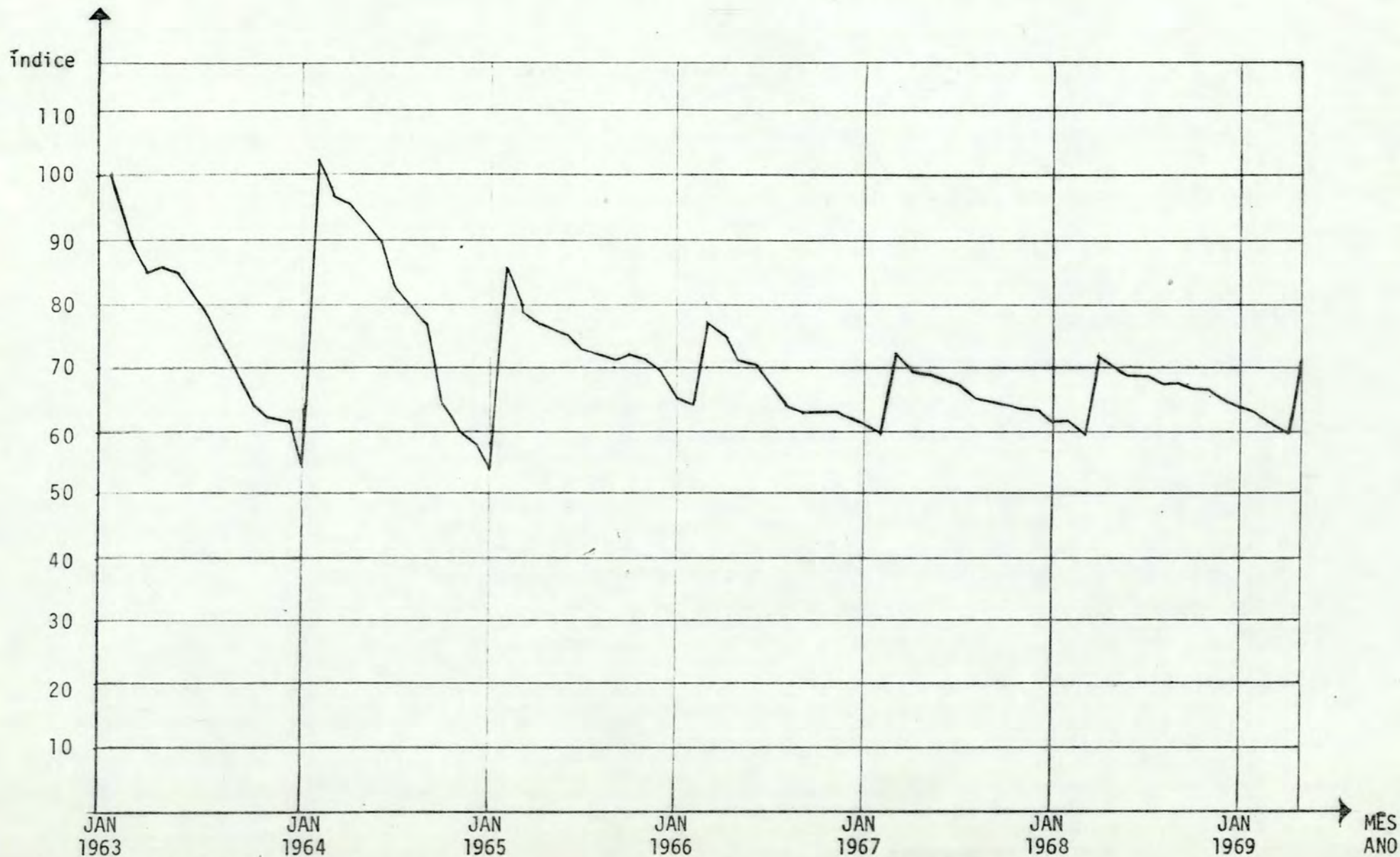
FONTE: I. E. P. E.
I. B. G. E.

*Estimativas considerando-se uma taxa mensal igual à dos respectivos meses em 1968 (2,1%).

In: ASTEC, op. cit.

GRÁFICO Nº 1

Evolução do Salário Mínimo Real em Porto Alegre



In: ASTEC, *op. cit.*

Apesar de contarmos com um período bastante restrito (63-69), a constatação de que houve queda no salário mínimo real da população é flagrante no período. Ora, a evidência da queda do salário mínimo em termos reais, no Brasil, foi amplamente demonstrada em estudos sobre as condições materiais de vida da população brasileira reafirmando a tendência da queda constante em períodos posteriores. (1)

A comparação entre a política de reajustamento dos salários e o reajustamento dos esquemas de financiamento de uma moradia popular mostra de forma mais evidente a defasagem entre a evolução dos preços relativos ao valor da UPC (Unidade Padrão de Capital - a correção monetária dos empréstimos é realizada de acordo com este índice que se supõe representar a desvalorização da moeda) e a variação do poder aquisitivo dos salários.

Os dados que apresentamos a seguir evidenciam a evolução do valor da UPC, do salário mínimo e do índice de preços ao consumidor, em Porto Alegre. Estes dados nos permitem visualizar sob que condições se dá o acesso da população, especialmente a população de baixa renda, aos esquemas de aquisição de uma moradia.

