

O ENGENHO DA PRODUÇÃO: limites
da produção habitacional de
interesse social no Brasil

Maria D. de Azevedo Brandão

HAB-107

ex.1

102

O ENGENHO DA PRODUÇÃO: limites da produção habitacional de "interesse social" no Brasil

Maria D. de Azevedo Brandão
Universidade Federal da Bahia

Introdução

Um gigantesco sistema de financiamento da produção e da comercialização da habitação, de promoção de obras de infra-estrutura urbana e de incentivo à produção de materiais de construção foram incapazes de levar, até este início dos anos '80, nem à esperada e prometida "solução" do problema habitacional, nem ao avanço significativo da produção em massa nesse setor, no Brasil.

As referências ao hiato entre o magestoso sistema de financiamento e incentivos à produção habitacional e a efetiva resposta ao problema têm sido feitas a vários níveis, desde as primeiras denúncias de "distorção" dos objetivos do sistema criado até o mais recente reconhecimento do pesado ônus da complicada teia de intermediações (1). As análises mais consequentes tendem a seguir duas linhas principais de diagnóstico. De um lado, são assinaladas as características da distribuição da renda pessoal como limitante da demanda solvente. De outro, insiste-se nas particularidades do Estado brasileiro, desde seu papel perante a acumulação até suas características ideológicas e organizacionais (2). Além desse tipo de explicação, os agentes financeiros, as incorporadoras e as construtoras sublinham, alternativamente e de acordo com seus interesses, o alto custo do dinheiro, a especulação com os materiais de construção durante os picos de demanda, o aumento do preço do solo, as exigências da legislação e as dificuldades opostas pelos órgãos municipais no processo

* Texto revisto da comunicação apresentada ao 44th International Congress of Americanists, Manchester, 5/10 set.1982. A autora agradece a Angela Viana e Sonia M. Bandeira pela coleta e sistematização dos dados referentes aos componentes de custo de produção dos conjuntos produzidos para grupos de baixa renda em Salvador, bem como a Eva Barbosa, Cezare Galvan e Sergio Santana pela discussão a propósito do assunto, quando da realização da pesquisa que fundamenta as observações aqui apresentadas. Esta comunicação foi preparada durante uma permanência da autora no Institute of Development Studies (IDS) da U.Sussex, G.R., como Visiting Fellow, contando com uma bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)/Brasília e um afastamento do departamento de Sociologia da Universidade Federal da Bahia.



de aprovação de projetos. A tendência é, portanto, de deslocar a questão da baixa remuneração da força de trabalho e do caráter do Estado, para problemas concebidos como de natureza acidental, como as imperfeições do mercado e a perversão dos órgãos e funcionários públicos.

É óbvio que são fundamentais, na explicação dos limites impostos à produção capitalista da habitação, a intensa exploração da força de trabalho e o compromisso do Estado com um processo de acumulação privada e estatal - mas privatizada em seus benefícios, que se faz de modo cada vez mais concentrador. Mas há algo mais, além da demanda, dos interesses do grande capital e do caráter "autoritário", "técnico-burocrático", o que seja - do Estado, que incide sobre as instâncias concretas da produção e que pode ser indicado pela análise dessas instâncias. Este é o caso do estudo da produção de bens e serviços - aqui, em particular, da habitação - dentro de programas que o Estado proclama como de "interesse social", ou seja de fins não lucrativos. É possível apreender por este meio o papel que jogam as características históricas de cada tipo de agente envolvido e a variedade e articulação de interesses que o Estado elabora a cada momento.

O período de referência desta análise vai do meado da década de '60, quando se começa a implantar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a cerca de 1977-78, quando se pode considerar concluída a consolidação desse sistema, após uma sucessão de ensaios e erros, tão frequentemente assinalados como exemplos de distorções e provas de deficiências de seus executantes públicos. Esse período corresponde também ao ciclo completo do chamado "milagre econômico brasileiro" cujo auge ocorreu entre 1968 e 1973, quando as taxas anuais de crescimento do produto industrial estiveram sempre acima de 10%. Trata-se de um período de constituição e afirmação do padrão de crescimento econômico que hoje caracteriza a economia brasileira e do formato de Estado que lhe acompanha - autoritário e excludente, mesmo que compelido a incorporar certos elementos da liturgia liberal-democrática.

De outro lado, a situação específica que fundamenta a análise é o caso da Região Metropolitana de Salvador, na Bahia. Salvador é, durante o período estudado, entre as maiores cidades brasileiras, a

que se transforma mais intensamente. Sua região abriga hoje o maior conjunto de atividades industriais novas jamais implantado fora das aglomerações do Centro-Sul, moldadas segundo o padrão mais recente de expansão da economia brasileira. Além de uma área industrial criada pelo governo estadual para instalação de empresas beneficiadas por incentivos federais (administrados pela SUDENE) e também estaduais, aí se instalou, pelo início da década de '70 o segundo complexo petroquímico do país, somando-se à presença próxima de uma refinaria e de velhos campos de extração de petróleo da PETROBRAS, que desde a década de '50 opera na região. (3) No período estudado, a RMS apresenta uma demanda expansiva de consumo da parte de grupos de renda média e alta e a cidade conta ainda com frequentes vazios internos e com uma ampla margem de expansão, se considerados a topografia progressivamente menos acidentada ao afastar-se do centro da cidade e a ociosidade das terras que preenchem o espaço entre a área urbana ocupada e as novas instalações industriais, a 20 e 30 km do centro.

Se há uma grande área urbana reestruturada no período considerado, sob o viés do atual modelo de crescimento brasileiro - criatura do grande capital, da intervenção maciça do Estado e da própria presença deste como agente de acumulação - é a RMS. Esta região de quase 1,8 milhão de habitantes no momento do censo de 1980, pode ser considerada como um caso "puro" em relação a esse novo padrão, na medida em que praticamente toda sua indústria liga-se ao capital estatal e externo, ou ao menos extra-regional. É em referência a essa área que se analisarão, 12 anos de produção dos agentes do BNH encarregados de atender às necessidades de grupos de baixa renda.

O período aqui considerado é exatamente o de maior fechamento político do regime pós-1964, e pode ser caracterizado por três elementos básicos: o centralismo político-econômico, tendo como um dos seus efeitos a generalizada restrição à circulação da informação e o estímulo ao particularismo nas relações entre Estado e agentes econômicos; a repressão das lutas sociais, resultando na eliminação da manifestação de interesses dos consumidores potenciais e reais dos bens produzidos sob subsídio estatal; e a vigência de um processo de elevação do produto nacional ("o milagre brasileiro") acompanhado e também viabilizado por uma forte concentração da renda pessoal.

Essas tres condições afetaram de modo distinto a diferentes agentes e processos. Assim, o centralismo do Estado permitiu, mais que em outra situação, o acesso por vias pessoais por parte das diferentes empresas, ao crédito e à informação sobre projetos a executar. Os agentes oficiais do BNH, a nível regional, por exemplo, operaram por anos sem concorrência pública, "comprando" projetos, muitas vezes junto com terrenos "trazidos" pelas firmas construtoras proponentes. De outro lado, para o público, a informação sobre o BNH e seus agentes foi extremamente fragmentária. A própria comercialização dos imóveis vinculados aos "programas de interesse social" fez-se num clima de restrita circulação de informação, de modo muitas vezes casuístico, frequentemente através de informação pessoa a pessoa, e raramente mediante divulgação ampla e sistemática dos empreendimentos. (4)

A suspensão das liberdades políticas e a repressão aos sindicatos anulou a ação dos interesses da população como fator modelador do desempenho dos organismos estatais em programas definidos como de interesse social. Desde 1969, por exemplo, o BNH abriu mão da exigência de só receber propostas de cooperativas organizadas por órgãos de classe (sindicatos e clubes profissionais). As cooperativas que deveriam ser formadas por iniciativa desses órgãos passaram a ser constituídas por ação direta das secções regionais do Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), como um mecanismo de organizar as clientelas para projetos apresentados pelas empresas. Também as COHABS - companhias estaduais e municipais de promoção e financiamento - passaram a receber "projetos prontos". Com isso, as empresas construtoras tornaram-se os verdadeiros agentes iniciadores de vários empreendimentos, e essa franquia permitiu um maior isomorfismo entre o desempenho dos "programas de baixa renda" e os interesses da acumulação privada. Numa situação de abertura política, considerada a justificativa formal para a existência desses programas, a expressão dos interesses dos adquirentes certamente atuaria como elemento de neutralização do puro jogo econômico entre empresas, e do jogo político destas com o Estado.

