

HABITAÇÃO POPULAR

NA REGIÃO
DE BELO HORIZONTE

RALFO EDMUNDO MATOS

INTRODUÇÃO

A análise da oferta de alojamentos residenciais destinados às camadas de baixa renda implica em conhecer a evolução da produção de moradias de caráter informal (auto-construção), sobretudo nos loteamentos de periferia urbana sem disponibilidade de equipamentos coletivos e infraestrutura. Além disso, os assentamentos favelizados e o quadro de aluguéis em barracões de cômodos constituem, também, parâmetros importantes para se aquilatar o volume e as características gerais da habitação popular nos grandes centros urbanos.

Cabe ressaltar as dificuldades encontradas num enfoque deste tipo, devido à carência de dados sobre a questão, exigindo o cruzamento de informações de diversas procedências.

O aspecto que nos importa examinar aqui é o da oferta de habitação de baixa renda relacionada aos programas de natureza social do Banco Nacional de Habitação (BNH), destacando a participação das COHABs no processo de produção de moradias, a partir de 1970.

As COHABs são companhias de economia mista, de controle estadual, com as atribuições de agente promotor e agente financeiro junto ao BNH, podendo atuar na construção e comercialização de conjuntos habitacionais. Geralmente repassam recursos destinados à habitações no âmbito de interesse social, conforme o Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap). Têm a função (assim como as Cooperativas Habitacionais) de organizar, promover e acompanhar o desenvolvimento de programas do BNH. Apesar de lhe ser franqueada a execução das obras, comumente transferem este encargo a empreiteiros via licitação pública, assumindo o papel de fiscalizador. A margem de lucro das construtoras, neste caso, é menor que em outros empreendimentos imobiliários.

A TRAJETÓRIA DAS COHABs NO PAÍS

Inicialmente, cabe situar de um modo geral qual tem sido o desempenho das COHABs diante dos outros programas de financiamaneto de unidades residenciais, na órbita do Sistema Financeiro da Habitação.

Sinteticamente, podemos dividir em três períodos distintos a atuação das COHABs: a) do início de seu funcionamento até 1969; b) de 1970 a 1974; e c) de 1975 até 1980.

Os dados do quadro que apresentamos a seguir evidenciam que, de um modo geral, até o ano de 1969 era bem pouco expressiva a oferta de habitações de baixa renda através do BNH. No período seguinte, o espaço reservado à faixa popular comprime-se mais ainda e o número de unidades financiadas sequer atinge 8% do total de unidades financiadas pelas COHABs e construídas diretamente pelo BNH (para o mutuário de baixa renda) nos três períodos.

UNIDADES FINANCIADAS PARA OS MUTUÁRIOS DE BAIXA RENDA ATÉ 1980. (BRASIL)

Anos	Unidades	% do Total
1964-1969	178.227	17,7
1970-1974	76.746	7,7
1975-1980	749.911	74,6
Total	1.004,884	100,0

Fonte: AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A. Gama de. In "Habitação e Poder: da fundação da Casa Popular ao BNH". Rio, Zahar, 1982, 135 pp. Apud: BNH-Depto. de Planejamento e Coordenação (Dplan), Rio, 1981.

Na verdade, entre 1970-1974 ocorre uma franca deterioração no desempenho das COHABs no país. Foram financiadas 76.746 unidades (menos da metade dos anos anteriores) dirigidas aos setores de baixa renda, enquanto para o chamado "mercado médio" (compradores de renda superior a 6 salários) o BNH destinou recursos para o financiamento

Ralfo Edmundo Matos é arquiteto graduado na Escola de Arquitetura da UFMG, pós graduado em Economia Regional e Urbana pelo CEDEPLAR.

de 404.123 unidades residenciais. Foi também neste período que se registrou um acentuado número de inadimplentes, inúmeros atrasos no pagamento das prestações, puro abandono e mesmo invasões de conjuntos abandonados.