Os dados apontam para uma maior evolução da correção monetária dos financiamentos do que a evolução do salário mínimo e, maior também que a evolução do custo de vida, em Porto Alegre. Se comparássemos os dados com a evolução do salário mínimo real a diminuição deste seria ainda mais flagrante.

A tabela e o gráfico seguintes demonstram de forma evidente os aspectos a que nos referimos.

(1) Cf. S.P. Crescimento e Pobreza, op. cit., e Madel, op. cit.

EVOLUÇÃO DE PREÇOS: relativos ao valor da UPC, do salário mínimo e Índice dos preços ao consumidor em Porto Alegre, fevereiro de 1965 a maio de 1969.

ANO - MÊS	RELATIVO DO VALOR DA UPC	RELATIVO DO SALÁRIO MÍNIMO	ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUM.
1965 - Fevereiro	100	100	100
Março	100	100	108
Abril	118	100	111
Maio	118	100	113
Junho	118	100	114
Julho	134	100	118
Agosto	134	100	119
Setembro	134	100	121
Outubro	141	100	118
Novembro	141	100	121
Dezembro	141	100	124
1966 - Janeiro	147	100	131
Fevereiro	147	127	134
Março	147	127	142
Abril	156	127	146
Maio	156	127	153
Junho	156	127	156
Julho	175	127	163
Agosto	175	127	172
Setembro	175	127	175
Outubro	191	127	173
Novembro	191	127	174
Dezembro	191	127	177
1967 - Janeiro	206	127	181
Fevereiro	206	127	185
Março	206	160	190
Abril	218	160	199
Maio	218	160	198
Junho	218	160	203
Julho	232	160	204
Agosto	232	160	212
Setembro	232	160	214
Outubro	242	160	214
Novembro	242	160	217
Dezembro	242	160	216
1968 - Janeiro	252	160	224
Fevereiro	252	160	226
Março	252	160	231
Abril	264	196	236
Maio	264	196	242
Junho	264	196	243
Julho	284	196	247
Agosto	284	196	249
Setembro	284	196	250
Outubro	299	196	254
Novembro	299	196	256
Dezembro	299	196	261
1969 - Janeiro	315	196	296
Fevereiro	315	196	272
Março	315	196	279
Abril	331	196	285*
Maio	331	236	291*

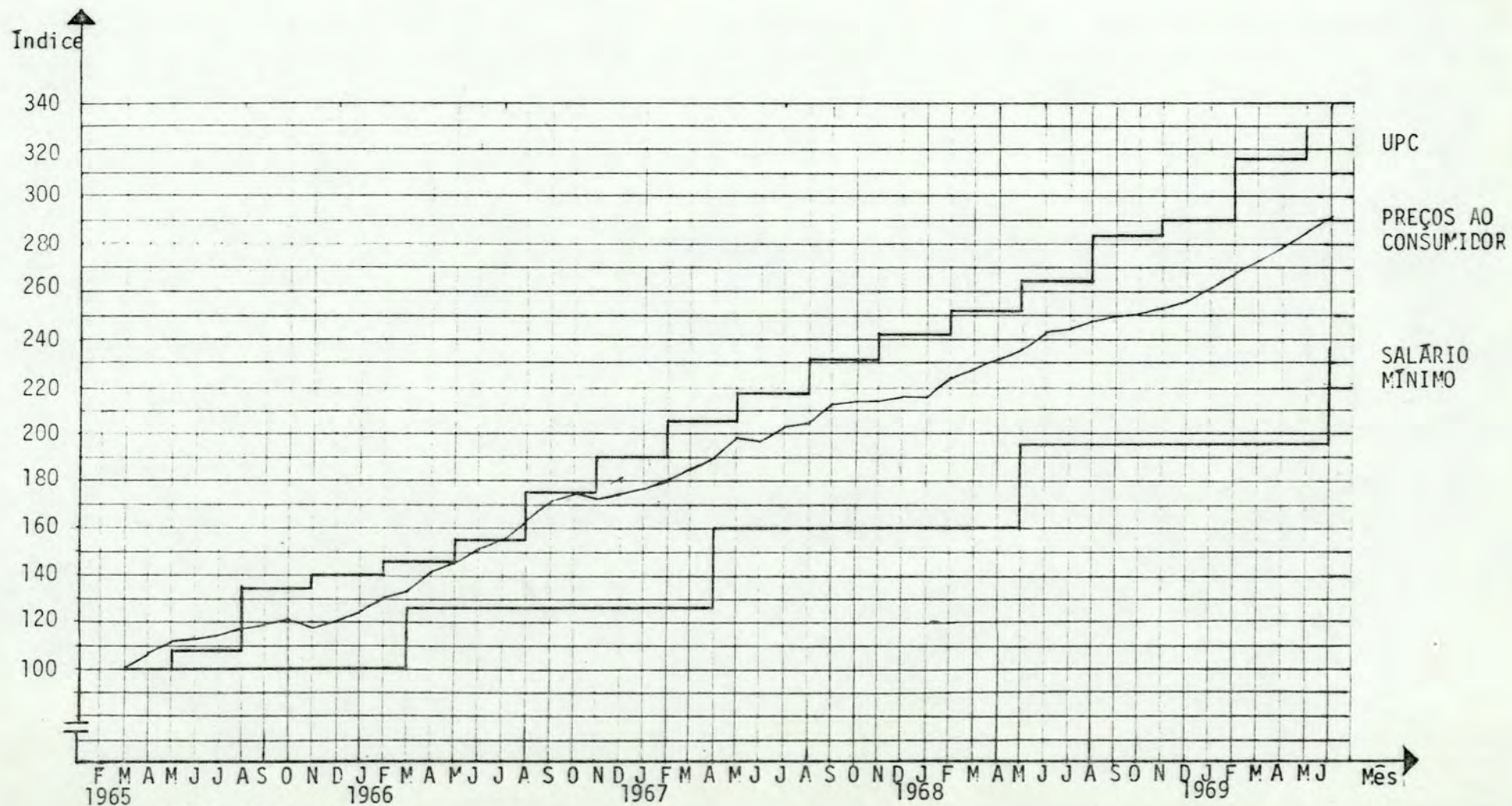
FONTE: I.B.G.E.
B.N.H.
I.E.P.E.