Nessas condições, como funcionaram os programas governamentais responsáveis pela produção de mercadorias visando a atender os chamados "interesses sociais" ?

A evolução do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (5)

Desde a década de '30, começam a crescer nas grandes cidades do litoral, os bairros populares deslocados de suas áreas consolidadas ou situados em vazios urbanos não alcançados pelos serviços públicos. Na década seguinte, não apenas intensificam-se as migrações campo-cidade, como devido a vários fatores, as dificuldades de alojamento, transporte urbano e outros serviços passam também a afetar grupos de classe média. O envolvimento desses grupos fariam, a seguir, dessas deficiências em torno da habitação, uma "crise geral" que se agudizaria pelo fim dos anos '50. (6) Subsequentemente, o governo estabelecido através do Golpe Militar de 1964 responderia ao problema com a instalação de uma política nacional de incentivo à produção habitacional, a ser gerida pelo então criado Banco Nacional da Habitação (BNH), destinado em termos oficiais, prioritariamente, a atender à demanda habitacional das camadas de mais baixa renda. A partir daí, através de uma série de medidas legais e financeiras e de sucessivos ajustamentos e acréscimos posteriores, o país passou a contar com um dos mais ricos e completos sistemas de financiamento habitacional.

Em 1964, quando se inicia a atual política habitacional, além da criação do BNH, vários outros mecanismos são também postos em funcionamento. Introduz-se a correção monetária nos contratos imobiliários e nos depósitos a prazo fixo - com a instituição da Unidade Padrão de Capital (UPC), diminuem-se os controles sobre o nível dos aluguéis, cria-se um órgão nacional de estudos sobre habitação e urbanismo - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) - e estabelecem-se sociedades de crédito imobiliário e as letras imobiliárias. Daí a 1966, instalam-se ainda companhias estaduais de financiamento e produção de habitação para grupos de baixa renda (COHABs), o Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP) com agências por todo o país, e consolida-se o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), integrado pelas Caixas Econômicas (CEs), as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs) e as Associações de Poupança e Empréstimo (APEs). Além disso, uma série de decretos amoldam os órgãos que já atuavam nessa área, como as caixas econômicas e os institutos de previdência, à filosofia do novo sistema de financiamento à habitação.

Em sua estrutura atual, o SFH compreende o BNH e centenas de agentes financeiros, na maioria entidades privadas, cujas operações são avaliadas pelo Banco. Estes agentes captam e aplicam recursos em depósitos individuais (cadernetas de poupança) e através da subscrição de letras imobiliárias, enquanto o BNH conta, como recursos próprios, basicamente com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) - fundo desemprego para quase 70% dos assalariados em 1976 (7). Enquanto cabem aos agentes financeiros - integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) - as operações para o mercado imobiliário privado de alto nível, corresponde ao Banco o financiamento de "programas de interesse social" que são levados a efeito pelas COHABs, para o chamado "mercado popular", e por cooperativas habitacionais, assessoradas pelo INOCOOP e destinadas a atender ao "mercado econômico". O BNH é também responsável pelos financiamentos feitos a entidades públicas para obras de infra-estrutura urbana, a indústrias de materiais de construção e a particulares no financiamento da compra desses materiais, e pela realização de operações de "estímulo ao SBPE", os dois últimos casos constituindo portanto um aporte a mais ao mercado de alto nível.

Os recursos iniciais do BNH eram um capital próprio de um milhão de cruzeiros (aproximadamente US\$ 900.000,00, na época) (8), um fundo correspondente à arrecadação compulsória de 1% do valor das folhas de pagamento de empregados sujeitos à legislação trabalhista (CLT), repasses governamentais e empréstimos que porventura viessem a ser contraídos no país ou no exterior. Nesse período, começam a ser organizadas as primeiras COHABs e construídos os primeiros conjuntos promovidos por cooperativas propostas por órgãos sindicais, conforme a letra do projeto original, herdeira do período populista. O "milagre econômico" que viria depois cobraria a liquidação desse resíduo do pacto social pré-1964 e as cooperativas passariam a ser na maioria organizadas pelo INOCOOP à revelia dos órgãos de classe, embora, sob o vizeu cooperativista do Estado Brasileiro, com nítida homogeneidade de extração ocupacional dos associados, coisa que também ocorre com os conjuntos das COHABs.

Em setembro de 1966, cria-se o FGTS, destinado a substituir o anterior sistema de indenizações pagas aos desempregados sem justa causa, composto por contribuições compulsórias de 8% sobre as folhas de salário. O FGTS passou a ser administrado, em 1967, pelo BNH. Com isso inaugura-se uma fase de abundância de recursos que permite consolidarem-se os programas habitacionais sob condições extremamente flexíveis e financeiramente favoráveis aos intermediários. Com efeito, da receita total do BNH em 1967 - de 813 milhões de cruzeiros novos, aproximadamente 598 milhões, isto é, 73,5%, corresponderam ao resultado de nove meses de arrecadação do FGTS (9). Em paralelo à arrecadação compulsória, com a regulamentação do SBPE, crescem também os depósitos na rede privada, enquanto o Banco chega, em 1967, a terceiro lugar entre os bancos do país, e segundo em 1969, ultrapassado apenas pelo Banco do Brasil. Em 1970 sua receita alcança 3,8 bilhões de cruzeiros, dos quais, afóra meio bilhão convertido em reserva técnica, 66,7% são destinados a programas especificamente habitacionais (10).

Já em 1970, portanto ainda na vigência dessa fase a que Eva Barbosa Szubert chama de "habitacional", as aplicações em habitação ficam à distância das disponibilidades totais do BNH. Comprometido com uma filosofia de lucro, em 1971 o Banco transforma-se de órgão de direito público em empresa pública, e passa a atuar como uma espécie de banco central, perante agentes financeiros que devem ter responsabilidade total pelos financiamentos que intermediam. Além disso, alarga-se sua atuação no financiamento de obras de infraestrutura e o BNH assume explicitamente o objetivo de promover o desenvolvimento urbano.

Nesse período de 1971 a cerca de 1977-1978, ressalta o aumento da participação das aplicações em infra-estrutura e a redução relativa dos investimentos em habitação para grupos de baixa renda. De 5% de aplicações em saneamento básico até 1969, passa-se, em 1975, a 29,98% em desenvolvimento urbano (11). Nos orçamentos plurianuais de 1974/6 a 1976/8, esse item figura com uma participação sempre superior a 30%. Dentro do mesmo quadro, a Carteira de Operações Sociais (COS) - responsável pela produção de habitação e lotes urbanizados para as faixas de baixa renda - chega a contar com apenas

6,9% no orçamento de 76/78, reconquistando certo espaço mais tarde com o movimento de busca de legitimidade do regime e com a contração de oportunidades alternativas de inversão devida à recessão econômica corrente. Tudo isso, sem mencionar os recursos privados do SBPE e suas aplicações no mercado habitacional para faixas de renda alta, realizadas diretamente pelos agentes financeiros.

De uma produção de 106 mil unidades na "área de interesse social", em 1969, atinge-se apenas 17 mil em 1974, enquanto a produção para faixas do alto mercado (SBPE) sobe de 50 mil em 1968 a uma média de 84,5 mil entre 1972-75. (12)

Ajustando-se à política econômica

Além do deslocamento do BNH, de banco de primeira a segunda linha, medida adotada para sanear o mercado, levando os agentes financeiros a responsabilizarem-se pela aplicação dos recursos, o período de 1971/77 representa, ainda por outras razões, uma "colagem" perfeita do SFH à política econômico-social do regime militar. Como assinala Eva Barbosa (13), o aumento da participação dos investimentos em desenvolvimento urbano foi uma resposta à "crise urbana", e uma saída para a aplicação de uma massa crescente de recursos que não poderiam encontrar suficientes oportunidades de mercado na produção habitacional, frente à concentração da renda. Mas essa política foi também parte dos processos que caracterizaram o período do "milagre". Dentro desse quadro, o funcionamento do SFH foi decisivo na efetiva ampliação das condições para a circulação da habitação como mercadoria, e na produção de economias externas para empreendimentos em outros setores produtivos, através de inversões públicas em infra-estrutura.