A partir de 1975, em função de uma série de medidas promovidas pelo governo, ocorre uma revitalização das COHABs. Entre 1975-1980, as unidades habitacionais financiadas por este órgão atingem 749.911, superando as 703.214 unidades financiadas pelo "mercado médio", retornando assim à liderança dos primeiros anos no tocante ao financiamento de alojamentos residenciais.

Provavelmente, o principal fator que explica essa recuperação refere-se à ampliação para até cinco salários mínimos da faixa do adquirente de habitação popular, alterando o mecanismo anterior que estabelecia em até três salários mínimos o teto de renda dos mutuários das COHABs.

Todavia, outras causas atuaram na retomada experimentada pelas COHABs nesse período. Recorde-se, a título de exemplo, que esse foi um momento em que a especulação imobiliária disparou, detonando a alta dos preços de imóveis urbanos, o que fez dos conjuntos habitacionais tipo COHAB algo atraente a vários segmentos da classe média brasileira. Tornaram-se mutuários do SFH, na faixa popular, funcionários públicos, bancários, vendedores, operários especializados, comerciantes, etc. Além, evidentemente, de pessoas de maior renda que se aproveitaram da situação favorável à aquisição desses imóveis, utilizando os mais variados malabarismos e truques (1).

A PARTICIPAÇÃO DA COHAB-MG NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

A performance da COHAB-MG não diferiu substancialmente das demais COHABs, especialmente quando focalizamos a RMBH.

Os quadros a seguir mostram a participação do BNH na construção de alojamentos residenciais em Minas Gerais (incluindo o mercado de Cooperativas Habitacionais), testemunhando as tendências apontadas no item anterior, e ressaltam a inexpressiva participação da RMBH nos programas habitacionais de baixa renda tipo COHAB. A comparação dos dois quadros mostra, por outro lado, como tem sido pequena a oferta de moradias populares no Estado de Minas Gerais, face às outras unidades da Federação, de vez que a imensa maioria dos imóveis habitacionais filiados ao PLANHAP se dirigiram para o município da RMBH.

O que surpreende, entretanto, é constatar que os investimentos em habitação popular realizados pelo BNH na RMBH têm sido limitadíssimos. Desde a criação das COHABs até o ano de 1978, somente 1,5% das habitações construídas no país contemplaram a RMBH. Além disso, tem-se mostrado descontínua e fragmentada a atuação da COHAB-MG, apresentando alguns anos em que o número de unidades construídas é totalmente irrisório.

Vale dizer que, na década de 70, registrou-se apenas a venda de 665 casas em Belo Horizonte, 383 em Contagem e 662 unidades em Santa Luzia, isto até 1977. Os anos de 1976 e 1977 foram de total inexistência de vendas. Somente em 1978 viria ocorrer vendas significativas de unidades habitacionais da COHAB-MG na RMBH.

As evidências estão a demonstrar que o comportamento da COHAB-MG se coaduna bem com as tendências verificadas no mercado imobiliário.

UNIDADES E VALORES DOS INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO PELO BNH EM MINAS GERAIS – PERÍODO – 1979/1980

ANO	MERCADO COHAB/PLANHAP		MERCADO COOP. HABITACIONAIS	
	Nº UNIDADES	VALOR (UPC)	Nº UNIDADES	VALOR (UPC)
1970	2.020	269.237	2.437	887.555
1971	983	129.292	1.316	634.049
1972	185	27.986	1.346	738.146
1973	1.041	178.392	1.067	555.053
1974	-	-	726	407.286
1975	448	122.802	1.181	564.046
1976	731	216.765	4.690	3.660.545
1977	2.289	702.931	3.966	3.439.712
1978	3.295	1.245.205	5.624	- ? -
1979	2.894	1.025.515	7.136	8.215.567

Fontes: COHAB – Instituto de Orientação das Cooperativas Habitacionais (INOCOOP) Inst. Central de Assistência ao Cooperativismo (CENTRAB)