* Previsões considerando uma taxa mensal igual a dos respectivos meses em 1968.

In: ASTEC, op. cit.

GRÁFICO Nº 2

INDICES: UPC - SALÁRIO MÍNIMO - PREÇOS AO CONSUMIDOR



Fonte: BNH - IBCE - IEPE

Se vimos por um lado a deterioração do salário básico do trabalhador e as condições em que se dão o acesso da população trabalhadora à satisfação da necessidade básica de habitar, por outro lado, o cálculo do peso da mercadoria habitação nos gastos mensais de uma família atesta a participação deste valor-de-uso nos produtos de subsistência, o que podemos verificar na tabela abaixo:

TABELA 3

Evolução do Índice de preços ao consumidor (custo de vida), por grupos de consumo, em Porto Alegre 1976/77

Grupos de consumo	Ponderações	Variação % acumulada	
		1º sem.76	1º sem.77
Alimentação	46,08	12,99	28,57
Habitação	11,98	21,88	28,69
Vestuário	8,56	23,25	22,77
Saúde e higiene pessoal	8,29	19,14	25,37
Fumo e bebidas	5,23	31,97	33,50
Energia e combustíveis	5,75	12,95	26,95
Previdência social e sindicalismo	7,04	5,22	8,26
Transportes coletivos	5,18	4,99	32,30
Educação e recreação	3,41	12,90	36,29
Índice geral	-	15,29	27,85

Fonte: IEPE-UFRGS.

In: FEE - Indicadores Econômicos - RS. Porto Alegre, FEE, vol. 5, jan/jun. 1977.

Se consideradas as ponderações veremos que os dois grupos de consumo com maior peso na renda média das famílias pesquisadas foram, respectivamente, o custo com a alimentação e com a habitação.

A habitação teria apresentado, no primeiro semestre de 1977, o elevado índice de aumento de 28,69%, devido em grande parte, conforme a análise da FEE, à alta do aluguel das habitações, que teria sido de 34,29% no período, da água (39,62%) e do imposto predial, com um aumento de 37,57%, no citado período.

A análise realizada pela FEE salienta que o índice do custo de vida, em Porto Alegre, elevou-se sobremaneira no primeiro semestre de 1977 (27,85%), se comparado com o primeiro semestre de 1976 (15,29%).

Se por um lado os dados apresentados demonstram a deterioração do salário mínimo real, em Porto Alegre, e a dificuldade de acesso à habitação, por outro lado, a constatação do direcionamento dos recursos do BNH nos permite a verificação do que foi afirmado no decorrer deste trabalho. O direcionamento dos recursos do BNH estão canalizados para o fornecimento de habitação para a população de alta e média renda e para o financiamento de investimentos da acumulação privada de capital.

A participação do FGTS na receita do BNH nos permite verificar sobre quem recaem os custos desta acumulação. Estes dados podem ser visualizados na tabela seguinte:

TABELA 4
Participação do FGTS no exigível e nas
receitas do BNH (1969/74)

(em %)

Anos	Saldo do FGTS + exigível total (a)	Depósitos do FGTS + Receitas Anuais	
		Totais	Exclusive retornos e rendimentos de aplicações (b)
1969	93,5	55,1	86,3
1970	93,1	54,8	82,6
1971	95,0	50,7	89,3
1972	94,2	45,9	80,2
1973	95,9	51,5	90,7
1974	94,8	45,2	70,8
Média das participações	94,4	50,5	83,3

Fontes: Dados de Balanço Geral do BNH (1969/74).

(a) Segundo posições em 31 de dezembro

(b) Receitas totais menos receitas de aplicações em valores mobiliários e de financiamentos concedidos.

In: Almeida e Chautard, op.cit., p. 66.

A análise realizada pelos autores do livro do qual foi extraída a tabela salienta que "os recursos do FGTS constituíram, em média, 94,4% das exigibilidades do BNH no período 69-74. (...) Durante o período 1969/74 os depósitos líquidos do Fundo forneceram, em média, 50,5% das receitas correntes e de capital do BNH. Se do total de receitas forem excluídos os retornos e rendimentos de capitais aplicados, a par

ticipação média anual daqueles depósitos atinge 83,3%". (1)

A própria análise salienta que esta elevada contribuição foi "mais que suficiente para cobrir as aplicações novas do Banco em habitação, desenvolvimento urbano e operações complementares". (2)

As próximas tabelas foram incorporadas neste trabalho com o objetivo de demonstrar como se distribuíram os recursos do BNH (que basicamente tem o seu maior peso no FGTS), pelos vários programas deste banco.