Por essas razões, e devido a uma série de medidas saneadoras do mercado financeiro, o período áureo do desenvolvimento urbano (1971-77) foi também o momento básico da consolidação do mercado imobiliário urbano. Nem por isso, a penetração da produção empresarial na área da habitação popular avançou a passos paralelos. As outrora chamadas "construções sub-normais", produzidas, como se diz hoje, por "auto-construção", continuaram a ocorrer nas mesmas proporções nas cidades das regiões mais pobres e a aumentar como nunca nos grandes centros das áreas mais avançadas do país. Tanto

é assim que, em 1973, ao fim do "milagre", com a perspectiva de saturação do mercado alto, cuja produção cai de 99 a 78 mil unidades entre 1973/75 (14), cria-se o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), com o objetivo de eliminar, em 10 anos, o déficit habitacional da população urbana de baixa renda.

O PLANHAP previa a construção de 2 milhões de unidades de até 320 UPCs, a juros de 1 a 3%. Destinado a camadas com renda familiar mensal entre 1 e 3 salários mínimos, o plano deveria ser implantado em áreas metropolitanas e em municípios com mais de 50.000 habitantes, capitais de territórios federais e polos de desenvolvimento, antecipando uma estreita colaboração do BNH com estados e municípios. Além de facilidades como a de o Banco financiar integralmente as obras de infra-estrutura e em 80% a produção habitacional, várias medidas foram tomadas em 1974 visando aumentar a demanda solvente dos programas de "interesse social", como o aumento dos prazos de financiamento, a fixação de limites variáveis de comprometimento da renda familiar, e a elevação do teto superior de renda exigida da clientela prevista para o PLANHAP - de 3 para 5 salários mínimos, e do valor unitário dos financiamentos concedidos através das COHABs - de 320 para 500 UPCs. (15)

Na verdade, o que se punha para o BNH era, basicamente, o encontro com os restritos limites do salário. Quanto às necessidades de habitação, na prática, a questão que se "resolvia" pelo deslocamento do alvo real de atendimento dos programas de interesse social para grupos de renda mais alta e mais estável, nada mais fez do que colocar-se adiante, como o demonstram os insanáveis problemas de comercialização dos conjuntos mais populares e a expansão das áreas urbanas sub-normais. Mais tarde, uma série de mecanismos de controle da inadimplência tornariam esta praticamente uma figura do passado, pelo menos na forma alarmante em que ocorrera nos primeiros empreendimentos do SFH. Porém os atrasos de pagamento voltaram a crescer no fim da década de '70, com a recessão, e muito do que se propõe a uma clientela de nível mais baixo de renda, continua na verdade a ser absorvido por camadas empobrecidas de renda nominal mais alta.

O PLANHAP arrastou-se sem pouco sair do lugar durante toda a década e o Banco passou, mais uma vez, como o fizera em 1974, a rever posições e "perdoar" atrasos de pagamentos por parte dos mutuários. Com nova perspectiva de saturação do alto mercado e com a recessão, o BNH entrou, assim, desde 1979, numa segunda "fase habitacional". Em abril daquele ano foram introduzidas várias alterações no sistema de financiamento ao mutuário final, ampliados os subsídios e diminuídos os requisitos com referência à renda familiar exigida para a participação nos programas de interesse social. Voltou-se a falar em financiamento de habitações rurais, figura que fora sempre mais retórica que real, e a insistir no barateamento de custos da construção habitacional, lançamento de lotes urbanizados e upgrading das vizinhanças chamadas espontâneas (Programa PROMORAR).(16)

Não nos ocuparemos deste período mais recente. Entretanto, vale assinalar que esta nova fase habitacional, como seria de esperar, é algo diferente da anterior, daquela que vai até início dos anos '70, ou mais precisamente de 1967/71, devido a alterações do quadro econômico do país. Duas dessas alterações devem ser citadas: uma maior concentração do capital que se reflete também no setor e uma menor elasticidade das oportunidades de investimento em relação à forma hoje bem mais consolidada dos grandes centros urbanos. Embora fora do objeto deste trabalho, essas diferenças devem ser assinaladas da mesma forma que, para compreender a materialização dos determinantes da produção habitacional, deve ser levada em conta a especificidade do estágio de desenvolvimento dos centros urbanos e do mercado imobiliário de cada área considerada.

Limites à produção capitalista da habitação

Certamente a principal limitação à produção capitalista da habitação no Brasil encontra-se ao nível do consumo. Como se sabe, além das dificuldades concretas impostas ao capital pelas peculiaridades do processo de trabalho na construção habitacional, a demora com que a produção empresarial penetra essa área da reprodução da força de trabalho decorre menos da ausência de condições materiais do setor da construção civil do que da baixa capacidade aquisitiva de largas faixas da população.

Essa situação deriva naturalmente da forma como o capital procurou, no Brasil, romper os obstáculos à aceleração do processo global de acumulação. Como se sabe, esse processo fez-se tanto à base de formas de mais valia relativa, quanto do aprofundamento da exploração da mais valia absoluta, expressa, entre outras coisas, na queda do salário real, sobretudo depois da instalação do regime militar. Desse modo, para grande parte da população, a consequência imediata foi a extensão da jornada de trabalho e a restrição do consumo. Acontece que a produção industrial de alimentos, vestuário e itens de pequeno valor unitário pôde penetrar de modo quase total no âmbito do consumo das massas trabalhadoras, fazendo com que a determinação do valor da força de trabalho, no que se refere a esses bens, realize-se por meio de mercadorias produzidas em moldes capitalistas. Não é esse o caso da habitação, onde há um limite ao seu consumo enquanto mercadoria, imposto pela natureza de seu processo de produção e circulação.

Ao contrário de outros meios de subsistência, que podem ser fracionados em quantidades suficientemente pequenas para atender ao reduzido poder aquisitivo dos salários, a habitação não pode, em termos materiais, ser fracionada em seu consumo, apesar de incorporar uma massa de valor que corresponde a um grande número de jornadas de trabalho. Daí porque a realização do capital no caso da produção habitacional fundamenta-se numa parcialização do consumo que se expressa em unidades de tempo e exige um sistema de aluguel, o uso pelo trabalhador assalariado de imóvel do empregador - cedido como parcela em espécie do salário, ou o financiamento ao adquirente. A criação do SFH procurou responder exatamente a essa necessidade de ampliar no Brasil a disponibilidade de capitais de empréstimo. Apesar disso, pelo menos um quarto da população brasileira não pode hoje comprar ou alugar 30 dias de habitação normal com os recursos de sua renda mensal. O déficit estimado pelo próprio BNH, ao nível de famílias urbanas com até 3 salários mínimos mensais, para o período 1980-85, corresponde a 77% do déficit urbano total. (17)

Até aí nada de surpreendente. Contudo, porque permanece um déficit considerável ao nível do chamado mercado "econômico" e porque não se subsidia de modo efetivo uma produção acessível a pelo menos parte dos grupos abaixo desse nível? Considerando o êxito do BNH em,

gerir a níveis adequados de rentabilidade os recursos sob sua responsabilidade, uma oferta mais generosa de financiamentos subsidia dos poderia ser, não só facilmente absorvida, como amplamente compensada por altos dividendos políticos e considerável apoio ao setor da construção habitacional, como se sabe, "o primo pobre" da construção civil e do sistema compreendido pelo SFH.

Algumas indicações sugerem que a coisa neste caso está além da demanda. Por exemplo, permanece um volumoso déficit no mercado urbano entre famílias com mais de 3 SM, de cerca de 23% (1.556.991) sobre a modesta estimativa do déficit feita pelo BNH para 1980/85 (18), igual em volume à metade de toda a produção habitacional do SFH, de 1965 a 1980. Além disso, ao fim da década de '70, os aluguéis passaram a aumentar de uma forma que relembra a "crise" do início dos anos '60. Em 1977, momento para o qual se dispõe de um estudo sobre a Região Metropolitana de Salvador, nos conjuntos da COHAB local e de cooperativas ligadas ao programa de financiamentos na "área de interesse social", os aluguéis das unidades clandestinamente locadas facilmente alcançavam níveis tres e quatro vezes superiores ao valor das respectivas prestações. Além disso, o repasse e a locação atingia mais de 30% das unidades, menos de dois anos após a entrada dos primeiros ocupantes. (19) A construção civil, por outro lado, reclama da dificuldade de obter novos contratos e da burocracia dos agentes do SFH.

