

O Sistema Financeiro de Habitação
de 1984 a 1992 no Estado de Santa
Santa Catarina

Marcio Campos

DISSERTAÇÃO APRESENTADA NO CURSO DE POS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA COMO REQUISITO A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS – ESPECIALIDADE DIREITO

Orientador: Prof.Dr.Clóvis De Souto Goulart

FLORIANOPOLIS

1993

FLORIANÓPOLIS

1993

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CURSO DE POS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A Dissertação: O SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO
DE 1984 A 1992 NO ESTADO DE SANTA
CATARINA

Elaborada por: MARCIO CAMPOS

e aprovada por todos os membros da Banca
Examinadora, foi julgada adequada para a
obtenção do título de
MESTRE EM DIREITO

Florianópolis, 20 de novembro de 1993.

BANCA EXAMINADORA: DR. Clóvis de Souto Goulart (UFSC)

DR. Indio Jorge Zavarizzi

Dr. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira

Coordenador do CPGD:

Dr. Leonel Severo da Rocha

Orientador:

Dr. Clóvis de Souto Goulart

A meu pai Itamar (in memoriam)
e a minha mãe Edir (in memoriam).

Aos parceiros Célia, minha mulher,
Newton e Marina, meus filhos,
dedico esta dissertação.

Este trabalho é parte de uma etapa que hoje se realiza, após 13 anos dedicados ao magistério no DPS da Faculdade de Direito da UFSC.

Faço dele uma homenagem a todos que colaboraram para o seu sucesso, especialmente àqueles que me acompanharam mais de perto nesta jornada: Prof.Dr.Clóvis de Souto Goulart, Lia Rosa Leal, Paulo Henrique Bayer Campos e Jucimar Bittencort.

RESUMO

A presente dissertação pretende reconstituir a história do Sistema Financeiro De Habitação no Brasil e mais particularmente, no Estado de Santa Catarina.

Tomamos como ponto de partida o ano de 1964 por ele representar, em termos político-econômicos, uma outra etapa do regime militar brasileiro, cujos anseios fizeram brotar todo o atual Sistema Financeiro de Habitação.

Mas ocorre que a construção da casa própria vem sendo objeto de ocupação dos governantes e da sociedade civil, muito antes de 1964.

Sua origem remonta às senzalas, à corrente migratória européia, à Lei orçamentária n. 317, de 1843, regulada pelo Decreto n. 482, de 1846, que criou o registro de hipotecas, e ao Dec.n. 5481, de 25 de junho de 1928, tornando visível o fato de que a terra era fator de crédito.

Por fim a colonização trouxe consigo o gérmen do fracionamento da propriedade, a industrialização, as grandes metrópoles e por sua vez a necessidade do crédito para a construção da casa própria.

A Caixa Econômica Federal SA. e o Banco do Estado de Santa Catarina, forneceram os elementos necessários ao presente trabalho, ao fornecerem os valores arrecadados e aplicados a título de Poupança e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, nas cidades objeto desta dissertação: Blumenau, Canoinhas, Criciúma, Florianópolis, Joaçaba, Joinville, Lages, São José, São Miguel d'Oeste e Rio do Sul.

Abstrat

The present dissertation intents to rebuild the Brazilian Living Financial System particulary in Santa Catarina State.

We start from the yer 1964, by representimg, in economic-political terms, another stage from the brazilian militar regime, wlrich longings made sprout all the actual Living Financial System.

But, occurs that the own house construction has been object of occupancy from the civil society and governors, a lot earlier 1964.

Its origin reset the slave houses, to the European Migratory Current, to the budgetary law # 317, of 1843, regulated by designation # 482 of 1846, Which created the mortgage register, and to the designation # 5481 of june, 25th, 1928, becoming visible the fact that the land was credit factor.

At last, colonization brought the propriety fragmentation germen, the industrialization, the big metropolis and thus, the need for the own house construction credit.

Brazilian Savings Bank (Caixa Econômica Federal S.A.) and Santa Catarina State Bank (Banco do Estado de Santa Catarina) provided the necessary elements to the present work by supplying the collected amounts and applying them in Saving Bonds and Guarantee Fund per Working time in the cities which are mentioned in this dissertation: Blumenau, Canoinhas, Criciúma, Florianópolis, Joaçaba, Joinville, Lages, São José, São Miguel d'Oeste e Rio do Sul.