As tabelas seguintes atestam a construção de um maior número de unidades habitacionais destinadas aos mercados médio e superior (25,30 e 8,31, respectivamente, em 1969 para 42,57 e 29,57 para o ano de 1973), em detrimento do fornecimento de habitação para o mercado popular (20,53 em 1969 e 5,13 em 1973), tabela 5.

A distribuição dos financiamentos do BNH, por mercados, atesta a mesma tendência, visto que a distribuição percentual dos financiamentos foi de 18,4% para o mercado popular em 1969 e de 1,8% em 1974, para o mesmo mercado. Os financiamentos dirigidos para o mercado superior, no mesmo período, foram, respectivamente, de 17,2% e de 38,4%, tabela 6.

A distribuição das aplicações anuais do BNH, por grupos de programas denota a tendência a decaírem os investimentos em habitações, conforme demonstrado na tabela 7.

(1) Almeida e Chautard, op.cit., p. 65.

(2) Idem, p. 66.

TABELA 5
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE
UNIDADES HABITACIONAIS PELO SFH, POR
MERCADOS (1969/73)

Anos	Mercados				Total de unidades	
	Popular	Econômico	Médio	Superior	%	Número
1969	20,53	45,86	25,30	8,31	100,00	159.812
1970	11,74	41,29	39,50	7,41	100,00	157.931
1971	9,72	36,10	39,11	15,07	100,00	128.240
1972	5,95	25,84	43,64	24,57	100,00	121.469
1973	5,13	22,73	42,57	29,57	100,00	148.006

Fonte: In: Almeida e Chautard, op.cit.

TABELA 6
DISTRIBUIÇÃO DOS FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS DO BNH,
SEGUNDO MERCADOS (1969/74)

Financiamentos (a)	Mercados				Total
	Popular	Econômico	Médio	Superior	
1) Valor, em 1.000 UPC					
1969	7.323	16.283	9.409	6.863	39.879
1970	9.835	17.898	8.243	6.066	42.043
1971	2.618	19.299	10.238	7.872	40.027
1972	1.857	13.898	13.143	7.782	36.680
1973	1.924	9.492	18.342	12.876	42.634
1974 até setembro	679	5.178	17.877	14.774	38.508
2) Distribuição percentual					
1969	18,4	40,8	23,6	17,2	100,00
1970	23,4	42,6	19,6	14,4	100,00
1971	6,5	48,2	25,6	19,7	100,00
1972	5,1	37,9	35,8	21,2	100,00
1973	4,5	22,3	43,0	30,2	100,00
1974 até setembro	1,8	13,4	46,4	38,4	100,00

Fonte: estatísticas de desembolso obtidas junto ao BNH-APC.

Obs.: valor da UPC em dezembro de 1974: Cr\$ 101,90

(a) concedidos pelo BNH através dos Programas de Financiamento Popular, Econômico e Médio do Mercado Urbano, Programa de Estímulo ao SBPE e Programa de Financiamento do Consumidor de Materiais de Construção (RECON).

Nota: a distribuição dos financiamentos concedidos pelo BNH através do Programa de Estímulo ao SBPE e do Programa RECON foi estimada em base na distribuição dos financiamentos totais concedidos pelo SBPE.

In: Almeida e Chautard, op.cit.

TABELA 7
DISTRIBUIÇÃO DAS APLICAÇÕES ANUAIS DO BNH, POR GRUPOS DE PROGRAMAS (1969/74)

Programas	Anos											
	1969		1970		1971		1972		1973		1974 ¹	
	1.000 UPC	%	1.000 UPC	%	1.000 UPC	%	1.000 UPC	%	1.000 UPC	%	1.000 UPC	%
1) Habitação	40.655	93,2	43.636	86,7	40.507	75,6	37.450	72,7	44.010	56,1	40.452	50,5
a) Produção e comercialização ^a	37.018	84,9	37.416	74,8	33.364	62,3	28.735	55,7	29.400	37,4	24.067	30,1
b) Materiais de Construção - Consumidor ^b	3.509	8,0	5.751	11,6	7.102	13,2	8.052	15,6	13.316	17,0	14.441	18,0
c) Complementares habitacionais ^c	128	0,3	369	0,8	41	0,1	663	1,4	1.294	1,7	1.944	2,4
2) Desenvolvimento urbano	1.783	4,1	3.394	6,7	2.561	4,8	4.871	9,4	15.441	19,7	16.820	21,0
a) Saneamento ^d	1.420	3,3	3.394	6,7	2.561	4,8	4.871	9,4	11.016	14,0	8.156	10,2
b) Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.852	4,8
c) Outros ^e	363	0,8	-	-	-	-	-	-	4.425	5,7	4.812	6,0
3) Operações complementares espec.	1.195	2,7	3.336	6,6	10.518	19,6	9.240	17,9	19.028	24,2	22.803	28,5
a) Materiais de Construção - Produtor ^f	835	1,9	3.068	6,1	5.076	9,5	4.149	8,0	3.796	4,8	4.816	6,0
b) Operações complementares financeiras ^g	108	0,2	38	0,1	5.159	9,6	4.733	9,2	14.894	19,0	17.706	22,1
c) Estudos, pesquisas, treinamento e Assistência Técnica ^h	252	0,6	230	0,4	283	0,5	358	0,7	338	0,4	281	0,4
TOTAL	43.633	100,0	50.366	100,0	53.586	100,0	51.561	100,0	78.479	100,0	80.075	100,0

Fonte: estatísticas de desenvolvidos obtidas junto ao BNH-APC.
Obs.: valor da UPC em dezembro de 1974: Cr\$ 101,90

^aInclui os programas de financiamento para produção, comercialização e substituição de habitações, i.e., programas de Financiamento Popular, Econômico e Mercado do Mercado Urbano e de estímulo ao SEPE.