(1) No período de grande expansão da construção de habitação popular vinculadas às COHABs, as taxas de juros tornaram-se menores, juntamente com a ocorrência de índices de correção monetária inferiores ao custo de vida. Ao lado disso, aumentou-se os prazos de amortizações das dívidas dos mutuários da casa própria e foi baixado o Decreto 1358/74 que viria premiar os

mutuários com as prestações em dia. Dentro desse novo quadro, tornou-se bem mais fácil operar transferências de imóveis entre pessoas físicas, resultando na quase ausência de inadimplentes. Vale dizer, o BNH passou a fazer uma seleção mais rigorosa dos novos mutuários e, além disso, sempre contou com os encargos assumidos pelas Prefeituras no tocante à urbanização

(meio-fio, água e esgotos, cessão de terrenos) dos conjuntos habitacionais de tipo COHAB. Ver AZEVEDO, Sergio de, e ANDRADE, Luis A. Gama de. In "Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação". Rio de Janeiro. Zahar, 1982. 135 pp. p. 85-131.

NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS CONSTRUÍDAS PELAS COHABs NO BRASIL E REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Anos	Brasil (1)	RMBH (2)	% (2)/(1)
1966-1968	51.749	1.191	2,3
1969-1971	80.448	938	1,2
1972-1976	93.957	160	0,3
1977-1978	44.125	3.376	4,3
Total	270.327	17.498	1,5

Fonte: FIBGE, Indicadores Sociais. Relatório 1979 - COHAB-MG

Quando o mercado passa a se ver interessado pelas faixas de habitação popular, também se eleva a oferta de unidades habitacionais vinculadas ao mercado COHAB. Uma possível função de equilíbrio, passível de ser desempenhada nesta faixa pela COHAB, fica distante da realidade. Quando as construtoras utilizaram à exaustão financiamentos do SFH para investimentos em habitações para as camadas de alto poder aquisitivo e a oferta de habitações de baixa renda era insignificante, também as COHABs reduziram drasticamente seus investimentos em habitação, conforme pudemos ver acima.

Uma outra questão relativa aos conjuntos habitacionais tipo COHAB diz respeito a sua localização (acessibilidade) dentro dos centros urbanos. A experiência tem apontado para uma tendência desses conjuntos se localizarem em terrenos cada vez mais distanciados das áreas centrais, segundo a própria lógica de funcionamento do mercado de terras urbanas. É evidente que os terrenos cedidos às COHABs acabam por se localizarem nas periferias urbanas, onde o preço do metro quadrado da terra urbana ainda é reduzido. Isto, entretanto, acarreta tanto uma substancial perda de densidade residencial bruta, nas áreas ocupadas do tecido urbano, bem como, ao expandir a fronteira urbana, estimula o processo de incorporação de terras rurais ao tecido urbano via loteamentos, já que o conjunto habitacional de periferia constitui um fator de viabilização de loteamentos

até então impraticáveis. Exemplos desses mecanismos são bastantes difundidos pelo país; em Belo Horizonte, os conjuntos do Vale do Jatobá, Cristina, Caieiras, Morro Alto, e outros, ilustram perfeitamente o problema.

Cabe ressaltar que a casa popular ainda constitui forte anseio e uma das mais elementares prioridades para a maioria dos trabalhadores do país. Isto significa que os dividendos políticos dos governos que alocam investimentos em habitação popular pode, perfeitamente, ser compensador. Contrastando com tal assertiva, temos um desempenho acentuadamente inexpressivo das COHABs, sobretudo se focalizarmos as faixas de 1 a 3

salários mínimos que se encontram praticamente desassistidas pelos programas do SFH.

CONCLUSÕES

Várias são as conclusões passíveis de serem extraídas da análise dos dados. Se estabelecemos uma comparação entre os totais de unidades habitacionais licenciadas anualmente em Belo Horizonte, verificamos uma grande disparidade entre os dois números. Somente em 1982 é que o total de unidades vendidas pela COHAB em Belo Horizonte obteve um índice representativo, isto é, 13% do total de habitações legalmente concluídas em Belo Horizonte.