S U M A R I O

Introdução	11
Capítulo I Breve Histórico e Gênese do Sistema Financeiro da Habitação.....	16
1.1. A idéia.....	16
1.2. A demanda por habitações e a estrutura....	21
1.3. A questão da mão-de-obra-investimentos....	29
1.4. Ideologia.....	35
Capítulo II O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço(FGTS)	38
2.1. A estabilidade no emprego.....	39
2.2. A estabilidade nas constituições.....	40
2.3. Remuneração e repasse do FGTS aos trabalhadores	51
2.4. O processo de fiscalização dos recursos do FGTS	55
2.5. As alterações no FGTS impostas pela lei 99.684/90.....	60

Capítulo III	A Constituição e o direito à propriedade....	63
Capítulo IV	A lei de hipotecas e sua contribuição na evolução do Sistema Financeiro da Habitação.....	70
4.1.	A lei hipotecária no Brasil Império.....	70
4.2.	A Lei hipotecária na República	79
4.3.	Bases da atual lei do condomínio e da Fundação da Casa Popular.....	82
4.4.	O sistema financeiro da habitação.....	87
Capítulo V	O Sistema Financeiro da Habitação na Comissão Parlamentar de Inquérito	95
5.1.	A contribuição do SFH no surgimento dos conjuntos habitacionais.....	114
Capítulo VI	Perfil Geográfico e Econômico das Microrregiões de: Blumenau, Canoinhas, Criciúma, Florianópolis, Joaçaba, Joinville, Lages, São José, São Miguel d'Oeste e Rio do Sul.....	120
6.1.	Composição das microrregiões geográficas	120
6.2.	Formação Político-administrativa das Microrregiões.....	127

6.3. Correntes migratórias.....	129
6.3.1.Colonização alemã.....	131
6.3.2.Colonização Italiana.....	132
6.3.3.Colonização Eslava.....	134
ANEXO I Organização econômica, política-administrativa	
FGTS e Poupança.....	136
Conclusão.....	147
Referências Bibliográficas.....	151

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo buscar as origens do Sistema Financeiro de Habitação, desde a Lei 3.272, de 05 de outubro de 1884, até a lei que reorganizou o sistema no Brasil, a Lei 4.591, de 16 de dezembro de 1964, pela extinção da estabilidade do operário no emprego até a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, com a Lei n. 5107, de 13 de setembro de 1966, e seu regulamento, o Decreto n. 59.820 de 20 de dezembro de 1966, até a Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990, e seu regulamento, o Decreto n. 99.684, de 08 de novembro de 1990, que reorientou a captação e a aplicação do FGTS até aquele período.

Porém, o objetivo principal foi avaliar o emprego dos recursos destinados à habitação no Estado de Santa Catarina, tendo sido selecionadas, pelo critério de importância política e econômica, as cidades de: Blumenau, Canoinhas, Criciúma, Florianópolis, Joaçaba, Joinville, Lages, Rio do Sul, São José e São Miguel d'Oeste.

A análise do destino dado aos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e da Caderneta de Poupança teve como preocupação os ideais que nortearam a criação do Sistema Financeiro de habitação, a Lei 4.591/64.

Tais ideais, inicialmente esboçados pela deputada Sandra Cavalcanti, foram acolhidos pela junta militar, capitaneada pelo falecido Marechal Castelo Branco, conforme carta que lhe dirigiu aquela parlamentar.

Pretendiam, no plano social, dar possibilidade à classe menos favorecida de adquirir uma moradia e, no plano político - estratégico, criar unanimidade das massas aos projetos políticos da junta militar, em março de 1964.

A "Revolução de Março de 1964", foi empreendida, com a justificativa de varrer a corrupção, que, segundo diziam os militares de então, campeava na administração pública de modo geral; também pretendiam fazer uma "barreira" ao "avanço" da doutrina comunista, sob a alegação de que era contrária ao ideal democrático dos povos civilizados, e, finalmente, direcionar o "desenvolvimento com segurança" ou seja, sem a participação política dos assalariados e seus sindicatos que, segundo diziam, estavam "minados de comunistas" contrários à democracia ocidental.

A deputada Sandra Cavalcanti, em de 18 de abril de 1964, após ver inviabilizada a candidatura do jornalista Carlos Lacerda à presidência da República, endereçou correspondência ao então presidente da República, Marechal Castelo Branco, relatando suas inten -

eões com relação à construção de imóveis ou moradias como "alavanca" da citada candidatura frustrada.

Argumentava com a sugestiva necessidade de a "revolução agir vigorosamente junto às massas até para curar suas feridas cívicas". Finalmente a deputada Sandra Cavalcanti, justificava que a medida seria de grande valia em todos os sentidos e principalmente no tocante à indústria da construção civil e aos trabalhadores não qualificados, os quais encontrariam trabalho, solucionando-se assim o problema da falta de ocupação da mão-de-obra, do aquecimento da indústria da construção civil como um todo; com isso haveria moradia, tudo fruto da conjugação de esforços entre governo e governados.