^bFinanciamento e refinanciamento para o consumidor de materiais de construção destinados à construção ou reforma da habitação (Subprograma RECON, do Programa de Financiamento de Materiais de Construção - FIMACO)

^cComplementares habitacionais, i.e., para financiamento, da aquisição de terrenos pelos agentes do BNH, da urbanização de conjuntos habitacionais - FIMC - e de equipamentos comunitários de conjuntos habitacionais - FINEC.

^dFinanciamento e refinanciamento para implantação, ampliação e melhoramento dos sistemas de abastecimento de água e de controle da poluição, através dos subprogramas financiamento e refinanciamento de sistemas de abastecimento de água - REFINAG - financiamento ou refinanciamento de sistemas de esgotos - REFINESG - financiamento de sistemas de drenagem - FIDPEN - e respectivos subprogramas complementares.

^eSubprogramas de complementação, expansão e renovação dos serviços de infra-estrutura urbana e de equipamento comunitário.

^fSubprogramas de financiamento ou refinanciamento de investimento em capital fixo das empresas produtoras, transportadoras e distribuidoras de materiais de construção - REINVEST - aumento de capital fixo do produtor de materiais de construção - REGIR - e de subscrição de aumento de capital das empresas do setor - UNDERWRITING (FINAC).

^gOperações de repasse, garantia, fiança, participação e outras, exclusive reservas técnicas (i.e., aplicações em ORTN). As estatísticas para 1973/74 incluem uma parcela não discriminada de aplicações diversas, junto com operações financeiras diversas.

^hFinanciamento de estudos e pesquisas - FIPLAN - e de financiamento e assistência técnica - INDOCCOPS.

¹Até setembro.

In: Almeida e Chautard, op.cit.

Um dos itens previstos para saque do FGTS é a utilização do mesmo para aquisição de moradia. Porém, a utilização do fundo para este fim é baixíssima, quando comparada à percentagem total dos saques, conforme aponta a tabela seguinte:

TABELA 8
Saques efetuados para aquisição de moradia (a)
(1972/75)

Anos	Valor dos saques, em milhões de cruzeiros		Saques para aquisição de moradia em % do total
	Total	Para aquisição de moradia	
1972	2675,1	84,6	3,2
1973	2956,1	17,0	0,6
1974	4195,8	11,4	0,3
1975 (b)	4607,6	34,9	0,8

Fonte: BNH (estatísticas de saques do FGTS)

(a) Reünem-se aqui os seguintes motivos de saque: reduzir valor de empréstimo pretendido, amortizar empréstimo obtido e formar poupança prévia, para aquisição de moradia através do SFH-

(b) Até 30 de agosto

In: Almeida e Chautard, *op.cit.*

A análise realizada por Almeida e Chautard salienta que em 1972 o índice de 3,2% do total de saques destinados para a aquisição de moradias deve-se ao fato de que somente no final de 1971 o direito de realizar o saque para tal finalidade atingiu a sua plenitude. Isto porque o FGTS foi criado em 1966 e exigia-se do optante um mínimo de 5 anos de prestação de serviços para que pudesse movimentar sua conta para a compra de habitação. Teria influenciado para a elevação deste índice, no período citado, a autorização concedida, em fins de 1971, para que os recursos dos optantes, depositados na conta do FGTS, pudessem ser utilizados para amortizar junto ao sistema financeiro o empréstimo que o empregado já tivesse obtido.

Nos anos posteriores, conforme se verifica na tabela, a percentagem de saque para aquisição de moradia, sobre o total dos saques volta a cair.

O maior índice do valor das retiradas realizadas

pelos empregados (85%) corresponde as despedidas sem justa causa. (1)

Além de não estar favorecendo a aquisição da casa própria pela população de baixa renda (um dos objetivos do BNH) a política habitacional posterior a 1964 injeta, cada vez mais, recursos, como já foi apontado, em financiamentos a obras de interesse do capital.

Em outubro de 1978 foi firmado um contrato no valor de 338 milhões de cruzeiros entre o BNH e o governo do Estado do Rio Grande do Sul, para a construção da primeira etapa do sistema viário principal e do sistema rododiferroviário, que servirão ao complexo do III Pólo Petroquímico. (2)

A justificativa para o ato seria a de que "em 1974 o BNH percebeu que dentro do processo de desenvolvimento urbano nacional havia muita conveniência de que as obras de infraestrutura dos pólos de desenvolvimento econômico previstas no II Plano Nacional de Desenvolvimento, recebessem tratamento especial, principalmente porque os municípios não teriam condições e os setores econômicos envolvidos teriam que desviar recursos para isso, retardando o andamento dos projetos". (3)

Surgiram denúncias, também, de que as empresas multinacionais estariam tentando conquistar as obras do terceiro pólo petroquímico e da Companhia de Habitação do Rio Grande do Sul (COHAB). Estas empresas procurariam atuar em obras de telecomunicações e de instalações elétricas. (4)

Constatada a existência de recursos em mãos do Estado, no caso do BNH, já que estamos nos referindo à problemática habitacional e de desenvolvimento urbano, algumas referências à situação das condições de vida da população, em relação a estas mesmas questões completam o quadro a partir do qual se pode perceber com clareza a contradição do discurso institucional verbalizado por parte do Estado e a negação, na prática, deste discurso.