Entretanto, sabemos que a grande maioria das habitações são construídas clandestinamente. Em Belo Horizonte, o volume de construções irregulares gira em torno de 70% do total edificado. Raramente ocorre uma participação das unidades habitacionais legalmente aprovadas acima de 40% do total de habitações construídas em Belo Horizonte. Isto significa que, em termos de alojamentos populares, os esforços realizados nas periferias urbanas (na forma de mutirão, auto-

TOTAIS ANUAIS DE HABITAÇÕES LICENCIADAS (HABITE-SE) E VENDIDAS PELA COHAB-MG ENTRE 1971 E 1982 - BH

UNIDADES HABITACIONAIS

ANO	COM CERTIDÃO DE HABITE-SE	VENDIDAS PELA COHAB-MG
1971	4.513	—
1972	3.392	—
1973	3.413	—
1974	5.590	—
1975	3.124	383
1976	2.726	—
1977	5.777	—
1978	7.156	683
1979	7.619	264
1980	9.585	—
1981	15.392	—
1982	11.021	1.440

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil (FIBGE) - COHAB-MG

construção, ou por empreitada), com base em pequenas poupanças arduamente acumuladas, são de longe os principais responsáveis pela produção de habitação a nível de baixa renda.

A análise precedente evidenciou uma enorme disparidade entre o quantum de unidades habitacionais construídas informalmente e aquelas produzidas através dos programas do BNH, (de tipo COHAB ou mesmo INOCOOP). Todavia, ainda não existem estudos que focalizem detidamente aspectos relacionados com a operacionalidade dos programas habitacionais de baixa renda, de modo a desvelar o real custo administrativo que envolve a intermediação dos agentes do SFH. Em conversas mantidas com funcionários do Banco, surgiu bastante clara a proposição de que os imóveis vinculados a órgãos de tipo COHAB (e outros) estariam gravados com crescentes custos administrativos e burocráticos, além da margem de lucro normal das construtoras, de modo a incidir na elevação do preço final das unidades habitacionais comercializadas. De fato, a parcela de custos fixos e de manutenção de pessoal técnico e administrativo, além dos gastos com construção de sedes próprias, entre outros, tem aparentemente crescido continuamente. Por outro lado, se tais mecanismos se comprovem, ficam comprometidos alguns dos objetivos do BNH no tocante à produção de moradias de baixo custo unitário destinadas à população carente. Neste caso, os imóveis produzidos pela iniciativa privada podem perfeitamente ser mais competitivos no mercado imobiliário que aqueles vinculados à COHAB por exemplo, bastando que se reduza ligeiramente a margem de lucro das construtoras interessadas nessa faixa de mercado.

Contudo, a economia vive grave recessão em meio a uma acentuada redução no fluxo de investimentos produtivos nas indústrias, de um modo geral, e na indústria da construção civil, em particular. Às grandes

magnitudes da dívida interna e externa (deprimindo a capacidade de investimentos públicos) adiciona-se um quadro de desemprego e baixos salários. Já seriamente atingidos pela crise econômica e pela longa temporada de arrocho salarial após 1964, os trabalhadores ainda convivem com a eminência do desemprego, com a alta rotatividade da força de trabalho e consequente redução dos níveis salariais, face ao crescente número de desempregados nos grandes centros urbanos do país.

Este seria, teoricamente, o segmento da população que mais padece com a crise, constituindo também o objeto preponderante dos programas habitacionais do BNH. No entanto, é exatamente ele o mais propenso à condição de inadimplente. Ao elevar o teto de renda dos mutuários para até 5 salários mínimos, um enorme contingente de trabalhadores de até 3 salários se ausentou de vez dos programas habitacionais do BNH, dada a precária situação financeira destes. Para este segmento, o governo buscou, com a criação do Programa de Financiamento de Lotes Urbanos (Profilurb), gerar uma alternativa que minorasse o problema. Após cinco anos de sua efetivação, os resultados permaneciam ainda bem irrisórios em 1980, quando não haviam sido financiados mais que 42.902 lotes dotados de infra-estrutura básica. Registrou-se, inclusive, o desvio de terrenos destinados ao Profilurb para a construção de conjuntos habitacionais e observou-se que as prefeituras não se sensibilizaram muito pelo Profilurb, pois supostamente ele produz poucos dividendos políticos além de envolver novos procedimentos administrativos. (2).