A indústria e o comércio, bem como as federações da indústria e do comércio, encontraram no FGTS uma possibilidade real de eliminarem a estabilidade no serviço dos operários com o que não concordavam. Assim nasceu o Sistema Financeiro da Habitação e com ele o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que decretava o fim da estabilidade no emprego; nasciam também as cadernetas de poupança, os agentes financeiros, os Inocoops, as Cohabs e o Banco Nacional da Habitação.

Na doutrina utilitarista, segundo Bobbio, a justificativa moral de uma ação depende exclusivamente de sua utilidade, ou seja, do valor das suas consequências. No presente caso, adotaremos como

linha de conduta, o utilitarismo do sistema ético, por entendermos que toda "doutrina de Segurança Nacional" tem como suporte a questão ética, como se vê nos escritos da Escola Superior de Guerra e mesmo nas declarações prestadas pelos militares, como veremos no decorrer do presente trabalho.

Por diversas vezes, a deputada Sandra Cavalcanti deixou claro na carta supra mencionada o caráter utilitarista - ético do sistema como, por exemplo, na passagem que ora se transcreve: "aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha presidencial do Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e maguadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso na solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuando de forma amenizadora e balsâmica sobre as feridas cívicas".

No tocante à técnica de pesquisa, adotaremos uma postura integralizadora da temática com vistas a uma concepção unitária do objeto em questão. Para tanto adotaremos um olhar interdisciplinar, unificado e convergente da teoria e da prática. O homem é uma unidade e seus problemas podem ser abordados de uma forma sintetizadora. Assim sendo, não procederemos por uma simples decomposição, análise e recomposição dos elementos coletados, pois a simples soma destes não refletirá, ao final, a totalidade da problemática em questão.

Procederemos intencionalmente e "sistematicamente de uma forma dialética entre as partes e o todo, o conhecimento das partes, fornecendo elementos para a construção de um sentido total, enquanto o conhecimento da totalidade elucidará o próprio sentido que as partes, automaticamente poderiam ter " -in Serviço Social e Interdisciplinaridade, São Paulo, organizado por Jeanete L. Martins de Sá, Editora Cortez, 1989,-p.17.

Capítulo I. Breve Histórico e Gênese do Sistema Financeiro da Habitação

1.1 A idéia

Anteriormente a 1964, os institutos de previdência, as caixas de habitação popular e os sindicatos financiavam a habitação popular no Brasil.

Após 1964, a deputada Sandra Martins Cavalcanti, atendendo um pedido do presidente Humberto Castelo Branco, no dia 18 de abril de 1964, endereçou-lhe uma proposta, na qual esboçava as bases de um vigoroso plano habitacional que havia sido projetado para a campanha presidencial de Carlos Lacerda, a qual foi "abortada" pela deflagração da chamada "revolução de 64". Por razões históricas, tomamos a liberdade de transcrever a dita proposta:

Rio, 18 de abril de 1964

"Prezado amigo Presidente Castelo,

"aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha presidencial do Carlos, mas nós achamos que a revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso na solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuando de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas.

"Como lhe disse, eu ainda estava trabalhando a idéia, por isso é que lhe mando um esboço, destinado a ser debatido e discutido pelos especialistas que vão compor a sua equipe de governo. De qualquer modo, como isso deverá se transformar em texto de lei, gostaria de fazer algumas observações e advertências que me parecem de grande importância.

"Primeira: O plano será uma experiência difícil de ser implantada em uma época turbulenta. Acredito, por isso, que o texto legal deva ser o menos amarrado possível. Nossos legisladores têm o péssimo costume de fazer leizinhas casuísticas, o que obriga a recorrer de novo ao legislativo, cada vez que um pequenino ângulo precisa ser corrigido ou aperfeiçoado. Acho que, como está, chega. São só 55 artigos e, assim mesmo, bastante amplos. Tentei traduzir para eles, tão-sómente, a filosofia do plano e fixar poderes, atribuições, recursos e jurisdição. Mais do que isso me parece supérfluo.

"Segundo: Acho que é imprescindível que o plano de habitação repouse sobre um sistema financeiro. Minha experiência na Guanabara me autoriza a garantir ao senhor que as dificuldades do mercado que quer morar residem em dois itens: 1) não há oferta bastante;. 2) não há interesse de investidores em construir para alugar. Tudo isso por causa da inflação. O crédito da casa é geralmente o que pede, na vida de todos nós, o prazo mais longo para se pagar. No mínimo dez anos. Quem é que vai enfrentar dez anos com essa inflação? Até o pessoal da favela respondeu bem à nossa experiência. Estão pagando direitinho as prestações na Vila Kennedy, reajustadas ilegalmente por nós, como o senhor sabe ...