Pelo menos algo da resposta deve estar na esfera da produção. De uma parte, devem entrar em jogo os custos direto e de oportunidade do "dinheiro" que se destina a viabilizar a expansão da oferta de habitação, salvaguardadas as regras da acumulação. De outra, devem também estar presentes aspectos das condições históricas do capital produtivo na construção habitacional. Sobre estes pontos é que se ocupa a discussão a seguir.

A produção no concreto

Ainda que se possa traçar um perfil por atacado da produção da habitação a nível nacional, a compreensão dos verdadeiros mecanismos dessa produção dependerá do conhecimento de instâncias concretas, onde se possa discernir o papel que nela jogam os mercados imobiliários e financeiros, o Estado, e os capitais a ela associados. Assim, por exemplo, como a renda fundiária ou seu correspondente em

super-lucro nos investimentos na área da produção imobiliária está intimamente relacionada ao estágio de desenvolvimento das formas territoriais, impõe-se a necessidade de construir um quadro geral de princípios de determinação da produção da habitação num período dado, menos a partir de dados agregados nacionais, e muito mais a partir do estudo de casos concretos. Com isso, não se pretende negar a universalidade das determinações básicas, mas entendê-las em conjunto com outras. A produção, e com mais razão ainda a de bens i móveis, não se faz in abstracto, porém dentro de um quadro de condições específicas em que as relações internas ao processo de produção conferem uma hierarquia própria aos agentes e interesses envolvidos. O que se pretende com o estudo de caso, ou seja, por exemplo a análise da produção habitacional em uma região particular, é a formulação de algumas regras gerais, sem a perda desse significado contextual.(20)

Nesta análise, tomam-se as unidades habitacionais criadas na esfera desses programas do BNH como bens econômicos produzidos e consumidos como qualquer outra mercadoria. De um lado, seu consumidor real - o prestamista do sistema de financiamento, o inquilino clan destino, ou o ocupante por cessão voluntária do mutuário ou por invasão de unidades vazias - corresponde à corporificação de uma determinada faixa de demanda. De outro lado, o projeto, produção e comercialização das habitações constituem momentos de um ciclo de investimento e retorno do capital, semelhantes aos de outros circuitos correntes no mercado. Evidentemente, esse ciclo tem suas especificidades, porém derivadas muito mais das já mencionadas características da produção e circulação da habitação, do que do fato de tratar-se aqui de uma produção de "interesse social", induzida e avaliada pelo Estado. Nas condições que regem essa produção no caso brasileiro, dentro da sistemática do SFH e seus agentes, mesmo na presença de subsídio ao adquirente, as diferentes etapas da produção e da circulação em si dessas unidades dificilmente escapam às regras do mercado. Pelas razões expostas, uma avaliação adequada da produção do SFH terá que ser posta na perspectiva da análise de aspectos de um segmento do mercado, em que a relação programa-clientela ultrapassa necessariamente a consideração pela relação objetivo formal versus desempenho do sistema, como se faz muitas vezes.

A produção de um conjunto de COHAB envolve a participação de vários agentes, desde governos estaduais e municipais - cessão ou desapropriação de terrenos, aprovação do projeto, extensão da infra-estrutura à área a ser construída, a empresas de construção, além de diferentes departamentos do próprio BNH. No caso das cooperativas, essa cadeia é acrescida pela intermediação de agentes financeiros do SBPE e pela presença do INOCOOP como assessor e agente consular do BNH, mas que na prática termina por comandar a armação dos projetos e das próprias cooperativas, para afinal dar lugar ao agente financeiro que operará as transações de crédito, tornando-se o ator decisivo final. Enquanto as COHABs usaram, no período considerado, em geral, terrenos doados ou comprados a preços depreciados por intervenção governamental, e operaram a este nível de certo modo por "fora" do mercado de terras stricto sensu, as cooperativas sempre competiram no mercado, neste caso sob a intermediação do INOCOOP, que funciona como o agente definidor das opções de compra, sendo portanto percebido como um ator singular em sucessivas transações, formalmente executadas pelas cooperativas.

As COHABs acumulam a função de promotor e financiador, contratando as obras a empresas privadas e realizando a cobrança das prestações dos mutuários. O INOCOOP teoricamente não, mas na prática sim, funciona como agente promotor, embora caiba às cooperativas a responsabilidade jurídica pelos empreendimentos, recorrendo a agentes do SBPE como intermediários financeiros, tanto ao nível do crédito para a produção, quanto para a comercialização. Essa posição singular das COHABs e do INOCOOP permite-lhes um considerável peso no mercado imobiliário local. Suas relações, de um lado com o Estado, a nível federal por via do BNH, e a nível regional por via de vários órgãos administrativos e companhias de serviços públicos, e de outro com proprietários de terras, empresas de construção e projeto e agentes financeiros tornam-nos instâncias privilegiadas de articulação política e econômica. Além disso, enquanto as COHABs subordinam-se ao controle de governos estaduais e/ou municipais, as seções regionais do INOCOOP operam com considerável autonomia. Assim, através dos programas de interesse social, o BNH conta com dois poderosos instrumentos de composição de interesses a nível regional, sem mencionar sua presença por traz dos empreendimentos do

SBPE, no incentivo à indústria de materiais de construção e no financiamento de obras públicas. As exigências dessas articulações não podem ser desconhecidas na análise da produção habitacional em concreto.

Produzindo mais caro sob o arrôcho salarial

No caso estudado da Região Metropolitana de Salvador, nos 12 anos considerados, ambos os agentes e particularmente o INOCOOP produziram progressivamente em áreas mais "internas" ou menos periféricas da RMS, ou seja, pagaram de um modo ou de outro um preço mais alto pelo solo. Além disso, elevou-se o padrão construtivo das unidades e os conjuntos passaram a incorporar mais equipamentos comunitários. Essas duas tendências pareceriam inesperadas numa situação de efetiva busca de menores custos e mais largo mercado, sobretudo num momento de declínio do salário real. Em consequência, a produção dos programas para a população de baixa renda destinou-se crescentemente a clientela de renda cada vez mais elevada. De outro lado, dado o preço mais alto do terreno e/ou da infra-estrutura, as edificações tenderam a uma maior verticalização, com o aumento do número de conjuntos de apartamentos, um tipo de produto geralmente evitado nesses programas para as faixas de renda inferior do seu mercado. Tudo isso resultou numa "elitização" da oferta, caracterizada pela elevação do nível de renda familiar exigida para a participação nos programas, pela localização cada vez menos excêntrica dos conjuntos em relação à área urbana consolidada ou a outras áreas privilegiadas, pelo aumento da área média por unidade, e pela maior participação de elementos complementares, como equipamentos de uso coletivo e áreas livres urbanizadas.

Alguns dados indicam as tendências observadas no período aqui estudado. Por exemplo, a COHAB começou com a construção de casas de 23,60 m² em média num conjunto iniciado em 1965, mas as unidades de conjuntos iniciados a partir de 1970 facilmente ultrapassam 50 m². O INOCOOP iniciou em 1969 com casas de 42,40 m², mas já em 1973, começava a construção de apartamentos de mais de 100 m². A participação relativa do preço dos terrenos nos conjuntos da COHAB variou erráticamente, devido ao uso de terrenos doados, desapropriados ou vendidos amigavelmente, por intervenção governamental. Po =)

rém, somados preço do terreno e custo de infra-estrutura, os custos da COHAB neste nível acabaram alcançando frequentemente o nível da produção do INOCOOP nos primeiros anos. Este, por sua vez, passou de terrenos de pouco mais de 10 UPC/unidade para até 235,7 UPC/unidade. Tomados terreno e infra-estrutura, estes dois itens chegaram a constituir em torno de 30% dos custos diretos totais (terreno, infra-estrutura e construção). O nível da renda familiar exigida para participar dos programas passou, no caso da COHAB, de uma média de 1,4 SM para o primeiro conjunto, para em torno de 4 SM ou mesmo mais de 5 SM nos últimos. No caso das cooperativas, que começaram com pouco mais de 2 SM, para os últimos conjuntos exigia-se para a inscrição de candidatos uma média de 6 a 9 SM. A verdade é que os custos diretos por unidade triplicaram entre os primeiros e os últimos conjuntos da COHAB, e quase quadruplicaram entre as cooperativas.