Só muito recentemente o volume de habitações vendidas pela COHAB tem se destacado perante o total geral de habitações produzidas em Belo Horizonte. O ano de 1982 foi o mais expressivo neste sentido. Entretanto, outros indicadores apontam na direção de uma retração generalizada das vendas

a partir daí. Ao proceder a reajustes das prestações dos mutuários da casa própria, segundo índices crescentes, sobretudo após 1980, o SFH está de fato criando obstáculos ao acesso de muitos prováveis compradores aos imóveis financiados pelo BNH.

Além das conseqüências da crise econômica (inflação, dívida externa, retração dos investimentos, etc.), os mutuários do BNH ainda têm de arcar com pesados reajustes das prestações, em função de um modelo técnico empresarial rígido, fundamentado nos mecanismos que envolvem a correção monetária que, em última instância, concorre para agravar a concentração de renda no país, distanciando-se de vários dos objetivos iniciais da política habitacional.

Finalmente, cabe observar que, em tal conjuntura, outros setores da sociedade também são atingidos. Inequivocadamente, o SFH, no decorrer do tempo, criou estímulos ou favores que produziram uma série de efeitos indiretos na indústria da construção civil. Medidas aprovadas pelo SFH que restringem o volume de recursos para financiamento ou que penalizem o mutuário (exigência de renda mínima, reajustes anuais elevados) atingem diretamente a indústria da construção. Não seria de se estranhar verificarmos que várias indústrias ligadas à construção civil atravessam hoje sérias dificuldades financeiras, reduzindo o número de trabalhadores ou experimentando drástica redução das encomendas, etc. Muitas pequenas construtoras desapareceram do mercado nos últimos anos em Belo Horizonte. Algumas, que vieram participar das linhas de financiamentos do SFH, contemplando a habitação popular, convivem hoje com sérias dificuldades que incidem no próprio capital de giro das empresas pois não conseguem vender as unidades concluídas, tendo de assumir o ônus que representa um empreendimento mal sucedido.

(2) Ver AZEVEDO, S. de, e ANDRADE, L.A.G. de. Op. Cit. p. 104 - 131

NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS / ÁREA TOTAL EDIFICADA, CONSTRUÍDAS E VENDIDAS PELA COHAB-MG NA RMBH ATE 1982											
Municípios	Anos	1982	1981	1980	1979	1978	1977	1976	1967-1975	Total	
Belo Horizonte		1440/83520	-	-	264/12520	683/31317	-	-	1856/68212	4243/195569	
Betim		-	-	-	-	819/35356	-	-	-	819/35356	
Caeté		-	300/8100	-	-	-	-	-	-	300/8100	
Contagem		-	98/4067	-	-	1224/54064	-	-	383/15415	1705/73546	
Pedro Leopoldo		-	-	200/7400	-	-	-	-	-	200/7400	
Lagoa Santa		356/14774	-	354/14160	-	-	-	-	-	710/28934	
Santa Luzia		-	3192/134702	46/2024	-	-	-	-	662/25156	3900/161882	
Total		1796/98294	3590/146869	600/23584	264/12520	2726/120737	-	-	2901/108783	11877/510787	

- Os dados foram coletados em agosto de 1982

- Constam desta relação os seguintes conjuntos habitacionais: Visconde do Rio Branco, Campo Alegre, Túnel de Ibirité, Serra Verde, Vale do Jatobá (em três etapas), Coronel Vínícios, em Belo Horizonte; Olimpia Bueno Franco, em Betim; Embaubas em Caeté; Água Branca (duas etapas) e Bernardo Monteiro, em Contagem; Pioneiro Carvalho Filho, em Pedro Leopoldo; Carreira Comprida (duas etapas) e Cristina, em Santa Luzia; Vila Maria e Ovídio Guerra, em Lagoa Santa. Em dandamento, os conjuntos Morro Alto e Caieira em Vespasiano, com 3415 unidades e em 133.962 m2 de área total edificada.

Fonte: COHAB-MG