

Notas sobre a política habitacional e o poder local no Brasil urbano pós-64

Gilson Marcos da Silva

Como citar: SILVA, G. M. Notas sobre a política habitacional e o poder local no Brasil urbano pós-64. In: GUIMARÃES, J. A. C.; ALVAREZ, M. C. (org.).
Informação e sociedade: tendências de pesquisa em graduação. Marília: Unesp Marília Publicações, 1998. p. 107-116. DOI: <https://doi.org/10.36311/1998.978-85-60810-28-4.p107-116>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

NOTAS SOBRE A POLÍTICA HABITACIONAL E O PODER LOCAL NO BRASIL URBANO PÓS-64¹

Gilson Marcos da SILVA²

RESUMO: O objetivo deste artigo é apresentar algumas considerações sobre a política habitacional implementada pelo Estado a partir de 1964, suas características e objetivos, enfatizando o modo como o poder local acabou interferindo na definição e concretização dos projetos habitacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Política habitacional; poder local.

O Banco Nacional de Habitação (BNH), desde a sua fundação em 1964, tem sido alvo de inúmeros estudos que questionam a eficácia e o alcance de sua política habitacional, como também as conseqüências de seus projetos para a redefinição e remodelação do espaço, principalmente, nos grandes centros urbanos. Tais estudos concentram-se, em sua maioria, na década de 70 e início dos anos 80, constituindo uma vasta literatura sobre o tema.

No entanto, além destes, inúmeros outros aspectos que permeiam a construção de habitações para a população de baixa renda precisam ser recolocados em discussão, em especial aqueles referentes a atuação dos agentes locais (Prefeitura, Câmara Municipal, Cohab etc.) que influenciam, medeiam e executam tais projetos habitacionais.

Face a estas considerações iniciais, pretende-se neste artigo, levantar alguns pontos que permitam compreender a política habitacional pós-64 - seu objetivo, funcionamento e atuação - e a configuração que esta assumiu na localidade, levando-se em consideração as intermediações do poder local.

¹ Este artigo consiste no segundo capítulo da Dissertação de Bacharelado "*Política habitacional, poder local e participação popular: um estudo sobre a história do Núcleo Habitacional Nova Marília*", que foi elaborada a partir de uma pesquisa individual realizada no Programa Especial de Treinamento (PET-CAPEs).

² Bacharel em Ciências Sociais pela Unesp-Campus de Marília.

O BNH foi fundado em 21 de agosto de 1964 com a lei n.º 4.380 que instituiu o Plano Nacional de Habitação. O objetivo inicial desse banco era “orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação, para promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menos renda”. Contudo, a ele não era permitido “operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitação”. Tal empreendimento deveria ficar a cargo dos agentes executivos, como é o caso das COHABs (Azevedo & Andrade, 1982, p. 61). Na verdade, o BNH nunca construiu casa alguma, sua função era a de aprovar e financiar os projetos elaborados pelas Cohabs e, posteriormente e esporadicamente, fiscalizá-los.

Os recursos para o financiamento das unidades habitacionais para a população de baixa renda vinham do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que representava 8% dos salários do mercado de trabalho formal. Segundo Arretche, (1990, p. 28), “[...]Na qualidade de gestor do FGTS, o BNH normatizava os procedimentos do FGTS e recebia dos bancos os recursos advindos da arrecadação aplicando-os em programas habitacionais e de desenvolvimento urbano [...]”.

Além dos propósitos eminentemente sociais que estiveram presentes na criação do BNH - como por exemplo, a tentativa de resolução do problema de moradia das camadas inferiores da população urbana a um valor condizente com a sua realidade - e os econômicos relativos à importância do Plano Nacional de Habitação para a expansão das empresas na área da construção civil, é necessário atentar para as questões políticas que marcaram a sua consolidação. De fato, a política habitacional, implementada pelo governo militar no pós-64, foi direcionada para conter os focos de contestação que se originavam justamente devido à insatisfação da população no que diz respeito à falta de equipamentos sociais e de políticas públicas eficientes.

Na acepção de Gabriel Bollaffi (1980, p. 168), “[...] o BNH foi criado muito mais para atender aos requisitos políticos, econômicos e monetários dos governos que conduziram ao efêmero *milagre* brasileiro do que para solucionar o verdadeiro problema da habitação”.