(1) Cf. Almeida e Chautard, op.cit.

(2) Zero Hora, 06.10.78. Pólo petroquímico ganha mais 338 milhões do BNH.

(3) Idem.

(4) Zero Hora, 17.10.78. Construtores denunciam multinacionais no Pólo e Companhia de Habitação.

A população de baixa renda, em Porto Alegre, está submetida a condições precárias de habitação, sem direito a terra, água, luz, esgoto, sem condições, portanto, à satisfação de necessidades mínimas de subsistência.

Estes fatos são trazidos à tona diariamente nos jornais, como por exemplo, a falta de saneamento nas vilas populares (1), falta de calçamento (2), tendo a população que suportar inclusive problemas de saúde ocasionados pelo excesso de pó que respiram diariamente (3). A população tenta uma forma de pressão para melhorar as condições de vida, como no exemplo abaixo citado:

"CRESCER O MOVIMENTO DAS BARRICADAS
Associações de bairro estão mobilizando moradores na luta por melhores condições de vida. Pessoas armadas ameaçam desmanchar as barreiras. Crianças adoecem por causa da água do valo e da poeira. Fogo nas barreiras formadas por moradores de vilas que querem calçamento nas suas ruas. O movimento começou na Vila Monte Cristo. Agora tem barricada na Vila São Francisco (Lomba do Pinheiro), na rua Cristiano Kraemer (Campo Novo), e na rua Doutor Barcelos. E pode surgir mais uma no Beco do David (Lomba do Pinheiro)". (4)

Estas notícias, amplamente publicadas nos jornais, atestam as condições precárias em que vivem as populações de bairros periféricos. A prefeitura alega que não há recursos para atender todas as vilas. (5)

A situação com o uso do solo denota a dificuldade da população em encontrar um lugar para habitar, com a constante ameaça de expulsão de seus locais de moradia, conforme os exemplos citados:

-
- (1) Zero Hora, 12.06.79. Falta rede de esgotos e moradores reclamam.
 (2) Zero Hora, 24.01.79. Barricadas uma forma ativa de protestar.
 (3) Zero Hora, 19.01.79. Prefeitura de Canoas usa trator para destruir barricadas.
 (4) Zero Hora, 16.01.79. Cresce o movimento das barricadas.
 (5) Zero Hora, 17.01.79. Prefeitura não tem recursos para atender a todas as vilas.

"500 posseiros resistem na Vila Santo Agostinho".
 "Juiz decreta a desocupação da vila mas acha que a solução deve ser outra".
 "Posseiros espancados na Vila Caiu do Céu". (1)

As condições em que se dão o acesso da população de baixa renda a uma habitação, através da política habitacional, demonstram, mais uma vez, a clareza da contradição desta política. Exemplos atestam que os mutuários do BNH não conseguem pagar as dívidas referentes aos empréstimos para aquisição de casa própria (2) e que a população de baixa renda participa cada vez menos dos programas do BNH. (3)

Em síntese, este trabalho procurou trazer à tona o peso que a estratégia de fornecimento de habitação popular assume num projeto de hegemonia da burguesia industrial, analisando o caso concreto do Rio Grande do Sul, dado o contexto da formação social brasileira.

Esta estratégia se redefine conjunturalmente e, se aparentemente há uma diferenciação quanto à forma que assume, o conteúdo torna evidentes as contradições do modo capitalista de produção e de distribuição da mercadoria habitação.

As redefinições na estratégia de fornecimento de habitação popular se realizam tendo em vista a correlação de forças de cada período, mas o conteúdo desta estratégia da burguesia é o de favorecer os interesses de acumulação privada de capital.

Este trabalho relata, no seu contexto global, que a estratégia de fornecimento de habitação popular como uma retribuição material à força de trabalho, e no limite, de hegemonia burguesa, tende a desaparecer.

Isto porque esta estratégia exclui a maioria da população da tomada de decisões e do planejamento das questões sociais de acordo com os interesses dos trabalhadores.

Se considerarmos os recursos do Estado consta-

(1) Respectivamente, em Zero Hora de 19.01.79, 12.06.79 e 18.01.79.

(2) Correio do Povo, 08.03.77. Mutuários do BNH não podem pagar as dívidas. Ver a este respeito também Valladares, op.cit.

(3) Correio do Povo, 19.08.78. Ex-dirigente do BNH afirma que os pobres participam cada vez menos.

ta-se que estes seriam suficientes para cumprir os objetivos de uma política habitacional. Porém, as maiorias sociais não são consultadas sobre o direcionamento a ser dado à política habitacional, de forma a que, realmente, venham a ser atendidas as suas necessidades concretas.

A clareza das contradições apontadas se manifesta na deterioração das condições materiais de vida da população.