Assim, a alegação da elevação do custo da construção habitacional no período, frequentemente utilizada pelos agentes do SFH para explicar o deslocamento do mercado dos programas de interesse social para faixas mais altas de renda, esconde, pelo menos em parte, a elevação do padrão construtivo e o uso de terrenos com localização menos periférica. Tomando-se a relação entre localização e valor das unidades, estas distinguem-se mais segundo o tamanho e padrão construtivo conforme a localização periférica ou central dentro de cada coorte de idade, do que se considerado o estoque total. Isso significa que para cada classe de idade dos conjuntos, ser ou não periférico torna-se uma distinção radical, ainda que no total do estoque existente essa distinção se atenua. Além disso, apesar da alegada dificuldade de construir imóveis de baixo custo, derivada da elevação dos preços dos terrenos, as localizações tenderam a "empençar" conjuntos em áreas já valorizadas, inclusive pela própria presença de conjuntos populares anteriormente produzidos pelos agentes do SFH.

Essa "elitização" da oferta - expressa na elevação dos custos absolutos de construção, do preço do solo (considerando o custo do terreno e das obras de infra-estrutura), acrescidos ainda pelo aumento dos custos indiretos, deve traduzir mais a predominância de determinantes do lado da produção, do que o efeito "perverso" de um abstrato perfil da demanda, como insinuam as análises focalizadas na relação entre objetivos formais e desempenho do SFH a nível de seus programas populares. Pelo contrário, sobressaem aí fatores li

gados às oportunidades de realização do capital, entre os quais se incluem o interesse na elevação da massa de capital por unidade posta em mercado, viabilizando uma circulação mais rápida do capital (comercialização mais fácil) e a procura de faixas mais seguras de mercado, exigentes de melhor localização, como condição favorável à liquidez do investimento a nível individual do futuro adquirente.

As cautelas da realização

Assim, sem diminuir a importância da queda do salário real no dimensionamento do mercado, esta explicará menos a contínua exclusão das faixas de renda mais baixas, do que a elevação do valor dos imóveis. Durante o período analisado, as unidades produzidas passaram a incorporar efetivamente maior valor, enquanto prosseguia o "arrocho salarial" - a manutenção de índices de correção do salário aquém do aumento real do custo de vida. Por sua vez, apesar do aumento do preço das unidades produzidas, reduziu-se a inadimplência, através de uma complicada seleção final dos candidatos e revisões do sistema de amortização. E mais: aumentou a circulação das habitações, através de vendas e locações explícitas ou disfarçadas em cessões "gratuitas" a terceiros. Como esse aumento cresceu com a recência dos conjuntos, parece evidente uma associação entre circulação, elevação do valor das unidades e centralidade dos conjuntos, indicando uma abertura desses imóveis ao mercado imobiliário "normal" - condição necessária à efetiva realização do capital. Essa tendência faz-se aparente no fato de que é maior a incidência de circulação em conjuntos de mais alto padrão e melhor localização, de onde o mercado pode "retirar" mais facilmente imóveis comercializáveis, graças à elevação da renda fundiária.

Um ponto importante, ainda na esfera da comercialização, é que a redução da incidência relativa de inadimplência foi também progressiva com a recência dos conjuntos, confirmando a crescente adequação da oferta ao mercado. Isso transparece no aumento da diferença entre o valor das prestações (por força de planos mais elásticos de financiamento) e o nível dos aluguéis (pressionados para cima por vários fatores que não vem ao caso analisar aqui), em favor de um saldo positivo para o locador. Além disso, o aumento do valor das unidades, lançando-as a níveis mais altos do mercado também contribuiu para reduzir a inadimplência. A níveis superiores de renda, tornam-se mais toleráveis as oscilações da mesma face aos gastos

com habitação. Quando isso não ocorre, a maior circulação dos mutuários, favorecida pela mais fácil comerciabilidade dos imóveis, reduziu as oportunidades de inadimplência. E ainda mais, essa circulação de ocupantes tendeu a produzir uma maior homogeneidade social da população moradora, contribuindo também para aumentar um sentimento que a mercadologia do BNH aprecia com especial interesse: a "satisfação dos mutuários".

Além disso, permitiu-se uma ampliação da demanda por grupos de melhor renda através da participação múltipla nos programas de financiamento, por parte de uma mesma pessoa. Essa possibilidade é viabilizada de várias formas, como por exemplo a participação em projetos em diferentes municípios ou a organização de grupos habitacionais que aproveitam-se de certas facilidades das cooperativas, embora utilizem crédito dos agentes financeiros e não do BNH, como o fazem as COHABs e as cooperativas.

De outra parte, a transferência de responsabilidade aos agentes financeiros pelas aplicações dos recursos não só do SBPE, mas também do BNH, tornou-os os atores principais da composição das clientelas dos programas, deixando no passado o fantasma dos "conjuntos problema", ao preço de custos adicionais de intermediação, da dilatação dos prazos de entrega dos conjuntos e da conseqüente elevação do alvo real de atendimento da produção "de interesse social". Tomando-se, por exemplo, a duração da produção dos conjuntos, entre 14 conjuntos da COHAB-Bahia, o tempo dito de "construção" variou de 7,5 a 24 meses, independentemente do tamanho do conjunto e do momento de início das obras.

Eva Barbosa estima em horas/unidade o custo-tempo dessa produção, convertendo meses em horas (30 dias/mês e 8h/dia) e dividindo o total de horas pelo número de unidades produzidas (21). Evidentemente este cálculo desconhece os graus de intensidade do trabalho aplicado em cada caso, a variedade de requisitos de infra-estrutura e as diferenças de área e nível de acabamento das unidades. Em todo caso, da perspectiva do adquirente, essa estimativa, mesmo imperfeita, serve para indicar o "custo da espera", custo esse representado pelo crescimento inexorável da dívida a pagar e pelo desembolso do aluguel ou outra forma de pagamento por um lugar de moradia (inclusive o desgaste de viver em casa de terceiros), enquanto aguarda a entrega das chaves. A situação é absolutamente errática, daí as incerte-

zas do futuro mutuário. Por ordem cronológica do ano de início da obra, o número e o custo-tempo das unidades construídas variaram como se pode ver abaixo:

Ano	N	H/Unid.	Ano	N	H/Unid.
1965	500	11,52	1970	286	10,07
1968	389	4,94	1970	212	26,04
1969	800	2,25	1971	100	19,20
1969	112	23,57	1973	400	11,40
1969	683	4,57	1973	1139	3,37
1970	456	12,63	1973	322	11,55
1970	627	4,78	1973	208	18,46

No caso desta produção para o "mercado popular", onde as COHABs acumulam a promoção e a intermediação, os atrasos são menores e difíceis de serem distinguidos segundo a origem. Geralmente a explicação recorre à alegação de elevação dos custos da produção. No caso das cooperativas, que dependem do INOCOOP e dos agentes do SBPE, as demoras devidas ao complicado jogo da intermediação são mais visíveis. No total de 19 cooperativas, 9 sofreram reajustes de preço/unidade, e dos 14 conjuntos por elas construídos, 13 tiveram atrasos de entrega que variaram de 7 a 38 meses. (22)

Grande parte das demarches procuram assegurar o êxito comercial dos empreendimentos, sob a filosofia da operação do BNH, segundo a qual os recursos próprios do Banco devem ser protegidos de todo risco e remunerados a nível do mercado. As perdas das COHABs, por exemplo, devem ser cobertas com recursos estaduais; o desempenho das cooperativas deve ser controlado pelos agentes financeiros do SBPE, como em qualquer empreendimento privado. A contradição é que ao assegurar-se dessas garantias, recorrendo a uma complexa intermediação e insistindo em juros médios sempre acima da taxa de remuneração que paga ao FGTS, o Banco acaba por elevar o custo das operações que, por definição, deveriam produzir a preços não especulativos. Um episódio ocorrido na Bahia, em 1978, mostra como, de começo, a procura de liquidez desses investimentos corta rente suas perspectivas de expansão e interpõe dificuldades à produção para as faixas mais baixas do mercado.