As cidades brasileiras na década de 60 haviam atingido um crescimento considerável, tanto econômica, como também, demograficamente. O surgimento e expansão das favelas e cortiços, por exemplo, e a possibilidade de tensões decorrentes de reivindicações sociais levaram o governo a tomar medidas de controle

social. A política de habitação tornou-se, assim, um dos elementos principais no equacionamento das tensões sociais, fazendo com que a população se convencesse de que os governantes estavam preocupados com a sua situação. Além disso, um outro elemento a ser considerado, e que foi articulado pelos mentores deste Plano, diz respeito à implantação de uma *mentalidade ordeira* nas pessoas contempladas com programas habitacionais, já que os indivíduos proprietários tenderiam a ser menos suscetíveis a práticas de depredações e desordens.

Todavia, ao apreender a literatura existente acerca deste tema verificamos que esses não foram os únicos objetivos que estiveram na gênese e desenvolvimento do BNH. Segundo Azevedo,

O fato de, por uma parte, a política habitacional emergir com o propósito de contribuir para 'estabilidade social' ou para criar 'aliados da ordem' não quer dizer que tenham sido estes os únicos efeitos perseguidos. A geração de novos empregos, a mobilização de construção civil para atenuar a crise econômica e as vantagens táticas de sua utilização para sanar crises localizadas tiveram bastante peso na concepção da política e foram, desde o início, percebidos como um dos seus papéis principais [...]. (Azevedo & Andrade, 1982, p. 61)

Outros autores, no entanto, abordaram a questão da ação governamental no campo da habitação a partir da análise do significado da *casa própria* para os indivíduos, pois esta passou a ser um símbolo que representa segurança, status, comodidade etc... (Souza, apud Valladares, 1983, p. 38). Neste processo, as casas populares se tornaram, praticamente, a única alternativa possível de habitação para a população de baixa renda, a que morava em favelas, cortiços, *de favor* ou a que pagava aluguel.

Há que se ressaltar, também, os trabalhos que enfatizaram a importância do BNH para o provimento de habitação no país. Segundo Santos (1980, p. 20),

[...] A força de ação do BNH é tão grande que, após estar atuando há cerca de dez anos, ele passou a representar uma espécie de linha referencial para a produção e o consumo da moradia no Brasil e, por conseqüência, para os fenômenos de morar e para a própria definição das cidades [...].

Como foi abordado anteriormente, o BNH atuou enquanto órgão financiador de projetos habitacionais elaborados pelos agentes executivos do sistema,

fundamentalmente pelas Companhias Habitacionais (COHABs). Nesse sentido, se, por um lado é importante compreender as características do Plano Nacional de Habitação, por outro, é de fundamental importância a análise desses agentes. Principalmente no que se refere à sua atuação junto às prefeituras, ao setor privado local e aos mutuários, para a compreensão da configuração assumida pela política habitacional no nível municipal.

As Cohabs surgiram quando da criação do próprio BNH. A elas eram atribuídas as funções de planejamento e execução dos projetos habitacionais destinados, principalmente, mas não exclusivamente, à população de baixa renda. Essas atribuições incluíam a abertura de licitação para a contratação de empresas de construção civil, a fiscalização das obras, a seleção dos mutuários e o recebimento das prestações das casas. Além disso, por serem sociedades de economia mista, permitiam a participação tanto do poder público, através dos Estados e municípios, como também do setor privado. Todavia, era exigência do governo central que o controle acionário fosse exercido pelo poder público.

Essas companhias mantinham, também, uma relação estreita com os governos municipais, pois cabia a estes, em inúmeras ocasiões, a doação do terreno e a implantação da infra-estrutura - redes de água, redes de esgoto, terraplanagem, arruamento, etc. - para a concretização dos projetos. Outras vezes, a própria COHAB comprava o terreno, mas as benfeitorias básicas eram realizadas, em regra, pela prefeitura.

Na acepção de Azevedo, essas Companhias habitacionais passaram por três períodos distintos. O período inicial compreendeu os cinco primeiros anos após sua implantação (1964-1969). Nesta fase as Cohabs privilegiaram a construção de habitações para a população de baixa renda, atendendo, portanto, a proposta original do BNH.

Na segunda fase(1970-1974) esses agentes executivos entraram em decadência devido a uma situação financeira crítica. A alta incidência de inadimplência nos programas de habitações populares foi a causa principal da crise, que teve como conseqüência a diminuição na construção de habitações para a população de baixa renda e um aumento no número de programas para a classe média. Além disso, a contenção de despesas, adotada por essas companhias nesta época, ocasionou a construção de conjuntos habitacionais de má qualidade que, por outro lado, motivou o não pagamento das prestações pelos mutuários.