BIBLIOGRAFIA

- ACQUAVIVA, Marcus Claudio e OLIVEIRA, Juarez de (organizadores). Legislação Imobiliária. São Paulo, Ed. Saraiva, 1974.
- ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes e outros. Condições de Vida da População de Baixa Renda nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, Departamento de Estudos e Indicadores Sociais, s/d.
- ALMEIDA, Wanderly J.M. e CHAUTARD, José Luiz. FGTS: uma política de bem-estar social. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.
- ALQUIER, François. "Contribución al Estudio de la Renta del Suelo Urbano". In: Espaces e Societés, nº 2, marzo 1971, París, Francia, traduzido por la Unidad de Estudio, División de Arquitectura, Universidad del Valle, Cali, Colômbia, xerox.
- ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. "Política Urbana no Brasil: o Paradigma, a Organização e a Política". In: Estudos CEBRAP, nº 18, São Paulo, 1976.
- ANDRADE, Régis de Castro. "Perspectivas do Estado no Populismo Brasileiro". In: Encontros com a Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.
- ASTEC - Assessoria Técnico-Econômica Ltda. A Indústria da Construção Civil e o Plano Nacional da Habitação. Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, maio de 1969.
- BACHA, e outros. Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, nº 12, 1972.
- BASTOS, Suely. Partidos Políticos e Cisão Partidária no Rio Grande do Sul. Universidade de Brasília, tese de Mestrado, 1978.
- BLAY, Eva Alterman. "Habitação: A Política e o Habitante". In: A Luta pelo Espaço: textos de Sociologia Urbana. Organizado por Blay, Petrôpolis, Vozes, 1978.

- BOLAFFI, Gabriel. "Habitação e Urbanismo: o Problema e o Falso Problema". In: A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.
- BOLAFFI, Gabriel. A Casa das Ilusões Perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação. São Paulo, Brasiliense, Cadernos CEBRAP nº 27, 1977.
- CAMARGO, Cândido P.F., e outros. São Paulo 1975 - Crescimento e Pobreza. São Paulo, edições Loyola, 1976.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e Democratização. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- CARDOSO, Fernando Henrique. O Modelo Político Brasileiro. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973.
- CASTELLS, Manuel. Problemas de Investigação em Sociologia Urbana. Lisboa, Ed. Presença, 1975.
- CORNELY, Seno A. "Planejamento Local e Integrado". In: Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul. ISCRE, Porto Alegre, 1971.
- DEAN, Warren. A Industrialização de São Paulo. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971.
- DEBIAGI, Moema Castro. Distribuição dos Equipamentos Sociais Urbanos. Porto Alegre, UFRGS, PROPUR, tese de Mestrado, 1978.
- EBOLI, Henrique. Jurisprudência sobre a Legislação de Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões. Rio de Janeiro, 1938.
- ENGELS, Friedrich. "Contribuição ao Problema da Habitação". In: Marx e Engels, Obras Escolhidas. Rio de Janeiro, Editorial Vitória Ltda, vol. 2, 1961.
- FAUSTO, Boris. Trabalho Urbano e Conflito Social. São Paulo, Difel, 1976.

- FERRAZ, Francisco Luíz dos Santos. "A Urbanização como Agente de Integração Social". In: Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, UFRGS, 1975.
- GLUCKSMANN, Christine Bucci. Gramsci y el Estado. México, Siglo Veintiuno editores, 1978.
- GOLDMAN, Simão. Diretrizes para uma Política Nacional de Habitação. Porto Alegre, Caixa Econômica Federal, 1963.
- GOUVEIA, e outros. Renovação Urbana ou Segregação Planejada? O Caso do Projeto Renascença. Porto Alegre, UFRGS, PROPUR, dezembro de 1977, s/p.
- GRAMSCI, Antonio. Obras Escolhidas. Lisboa, Editorial Estampa, 1974, vol. I e vol. II.
- HEKMAN, M.O. "Aspectos do Planejamento Regional e Urbano". In: Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul. ISCRE, Porto Alegre, 1971.
- IAB - Política Habitacional - estudo. Porto Alegre, departamento do Rio Grande do Sul, 1978.
- IBMEC - Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - Sistema Financeiro da Habitação. Rio de Janeiro, IBMEC, 1974.
- KOWARICK, Lúcio. Estratégias do Planejamento Social no Brasil. São Paulo, Cadernos CEBRAP nº 2, 1976.
- KOWARICK, Lúcio. Capitalismo e Marginalidade na América Latina. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- LANDÓ, F.D.M. "Planejamento Metropolitano". In: Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul. ISCRE, Porto Alegre, 1971.
- LEEDS, Anthony e LEEDS, Elizabeth. A Sociologia do Brasil Urbano. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- LEITE, Celso Barroso. A Proteção Social no Brasil. São Paulo, LTR ed., 1972.
- LÊNIN, Wladimir Ilitch. Programa Agrário da Social Democracia na Primeira Revolução Russa 1905/1907. Rio de Janeiro, Editorial Vitória, 1954.