Em maio de 1978, mais uma vez, os membros de uma cooperativa habitacional em Salvador iniciaram a ocupação de um conjunto do SFH antes

da entrega das chaves e à revelia das agências responsáveis por sua produção. Tratava-se do conjunto D. Jerônimo de Sá Cavalcanti, um dos poucos conjuntos cooperativos concluídos naquele período para famílias operárias e da pequena classe média, para o qual inscreveram-se, em agosto de 1976, 528 cooperativados, sendo 37% operários industriais, 16% funcionários públicos, 14% pessoal do comércio, 4% militares e, o restante, outros empregados do terciário. Como de vezes anteriores, a construção excedeu em vários meses o prazo previsto originalmente e chegou ao sétimo mês a demora da entrega da obra. Mas somaram-se a estes outros motivos de atraso, entre os quais a reavaliação da situação financeira dos futuros mutuários à luz dos custos finais, apurados após o término das obras. Em consequência, a renda familiar compatível com os diferentes planos de pagamento propostos elevou-se entre 107% e 137%, do momento da formação da cooperativa a maio de 1978, enquanto no mesmo período o salário dos inscritos crescera apenas de 31% a 75% (23). A "invasão" do D. Jerônimo ocupou várias vezes os jornais locais e a direção do INOCOOP. Por sua vez, em documento reivindicatório ao BNH, a Associação dos Moradores, constituída em maio de 1978, reclamou da responsabilidade pelos atrasos e solicitou a redução dos juros do financiamento, bem como o abatimento do saldo devedor dos juros decorrentes dos atrasos, que terminaram ultrapassando 9 meses.

À primeira vista uma denúncia da ineficiência dos mecanismos do SFH, o caso do D. Jerônimo, como outros, pode ser explicado por numerosos fatores imediatos. Contudo, um aspecto relevante ressalta a: uma análise mais consequente, levando em conta outras situações anteriores: atrasos como este têm uma estreita relação com os processos de financiamento da produção e de viabilização de sua comercialização, passando sempre pela intermediação dos agentes financeiros, sem que, em nenhum momento, se deixe de proteger a rentabilidade dos capitais ligados a esse processo de oferta da habitação. Na verdade, não apenas os custos dos atrasos são repassados aos mutuários que pagam os juros decorrentes das paralizações, como também nem sempre se executam as multas previstas para o atraso das obras e não há sanções estabelecidas para atrasos adicionais protegendo a entrega dos imóveis. O resultado é que os custos indiretos, significando basicamente administração e intermediação financeira, tendem a manter-se muito altos (mais de 20% dos custos finais em

média, no caso da COHAB) e a crescerem particularmente depois da participação dos agentes financeiros (no caso das cooperativas). Estas começaram com uma média de 17%, alcançando mais de 55% em tres conjuntos iniciados em 1971 - quando começa a intermediação dos agentes do SBPE - e mantendo-se a uma média de 42% a partir daí.

Além do aumento do nível de exigência formal de renda familiar e da cuidadosa seleção dos mutuários finais, o repasse dos contratos, alugueis e cessões terminam por definir os que efetivamente acabam por consumir as unidades produzidas. Nos conjuntos da COHAB, ao fim do período estudado, o percentual de famílias residentes com mais de 5 SM (limite superior inicial de renda familiar do "mercado popular") variava de 22% a 79%. No caso das cooperativas, a participação de famílias com mais de 8 SM (limite superior inicial do "mercado econômico") ia de 24% a mais de 74%. Se estes dados revelam a existência de uma demanda solvente não satisfeita pela produção de luxo, mas acima da produção "de interesse social", eles também demonstram o papel complementar do mercado na distribuição final desta produção.

Além da demanda

Como seria de esperar, ao lado do ajuste de contas com o mercado de consumo, os programas de interesse social contribuíram também para refinar o mercado de produção. Através dos anos, em cada região do país, esses programas ocuparam determinadas firmas de construção. Nesse processo, em que valeu certamente mais que o jogo abstrato da concorrência, muito do tráfico de influência política, algumas firmas construtoras formadas ou crescidas na maré alta do milagre econômico e da bonança financeira criada pela instalação do SFH, ganharam solidez e chegaram a ultrapassar os limites de seus mercados regionais. Para fazê-lo, entretanto, as encomendas das COHABs e INCCOOPs foram cruciais, tanto quanto as aproximações com o Estado na procura de mecanismos de multiplicação de oportunidades de produção.

De 29 conjuntos (COHAB e cooperativas), construídos entre 1965/77 na Região Metropolitana de Salvador, vários em diferentes etapas, e quatro por mais de uma cooperativa, participaram da construção 19 firmas. Dessas, 8 construíram 22 conjuntos e, dentre as últimas, 5 foram responsáveis por 13. Considerando apenas os conjuntos de coo

perativas, 14 no total, compreendendo 19 cooperativas, ocorreram 14 transações de compra-venda de terrenos, nas quais 5 construtoras participaram como vendedoras. Essas transações corresponderam aos terrenos utilizados por 10 das cooperativas. Porém uma das 5 construtoras foi ainda intermediária em mais uma transação envolvendo duas outras cooperativas. Em resumo, num total de 29 conjuntos, 6 construtoras envolveram-se com tres ou mais operações, seja de venda de terrenos, seja de construção.

Parece evidente que os agentes locais do SFH tiveram, pelo menos no período estudado, um papel significativo na proteção de uma reserva de mercado para um número reduzido de pequenas empresas, cuja capacidade de produção era, ou mesmo continua a ser, extremamente restrita - praticamente empresas de família - para permitir o contrato de um grande volume de obras, mas bastante integradas na estrutura local de poder para se protegerem da concorrência de firmas maiores. Isso também ajuda a explicar a tendência que se afirmou no mesmo período ao aumento da densidade de valor dos empreendimentos, sem necessariamente, aumentar-se o volume de unidades produzidas por conjunto ou por etapas contratadas a cada passo às firmas construtoras. No caso da COHAB, 15 conjuntos, constituem na verdade apenas 9 empreendimentos, porém um número muito maior de contratos parciais. Os 14 conjuntos monitoriados pelo INOCOOP tiveram a participação de 19 cooperativas, envolvendo mais de vinte diferentes contratos de construção. Essa modulação da produção a uma escala reduzida de unidades por contrato, não pode deixar de revelar as restrições da capacidade de produção das firmas envolvidas.

Uma outra indicação das limitações derivadas do porte e nível técnico dessas firmas pode ser vista na insistência na criação de grandes projetos de urbanização e construção de conjuntos, cuja execução possa assegurar, por vários anos, e não apenas por curtos períodos de tempo, como no caso de conjuntos isolados, uma utilização mais contínua de capacidades instaladas, sem necessariamente exigir a execução simultânea de um grande volume de obras. Esses grandes projetos são geralmente contratados por partes (parcelas de terraplenagem, de instalação de infra-estrutura, blocos ou quadras habitacionais, etc.), em escala compatível com as dimensões das firmas locais ou nacionais dispostas a operar na produção habi-

tacional para grupos de menor renda. Na Região Metropolitana de Salvador, quatro grandes projetos para dezenas de milhares de unidades foram desenhados no período analisado: Mussurunga, Narandiba, Caji, Cajazeira.

Finalmente, mais um ponto que não pode ser desconhecido é que, durante todo o período aqui referido, os órgãos representantes da construção civil manifestaram-se contra as medidas de barateamento da produção (discretamente insinuadas pelo BNH) por via da mecanização e da pré-fabricação, sob alegação de risco de desnacionalização do setor e contração do emprego. Sem entrar no mérito desses argumentos, vale, entretanto, assinalar sua proximidade com os interesses de um setor do capital reservado a operações de menor rentabilidade e marcado pela presença de firmas ainda em grande parte locais e com baixo nível de capitalização. Tanto é assim, que na mesma linha de auto-preservação, nas diferentes regiões do país, esses grupos ressentem-se de crescentes pressões de firmas trans-regionais por penetrarem suas áreas de mercado. A crônica dos bastidores da política estadual conhece as acusações de "traição", quando os dirigentes políticos favorecem a entrada nos mercados locais de empresas construtoras de fora.