De 1975 a 1980, ocorreu uma terceira fase, marcada pelo revigoramento das Cohabs. A melhoria no desempenho econômico-financeiro dessas companhias se deu, principalmente, devido à baixa na inadimplência que, por sua vez, só foi possível porque passaram a privilegiar as faixas mais altas do mercado popular - 3 a 5 salários mínimos. Desse modo, a construção de moradias para a população de baixa renda voltou a superar os programas destinados à classe média.

Sérgio de Azevedo ressalta, ainda, que a partir de 1975 as Cohabs passaram por uma reorganização.

[...] A seleção dos mutuários passou a ser mais rigorosa quanto à declaração de rendimentos. Hoje aceitam-se somente comprovantes oficiais (carteira de trabalho ou declaração de empregador), abolindo-se práticas anteriores, pelas quais, por exemplo, a vizinha ou freguesa de uma costureira poderia comprovar sua renda. Entretanto, esse mecanismo tem efeitos ambíguos, pois, se de uma parte dá às companhias maiores garantias, de outra, reforça a tendência excludente de trabalhadores de menor nível de renda e estabilidade de emprego, além de não considerar as rendas variáveis ou extraordinárias, que tendem a constituir parcela significativa da renda de famílias pobres. Do mesmo modo, houve também avanço em relação à localização de conjuntos, na qualidade das obras e na atenção a serviços de infra-estrutura. (Azevedo & Andrade, 1982, p. 101-102)

Ainda que o autor acima citado tenha percebido uma melhoria nos programas habitacionais executados pelas Cohabs a partir de 1975 - melhorias na localização dos núcleos e critérios mais *rígidos* na seleção dos mutuários -, tal perspectiva não pode ser considerada uma regra geral. Inúmeros outros pesquisadores ressaltam como características gerais desses programas habitacionais a irracionalidade na construção dos núcleos, que se revelam na má qualidade das habitações construídas, na péssima localização dos núcleos, geralmente distantes do perímetro urbano, e principalmente na interferência de interesses vários na seleção dos mutuários.

O fato dos núcleos habitacionais não obedecerem a critérios de planejamento e qualidade aceitáveis acarreta outros problemas para o município, mesmo porque, os gastos em obras de reparos na infra-estrutura que poderiam ser efetuados em outros bairros da cidade precisam ser desviados para resolver a situação imediata de núcleos mal construídos. Além disso, o fato desses núcleos serem construídos em locais distantes do perímetro urbano, acaba onerando excessivamente

a força de trabalho ali abrigada devido à necessidade de longos deslocamentos diários. Quanto ao aspecto da presença de interesses na seleção dos mutuários - assunto ainda pouco trabalhado pela literatura -, faz-se necessário acrescentar que ele representa um importante instrumento, utilizado pelo poder político local, na formação de clientelas *cativas*, ou seja, no estabelecimento de práticas clientelistas e de apadrinhamento.

Sendo assim, para Santos (1980), é fundamental a análise das figuras do “político paternalista e demagogo”, nos esquemas de patronagem e clientelismo, comuns no processo de consolidação dos programas habitacionais, e também, dos “tecnocratas frios e abstratos” que ao planejarem e conduzirem tais programas não dão atenção para as reais necessidades da população e aos procedimentos que venham facilitar a vida dos mutuários. Por outro lado, este autor critica certas linhas do pensamento oficial, ligadas ao próprio BNH, que consideram o morador ou mutuário facilmente manipulável.

Esta crítica faz sentido, se avaliarmos as intenções iniciais dos mentores do BNH que queriam formar uma “população ordeira”, respeitadora da propriedade privada, e compará-las ao que veio de fato ocorrer. Dadas as péssimas condições de vida a que foi exposta a população contemplada com os programas habitacionais e a gradativa abertura política que foi ocorrendo, surgiram movimentos sociais de diversos matizes (comitês de lutas, associações de moradores, sociedades amigos de bairro etc.) que questionaram esta política habitacional e lutaram por respostas do Estado no que diz respeito à resolução dos problemas que enfrentavam.

Face a estas constatações, percebe-se que a Política Habitacional, implementada pelo Estado a partir de 1964, interferiu consideravelmente na configuração das cidades, ou seja, nos aspectos sociais, políticos e econômicos dos municípios. Diante disso, a partir de agora, procederemos a uma análise do poder local no pós-64, atentando para as relações existentes entre os poderes político, econômico e social locais e essa política habitacional.