- LIEDKE FILHO, Enno D. Notas Introdutórias ao Estudo do Movimento Republicano e Positivismo no Rio Grande do Sul. 1972.
- LIEDKE FILHO, Enno D., e FERRETTI, Rosemary B. Planificação Urbana, gestão e condições de vida em área central metropolitana. O Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre. 1980
- LOJKINE, Jean. "Existe uma Renda Fundiária Urbana?". In: Marxismo e Urbanismo Capitalista. Organizado por Reginaldo Forti. São Paulo, Livraria Ciências Humanas, 1979.
- LOVE, Joseph. O Regionalismo Gaúcho. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1975.
- LUZ, Madel T. As Instituições Médicas no Brasil. Rio de Janeiro, ed. Graal, 1979.
- MALLOY, James. "Previdência Social e Classe Operária no Brasil (uma nota de pesquisa)". In: Estudos CEBRAP nº 15. São Paulo, ed. CEBRAP, 1976.
- MARX, Karl. O Capital. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira S.A., 1974.
- MEDEIROS, Laudelino. Vilas de Malocas: Ensaio de Sociologia Urbana. Porto Alegre, ed. UFRGS, março 1951.
- MICHIN, S.S. Processo de Concentração de Capital no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1973.
- MINELLA, Ary César. Estado e Acumulação Capitalista no RS: O Orçamento Estadual da 1ª República. Porto Alegre, dissertação de Mestrado em Sociologia, UFRGS, 1979.
- MOORE, Barrington. As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia. Lisboa, Cosmos, 1975.
- MOURA e IOCHPE. "A Cidade e os Fatores Econômicos de Desenvolvimento". In: Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul. ISCRE, 1971.

- MÜLLER, Geraldo. Periferia e Dependência Nacional. São Paulo, USP, tese de Mestrado, 1972.
- O'CONNOR, James. USA: A Crise do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- RIBEIRO, Luís César de Queiroz. "Notas sobre a Renda da Terra Urbana". In: Revista Chão, nº 5, 1979.
- RODRIGUES, José Albertino. Sindicato e Desenvolvimento no Brasil. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1968.
- ROWLAND, Robert. "Classe Operária e Estado de Compromisso". In: Estudos CEBRAP nº 8, São Paulo, edições CEBRAP, 1974.
- SERRAN, João Ricardo. O IAB e a Política Habitacional Brasileira. São Paulo, Schema editores, 1976.
- SINGER, Paul. Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana. São Paulo, Ed. Nacional, 1968.
- SOUZA, João Guilherme Corrêa de. Os Agentes do Processo de Industrialização sul rio-grandense; Grupos Empresariais com Ação Significativa. Arquivo UFRGS.
- SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos de. O BNH e a Política do Governo. Belo Horizonte, UFMG, tese de Mestrado em Ciência Política, 1974.
- SUERMANN, Affonso. O Problema Residencial das Classes Operárias no Brasil. Porto Alegre, Faculdade de Ciências Econômicas, tese de Doutorado, 1937.
- TAVARES, Maria Conceição. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- TOPALOV, Christian. "Análise do Ciclo de Reprodução do Capital investido na indústria da construção civil". In: Marxismo e Urbanismo Capitalista. Org. Reginaldo Forti, São Paulo, Livraria editora Ciências Humanas, 1979.
- VALERIUS, Victor. Legislação Brasileira de Previdência Social. Rio de Janeiro, Ed. Aurora, 4ª edição, 1959.

VALLADARES, Lícia do Prado. Passa-se uma Casa. Análise do Programa de Remoção de Favelas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

VIANNA, Luís Werneck. Liberalismo e Sindicato no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

BOLETINS, RELATÓRIOS E INFORMATIVOS

BNH em Resumo. Rio de Janeiro, setembro/outubro 1977.

BNH - Política Habitacional Brasileira, Ministério da Fazenda, Brasil, 1º Congresso Inter Americano de la Vivienda, 10/15 de outubro de 1966, Santiago, Chile.

CONTEC - Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito - Considerações sobre o SFH - Sistema Financeiro de Habitação (Lei nº 4.380, de 21.08.64) e sobre o FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Lei nº 5.107, de 13.09.66) e sugestões para tornar acessível aos trabalhadores de menor renda a aquisição da casa própria e para o aperfeiçoamento do FGTS. Brasília, 1976, xerox.

COOHABANPA - Estatutos, Carta-Compromisso, Relatório 1972.

EBERLE - Boletim Informativo, nº 85, 1965; nº 88, 1965; nº 100, 1968.

IAPI - Resumo Histórico e dados técnicos do Conjunto Residencial do Passo da Areia, setembro 1952, s/autor.

DEMHAB - Levantamento Universal e as Necessidades Sócio-Habitacionais de Porto Alegre, 1966, relatório datilografado.

_____ - Malocas - Diagnóstico Evolutivo das Sub-habitações no Município de Porto Alegre. 1973.

_____ - Informe Prô-Gente, 1978.

_____ - Histórico da Fundação e Capital.

COHAB - O Alicerce - RS, junho/julho 1976, nº 5.

RENNER - Seleções do Boletim Renner. Editado por A.J. Renner S.A. Indústria do Vestuário, Porto Alegre, 1945/1948 e 1948/1951.

Revista VISÃO - Quem é Quem na Economia Brasileira, 1977.

PROPLAN - Programa de Reavaliação do Plano Diretor de Porto Alegre, 1977.

Mensagem do Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Walter Jobim, à Assembléia Legislativa, 1947, acerca do problema de casas populares.

Legislação da Estruturação da Secretaria do Trabalho e Ação Social. 19.03.73.

Plano de Emergência do Governo Federal, IV, Comodidades Urbanas Básicas, Habitação Popular. Lei nº 3.601, de 19.02.58.

Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Reunião de Florianópolis, março de 1961, matéria apresentada pelo Governador Engenheiro Leonel de Moura Brizola - Casa Popular.

Plano Trienal de Habitação, 1964/1966. Estado do Rio Grande do Sul.

Programa de Ação do Estado do Rio Grande do Sul, 1976.