O engenho da produção

A partir das observações acima é possível compor um quadro de proposições relativas ao período estudado que podem ser estratificadas em dois níveis, o da circulação e o da produção propriamente dita. Ao nível da circulação, ocorreu, pelo menos na região estudada:

- a. Um progressivo deslocamento do alvo real de atendimento dos programas de interesse social para grupos de renda mais elevada;
- b. A crescente procura de redução dos riscos de realização através controles minuciosos sobre a constituição da clientela final e sobre a administração da dívida;
- c. A maior viabilização do uso das unidades habitacionais produzidas, através do provimento de melhor infra-estrutura e da localização de novos conjuntos em áreas mais bem equipadas;
- d. A aceleração da circulação das unidades produzidas, expressa na

frequência de vendas e locações e facilitadas também pela participação de uma mesma pessoa em mais de um empreendimento.

Ao nível de produção, observa-se:

- a. A referência dos investimentos previstos à expectativa de valorização do terreno, inclusive devida à construção dos próprios conjuntos;
- b. O aumento da relação entre preço/área construída, ainda que a custo de uma elevação da relação área total/área ocupada, ou seja, um maior consumo de solo por unidade, contraditório com a alegação de dificuldade de expansão da produção oposta pela elevação do preço do terreno;
- c. A tentativa de contornar as oscilações da demanda de obras pelo planejamento plurianual de empreendimentos em projetos de urbanização, que têm também a função de suporte da elevação da renda do solo. Essa procura de estabilização da demanda incide sobre a rentabilidade do capital variável das empresas, reduzindo a ociosidade das equipes de técnicos e operários chave, cativas nas entre-safra de encomendas, e acelera a valorização do capital fixo;
- d. A elevação da participação dos custos da circulação na medida em que se procura vencer as dificuldades de realização do capital;
- e. A dilatação dos intervalos entre as diferentes etapas dos processos, tanto de produção como de comercialização, derivando da disjunção entre diferentes agentes e capitais em jogo;
- f. O domínio do processo de produção em seu conjunto pelos intermediários financeiros sobrepondo-se, no caso dos conjuntos cooperativos, à própria ação do INOCOOP como órgão consular do BNH.

Na verdade, esse conjunto de tendências articula-se sob duas determinações básicas:

- a. a do preço atual e potencial do solo como determinante da localização, valor do empreendimento, composição entre custos de infraestrutura e de edificação, participação de capitais públicos e nível de realização;
- b. a da procura de realização como processo dominante, levando à intervenção e finalmente hegemonia dos agentes financeiros sobre todo o ciclo de produção/circulação.

Essas determinações básicas não aparecem de modo imediato. Com a presença de construções verticais (blocos de apartamentos nas áreas mais centrais) e a localização de certos empreendimentos descolados da infra-estrutura urbana, a participação relativa do preço do solo no custo unitário, por metro construído ou por unidade habitacional, pode parecer inclusive errática. Contudo, considerados outros aspectos, como o cálculo de várias taxas sobre os custos diretos - entre os quais se reconta invariavelmente o preço do terreno, o balanço entre áreas construtíveis e não construtíveis, a contribuição requisitada do Estado em obras de infra-estrutura e os efeitos antecipados sobre o preço do solo, a formação deste preço tem, afinal, um poder de determinação fundamental.

De outro lado, a divisão técnica do trabalho entre os diferentes agentes envolvidos, introduzindo descontinuidades de execução, responsáveis por paralizações de obras e demora de entrega das unidades, pode sugerir certa independência entre os atores. Entretanto, são exatamente as questões de articulação entre fases do empreendimento sob a exigência de sua unificação, que ocasionam tais demoras e revelam a presença de um comando unitário. Esse, o comando dos agentes de intermediação financeira, em função do que, a procura de realização do capital eleva, cada vez mais, o patamar dessa própria realização, reduzindo mais ainda o círculo dos participantes potenciais dos programas do BNH.

Conclusão

As limitações à expansão da oferta da habitação vão ao interior da produção em si. O regime de 1964 afirma-se caracteristicamente, como a adoção, pelo Estado, da proteção ao grande capital. Contraditoriamente, a saída da recessão dos anos '60 e a consolidação do mercado de capitais (24) dependeram em parte da produção habitacional e da construção de equipamentos de infra-estrutura urbana. Nos primeiros anos do "milagre" foi a construção civil que ocupou a ponta entre os setores sob expansão mais rápida - 23% de crescimento do produto em 1968. (25) A construção civil, contudo, permaneceu como a esfera por excelência do capital nacional e, em grande parte, do pequeno capital. Porém, numa situação de proteção autoritária ao grande capital, e como um setor caracteristicamente marcado, ao ní-

vel dos grandes contratos, por mecanismos privados de acesso ao Estado, restaram à pequena empresa a construção habitacional e as pequenas obras de infra-estrutura urbana. Para isso, as relações destas com os agentes promotores locais da produção habitacional, prefeituras, governos estaduais e representantes dos agentes financeiros do SFH, foram cruciais. O que se pretende indicar é que se criou um esquema de compromisso pelo que as COHABs e INOCOOPs operaram com um número reduzido de firmas locais que controlavam ou passaram com sua conivência a controlar as oportunidades de melhores contratos compatíveis com sua capacidade de produção.

Mais uma vez, vale insistir que não se trata de negar que limites mais incontornáveis deixaram e deixarão de restringir as possibilidades de expansão da produção capitalista da habitação. É certo que, apesar da oferta, em princípio abundante, do crédito, a expansão dessa produção esbarra, no Brasil, em primeiro lugar com os rígidos limites do salário. É certo que o custo do dinheiro, e a presença de oportunidades alternativas de inversão tornarão sempre pouco atraentes as aplicações em habitação, exceto quando essa produção possa permitir a apropriação de um superlucro decorrente da valorização do solo - o que é particularmente o caso da grande construção de luxo. É possível que a burocracia dos agentes do SFH sirva ao clientelismo político e à mistificação do hiato entre "poder e querer".

Mas o que significa mesmo o capital produtivo na produção habitacional? Será fruto apenas da luta contra a desnacionalização do capital, a ostensiva resistência da construção civil à produção industrializada ou menos artesanal? Como explicar o êxito do INOCOOP/BA como promotor extremamente hábil, frente ao pequeno volume de sua produção? Como explicar a procura de projetos de novos bairros a serem construídos em vários anos, quando o volume de unidades por empreendimento, individualmente considerado, poucas vezes alcança alguma expressão? A sugestão é de que, neste ponto, o SFH constituiu entre outras coisas o lugar de um pacto particular que deve ter contribuído para sustentar uma política abertamente favorável à concentração do capital, mas que não pôde, pela natureza da estrutura sócio-econômica brasileira, desconhecer a pequena empresa local. Essa mediação passou também pelas esferas especificamente políticas, pelo tráfico de influência perante agentes do Estado a nível regio -

nal, que o BNH não ignora e protege, no interesse da economia de forças políticas que sustentam o Estado nacional. Findo o "milagre", as grandes firmas à escala nacional certamente insistirão em ocupar os espaços menos dinâmicos do mercado, expulsando as firmas locais, até então reservadas aos negócios menos lucrativos. Em todo caso, será sempre difícil compreender a produção habitacional em sua realidade concreta, sem incorporar-se à análise o significado da competição entre os capitais envolvidos e o papel do Estado na "resolução" das contradições que por aí se interpõem. Esse o engenho - imaginação e máquina - da produção.

Sistema Financeiro da Habitação - Programas de Interesse Social
 PROGRAMA DE COOPERATIVAS (INOCOOP/BA) - CUSTOS POR UNIDADE (UPC) (1)
 Região Metropolitana de Salvador. 1969/76

CONJUNTO	COO- PERA TIVA	UNIDADES	ANO DE INI- CIO DA OBRA	TER- RENO	INFRA- ESTRU- TURA E URBANI- ZAÇÃO	CUSTO DIRETO- TOTAL (2)	CUSTO DIRETO S/CUSTO FINAL (%) (3)
João Machado Fortes	CETEPRO I CHOEBB I	344	1969	13,7	13,0	346,9	82,32
São Judas Tadeu	COHOPEB	704	1970	10,4	15,2	356,0	83,45
Rodrigo H. Costa	CETEPRO II CHOEBB II	760	1970	13,0	30,8	407,6	77,35
Sr. do Bonfim	COHOSE I	184	1970	23,5	31,9	188,7	70,32
Chácaras do Cabula	COHAMEBA	208	1971				44,89
	COHATE	208	1971	15,9	11,0	253,4	44,84
	COHOSE II	64	1971				42,59
Comerciarios	COHOCSA	552	1971	16,5	40,5	292,4	74,85
S. Braz I	CHOPE I	496	1972	43,4	46,0	444,4	51,15
Jardin Cabula	COHEMA	80	1972	124,6	43,5	672,2	71,05
Vale dos Rios	COHEX I	208	1973	33,7	49,1	539,5	48,79
Parque dos Flamboyants	COHEABA	138					54,66
	COHAFAZ	162	1973	78,5	44,8	705,7	52,46
S. Braz II	CHOPE II	704	1973	37,8	21,4	514,6	43,74
Jardim Ataláia	COHEX II	95	1975	101,3	101,7	1.298,1	68,02
Jardim Plakaford	COHASE	65	1975	235,7	262,2	1.522,1	...
D. Jerônimo de Sá Cavalcanti	COHACA	528	1976	72,5	83,3	560,4	...