Como já foi parcialmente abordado, a partir de 1964, com a instalação do regime militar, ocorreram mudanças significativas no sistema político brasileiro, que interferiram sobremaneira na relação entre o poder local e o poder central.

Existe uma tendência na literatura, que retrata as relações entre o *centro* e a *periferia*, em considerar que a partir desse momento, devido à centralização

do poder, os municípios foram esvaziados e ficaram totalmente dependentes e a mercê das decisões do Governo Central. Realmente, a história confirma essas proposições.

Todavia, tais perspectivas possuem o inconveniente de não considerar as especificidades do poder local e a sua capacidade de estabelecer redes de relações que escapam ao controle do Estado. Um exemplo claro desse raciocínio foi o próprio desenvolvimento das Cohabs que, devido a sua liberdade no gerenciamento dos projetos habitacionais, permitiu a redefinição, organização e fortalecimento de diferentes grupos presentes no poder local.

Numa outra perspectiva, temos o estudo desenvolvido por Maria Teresa Miceli Kerbauy acerca da política interiorana e o poder local no Estado de São Paulo. Segundo esta autora, as mudanças institucionais impostas pelo governo militar a partir de 1964 foram responsáveis pela quebra no isolacionismo em que se encontravam os municípios. Nesse sentido, o poder local deixou de ser a *esfera privilegiada do coronelismo* e passou a ser o palco de ações de um *novo político local*.

Ao construir o tipo ideal deste *novo político local* a autora chega à seguinte definição:

[...]Esboça-se essa definição, caracterizando o novo político local com um 'político moderno', que age no sentido de montar uma máquina partidária representativa dos interesses locais, de pressionar as agências burocráticas e o governo federal em busca de recursos financeiros e cativar as clientelas usuárias dos serviços e equipamentos sociais, advindas, fundamentalmente, do processo acelerado de urbanização. (Kerbauy, 1992, p. 9)

Esta abordagem nos fornece instrumentos para pensarmos a política habitacional a partir das ações dos políticos locais que, através da formação de redes de interesses, conseguem se utilizar da construção de obras públicas para a formação de clientelas "cativas" e redutos eleitorais. Este processo se intensifica com a expansão das cidades e o conseqüente aumento na demanda popular por equipamentos sociais, cujo melhor exemplo é a questão habitacional.

Essas questões reforçam a assertiva de que a política habitacional implementada pelo Governo permitiu com que o poder local se assentasse sob nova base, na qual a especulação, o clientelismo e as práticas de apadrinhamento ocupam uma posição de destaque.

Diante disto, e para finalizarmos esta discussão, procederemos a uma análise das especificidades da rede de interesses que se articula na localidade. Para tanto, incorporaremos a construção teórica de Celso Daniel, já que ela nos permite pensar as múltiplas facetas que compõem o poder no nível municipal.

Segundo Celso Daniel, o poder local compreende os poderes político, econômico e social. O poder político local é uma dimensão do Estado capitalista, ou seja, aquele exercido pelo governo - administração local e Câmara Municipal. A ação do político local visa, principalmente, a “reprodução da população moradora no município” através do desenvolvimento de políticas públicas que atendam às demandas por equipamentos sociais, tais como, saneamento, iluminação pública, educação, transporte coletivo, habitação, pavimentação asfáltica etc..

Já o poder econômico local é representado pelo conjunto dos setores capitalistas que geralmente são contratados pelo governo municipal para desenvolverem obras e serviços públicos de interesse local ou, de forma mais ampla, todas aquelas que obtêm lucro a partir das ações e regulamentações no espaço urbano formuladas pelo poder político local. Compõem estes setores dois grupos: 1º) as empresas ligadas ao ramo dos meios de consumo coletivo, de circulação de material, de seus suportes físicos e de serviços públicos (empresas de construção civil, de projetos, fornecedoras de equipamentos e materiais, transporte coletivo, limpeza pública etc.); 2º) as empresas responsáveis pelo parcelamento do solo urbano, uso e ocupação (imobiliárias, fundamentalmente). Além disso, segundo o autor:

[...] Tais setores buscam influenciar as decisões políticas municipais com o intuito de maximizar lucros e viabilizar a reprodução do capital. Quanto maior e mais cotidiana a dependência de sua lucratividade das decisões políticas, mais presente costuma ser na vida local o poder econômico, e vice-versa [...] (Daniel, 1990, p. 29)

No que se refere ao poder social local, Daniel (1990), subdivide-o em duas modalidades: as elites sociais e os movimentos sociais. Sendo assim, o autor ressalta que não se trata de um poder unívoco, mas sim de “múltiplas expressões sociais de poder”, e que refletem, portanto, culturas políticas distintas.