FONTE : INOCOOP/BA, levantamento e cálculo de Ângela Viana, exceto para a última coluna.

1. Valores na ocasião do fechamento dos balancetes finais, em Unidades Padrão de Capital.
2. Inclui os custos do terreno, projeto, construção e obras de infra-estrutura e urbanização.
3. Estimativas de Eva Barbosa Szubert.

Sistema Financeiro da Habitação - Programas de Interesse Social
 CONJUNTOS POPULARES (COHAB/BA) - CUSTOS POR UNIDADE (UPC) (1)
 Região Metropolitana de Salvador, 1965/76

CONJUNTO	UNIDADES	ANO DE INÍCIO DA OBRA	TERRENO (UPC)		INFRA-ESTRUTURA E URBANIZ. Unid.	CUSTO DIRETO TOTAL Unid. (3)	CUSTO FINAL (DIRETO E INDIRETO) Unidade (4)		CUSTO DIRETO S/CUSTO FINAL (4) Unidad.
			M ² (2)	Unidade					
7 de Abril	500	1965	0,00	6,3	40,7	112,2	7,4	174,6	64,27
Almirante Tamandaré (Paripe)	389	1968	-(5)	-(5)	8,3	140,8	4,1	166,0	84,83
Rubens Costa (CIA)	800	1969	0,01	12,5	0,1	91,6	2,9	121,8	75,18
Flaviano Guimarães (Solar B)	112	1969	0,09	11,5	68,8	250,4	5,8	299,9	83,50
Castelo Branco I	683	1969	0,02	3,8	16,2	145,9	3,9	187,7	77,75
Edgar Santos (Solar C)	456	1970	0,09	4,1	12,9	186,4	5,6	285,4	65,32
Castelo Branco II	627	1970	0,01	4,5	36,9	157,5	5,0	235,1	66,99
Eugênio Sales (Periperi)	286	1970	0,09	17,9	44,5	169,0	4,2	232,7	72,63
César Araujo (Solar D)	212	1970	0,15	18,9	14,6	226,4	5,9	338,5	66,88
Núcleo Itapagipe	100	1971	0,05	6,0	-	134,8	3,8	184,6	73,01
Antônio C. Magalhães (Cabula I)	400	1973	-(5)	-(5)	8,4	289,5	6,3	331,4	87,36
Castelo Branco III	1.139	1973	0,00	4,4	25,8	358,2	9,1	408,1	87,77
Magalhães Neto (Solar E)	322	1973	0,19	13,9	9,8	383,6	7,4	443,1	86,58
Clériston Andrade (Solar F)	208	1973	0,12	12,6	27,0	378,0	7,4	434,1	87,07
Otaviano Pimenta (Cabula)	52	1976	-(5)	-(5)	-	470,0	7,9	503,0	93,44

FCNTE : URBIS (COHAB/BA), levantamento e calculo de Angela Viana.

1. Valores na ocasião do término das obras, em Unidades Padrão de Capital.
2. Area Total.
3. Inclui custos de terreno, projeto, infra-estrutura e urbanização, e construção.
4. Area Construída.
5. Terreno doado.

Notas

1. V. por exemplo, BARBOSA SZUBERT, Eva. "Política habitacional no Brasil", in SEPLANTEC-CPE. Habitação e urbanismo, Salvador, 1979. mimeo.
2. O estudo de um pesquisador estrangeiro, à base de observações feitas no meado da década de '70, ilustra de modo exemplar a temática e a natureza da discussão sobre o SFH no período. V. BATLEY, Richard A. Access to housing and urban services in Brazil. s.ind. bibl. (mimeo). O autor é atualmente membro do Development Administration Group (DAG), Institute of Local Government Studies, U. Birmingham, G.B.
3. V. MINTER-BNH/SETRABES-BA. Diagnóstico da Situação Habitacional da Região Metropolitana de Salvador, 1978. Coord. e texto de M. Brandão
4. MINTER-BNH/SETRABES-BA. Avaliação de Programas Habitacionais para grupos de baixa renda - Região Metropolitana de Salvador. Salvador, 1978. Coord. e texto de M. Brandão
5. Baseamos esta síntese da evolução do SFH em BARBOSA SZUBERT, op.cit.
6. Para uma análise da natureza dessa "crise", V. por exemplo, BRANDÃO, M.A. "O último Dia da Criação; mercado, propriedade e uso do solo em Salvador", in Valladares, L. (org.) Habitação em questão. Rio, Zahar, 1980. p.125-142
7. Estimativa de E. BARBOSA SZUBERT, a partir de dados fornecidos sobre empregados com carteira assinada por setor, in FIBGE. Anuário Estatístico do Brasil, 1979. Rio, 1980 (Vol.40). Tabelas 4 e 9, ps. 119 e 121, e empregados ao setor público e do setor privado (PEA não agrícola) in SINGER, P.I. Dominação e Desigualdade. Rio, Paz e Terra, 1981. Tabela 13, p.52
8. cf. SOUZA, Berenice V. O BNH e a política do governo, B.Horizonte, UFMG, 1975, p.157-9, apud BARBOSA SZUBERT
9. MINTER-BNH. Resumo de Atividades, Rio, 1967, apud BARBOSA SZUBERT
10. _____. Relatório de Atividades, Rio, 1970, vol.I, p.19
11. _____. Relatório de Atividades, Rio, 1975, p.11
12. MINTER-BNH. Atividades, 1980 (Resumo do relatório anual). Rio, 1980. Quadro 16, p.19
13. V. BARBOSA SZUBERT, op.cit.
14. MINTER-BNH, 1980. Quadro 13, p.52
15. MINTER-BNH. Modificações no Sistema Financeiro da Habitação, Rio, 1975

16. V. MINTER-BNH. O Sistema Financeiro da Habitação. Nova Política Habitacional. Palestra de José Lopes de Oliveira, presidente, na Escola Nacional de Informações, set.1980, s.1.
17. MINTER-BNH, 1980. Quadro 6, p.12
18. Ibidem
19. Cf. MINTER-BNH/SETRABES-BA, Avaliação ..., capítulo "Produção e Mercado" do Relatório Síntese
20. Constituem o universo de referência da análise todos os conjuntos produzidos dentro do SFH, na RMS, para grupos de baixa renda, até dezembro de 1977, em número de 29, totalizando 11.787 unidades, e os moradores residentes nos 22 conjuntos entregues até dezembro de 1976. Em consequência dessa diferença, parte dos dados secundários obtidos dos agentes do SFH referem-se a todo o universo dos conjuntos concluídos até dezembro de 1977, enquanto os dados de campo, compreendendo observações in loco e o levantamento domiciliar, abrangeram apenas os conjuntos ocupados até 1976.
21. BARBOSA SZUBERT, Eva. "A URBIS e a habitação popular na Região Metropolitana de Salvador", in Planejamento (Salvador/Bahia), 5(3), 1977, Tabela IV
22. _____. "Cooperativas Habitacionais em Salvador", in SEPLANTEC-CPE. Habitação e Urbanismo, Salvador, 1979. (mimeo), Tabela IV
23. Cálculos de Sérgio H. Fialho, elaborados a pedido da cooperativa responsável pelo conjunto.
24. Essa interpretação é sugerida por BARBOSA SZUBERT, in "Política Habitacional e Modelo Brasileiro de Desenvolvimento", Colóquio "Brasil" da Associação Alemã de Pesquisa sobre a América Latina, Kirchzarten, out.1968
25. Cf. SINGER, Paul I. "Evolução da economia brasileira: 1955-1975". Estudos CEBRAP (S.Paulo), 17: 61-82 (jul.-set.1976)