As elites sociais são aqueles agrupamentos que se dizem portadores da história e das tradições locais, cuja função seria a do esclarecimento e condução do município (ex: famílias tradicionais). Esses agrupamentos possuem uma composição

heterogênea e, com frequência, podem associar-se ao poder econômico local, como demonstra a citação abaixo:

[...] As elites se erigem como poder social, no sentido de influir em decisões municipais, tendo como base material um conjunto de instituições próprias: associações empresariais, de profissionais liberais, clubes esportivos e de serviços, meios de comunicação de massas locais etc... (Daniel, 1990, p. 30)

Os movimentos sociais enquanto uma outra modalidade de poder social local, representam organizações de indivíduos que possuem a consciência de terem uma necessidade em comum, quer seja na empresa, no bairro, na creche, ou em qualquer outra instância. Como exemplos temos as associações de moradores, movimentos de mães, favelados, etc... Esses atores sociais possuem um importante papel na configuração do poder local pois, devido as suas reivindicações por equipamentos sociais, são alvo constante da ação dos políticos locais. Neste contexto é comum a ocorrência de práticas de clientelismo, paternalismo ou apadrinhamento.

O clientelismo, em particular, é uma prática característica do aparelho e do poder administrativo local, pela qual os políticos conseguem estabelecer uma rede de influência, necessária para a legitimação do seu poder.

[...] Muitas das instituições desse aparelho estão montadas para funcionar de acordo com a lógica clientelista, a lógica da barganha, ou seja, de 'criar dificuldades para vender facilidades'. Nesses termos, muitos serviços públicos, que parecem ser colocados à disposição de todos, são obstados ao cidadão comum pelo uso do segredo burocrático. Na prática, tais serviços só serão fornecidos depois de se passar pelo ritual da burocracia, que pode incluir desde a necessidade do pagamento de propinas..., até o aval de um vereador, articulado ao esquema da barganha. (Daniel, 1990, p. 35)

Ainda que possa parecer por demais esquemática, a análise desenvolvida por Celso Daniel acerca do poder local no Brasil urbano pós-64, fornece um importante referencial no trabalho de identificar as diversas forças presentes na esfera municipal e as relações existentes entre elas. Além disso, a partir desta perspectiva é possível afirmar que as grandes obras de interesse público, como por exemplo os núcleos habitacionais, são efetivadas a partir dos interesses políticos, econômicos e sociais presentes na localidade.

Os projetos habitacionais financiados pelo BNH assumem, portanto, uma configuração específica definida pela atuação dos agentes locais. Nesse sentido, pode-se dizer que as Cohabs, enquanto órgãos executores de tais projetos, constituem um palco de disputas entre os poderes político, econômico e social.

A correlação dessas forças acaba definindo as características dos projetos - a localização dos núcleos habitacionais, as formas de seleção, as exigências para a aquisição, a população a que se destina, as características estruturais, as melhorias futuras, etc. - e redefinindo a configuração do poder local, já que muitos grupos saem fortalecidos deste processo.

Estas considerações são úteis para a reflexão da relação entre as diretrizes Plano Nacional de Habitação, enquanto uma proposta de intervenção pública gestada em nível nacional, e a configuração específica que cada projeto assume em uma dada localidade a partir da correlação de forças ali estabelecidas.

Bibliografia

- ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço & Debates*, v. 10, n. 31, p. 21-36, 1990.
- AZEVEDO, S. de, ANDRADE, L. A. G. de. *Habitação e poder: da fundação da casa popular A ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BOLLAFI, G. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, L. do P. (Org.) *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, p.167-196, 1980.
- DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. *Espaço & Debates*, v. 7, n. 24, p. 26-39, 1988.
- KERBAUY, M. T. M. *A morte dos coronéis: política interiorana e poder local*. 1992. Tese (Doutorado) – São Paulo – Pontifícia Universidade Católica.
- SANTOS, C. N. F. dos. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALLADARES, L. do P. (Org.) *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, p. 17-47. 1980.
- VALLADARES, L. do P. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. In: _____. (Org.) *Repensando a habitação no Brasil*. Debates Urbanos 3. Rio de Janeiro: Zahar, p. 21-77, 1983.