" Sei que na Câmara e no Senado vão ser começados os debates sobre os aspectos sociológicos, urbanísticos e até previdenciário da questão. Mas é perda de tempo. Sem uma moeda sadia circulando no Sistema Financeiro da Habitação, não haverá produto. O órgão central deverá ser mesmo um banco. Feche a questão em torno disso, Presidente.

"Terceira: não deixe de encaminhar uma mensagem, correlata e contemporânea, sobre inquilinato. As razões anteriores também prevalecem para a área de aluguéis. Não há mais ninguém, nas grandes cidades, construindo vilas de casas para alugar como forma normal de aplicação de poupanças.

"Quarto: acho que a definição de valores, para a compensação inflacionária, não deve figurar no texto da lei. Tenho medo dos

técnicos que vão opinar sobre ela. Eles adoram fórmulas matemáticas.

"Se aparecer uma só que seja, na lei, e depois for necessário fazer um pequeno ajuste, ao invés da simplicidade de um decreto, vai ser preciso voltar ao Congresso.

"Quinto: O plano prevê a atuação do banco até nas áreas de saneamento básico e transporte de massa, quando fala genericamente em "infra-estrutura" urbana. Nossas cidades são um caos em matéria de serviços essenciais, Presidente. Não adianta fazer enormes conjuntos onde não houver água, luz, esgoto, polícia e transporte. Na Vila Kennedy, tive de providenciar até linha de ônibus ...

"Sexto: Por último, mas não menos importante, é preciso não abandonar a população favelada. Na realidade, ela é muito maior do que se vê nas favelas, pois a elas se somam as casas de cômodos, as águas-furtadas, os porões etc. Essa gente tem um poder aquisitivo mínimo, mas é gente. Para eles deverá ser mantido esse Fundo de Assistência Social, previsto no texto de forma ampla, para ser posteriormente estudado e regulamentado. Se essa faixa de população não for atendida, o plano ficará falho. Poderá ajudar a construção civil do País a se recuperar; poderá atuar brilhantemente na abertura de frentes de trabalho; poderá melhorar as empresas médias e pequenas de produção de material de construção e poderá dar destino melhor à capacidade de poupança dos mais bem aquinhoados. Mas, sem atender à

faixa proletária (salário mínimo) terá fracassado no seu objetivo social. Os recursos do Plano serão fatalmente desviados apenas para os que suportarem os ônus da "compensação inflacionária" a ser instaurada.

"Figura, ainda, a sugestão de ser criado um serviço para pesquisas e estudos de urbanismo e habitação, para ver se nossas cidades se organizam melhor e se a nossa indústria de construção civil sai de sua fase artesanal e rudimentar.

"Acho que devemos utilizar a rede bancária privada e as caixas e carteiras da Previdência. Nada de criar uma estatal a mais, para competir e asfixiar a iniciativa privada neste País".

O plano habitacional criado pela deputada Sandra Martins Cavalcanti encontrou eco no governo revolucionário pois carecia de um plano político e econômico capaz de empolgar a massa trabalhadora, o que se coadunava com os ideais da doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, formulada pela Escola Superior de Guerra, em colaboração com o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais - IPES, e o Instituto Brasileiro de Ação democrática - IBAD, num período de 25 anos.

1.2. A demanda por habitações e a estrutura

Segundo o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, realizada na Câmara dos Deputados, conforme o projeto de resolução n. 112, de 1976, presidida pelo deputado catarinense Dib Cherem, a situação habitacional brasileira, até a criação do Banco Nacional de Habitação e do Sistema Financeiro, era a seguinte:

Os estudos denunciavam um déficit habitacional de 8 milhões de habitações, para uma população de aproximadamente 75 milhões de habitações. Das habitações conhecidas, cadastradas, menos da metade preenchia as condições mínimas de habitabilidade, estando regionalmente assim distribuídas.

Sul.....	48%
Norte	25%
Nordeste.....	12%
Leste.....	44%
Centro-Oeste.....	17%

O crescimento demográfico, cuja taxa foi calculada em torno de 3% a.a., provocaria uma demanda de 440 mil unidades a cada 12 meses. Acresce ainda o fato de que no período de 1950/1960 as cidades apresentavam um surto desenvolvimentista de 63%, a isso somando-se as necessidades básicas inerentes.

Outro fator que pesou, segundo o mesmo relatório, p.2, foi a inflação crescente a partir dos anos 40, o que provocou investimentos vultosos na área imobiliária por parte dos investidores, redundando numa supervalorização das áreas urbanas e suburbanas.

Os efeitos maléficos de tal surto receberam a denominação de "especulação imobiliária", com sérios prejuízos para a urbanização das cidades, como por exemplo: nascimento de favelas, cortiços, cidades crescendo sem uma preocupação do belo e sem planejamento de integração do homem à natureza, de modo a tornar agradável viver na cidade e nela transitar, tal como se vê em Curitiba(PR).

Em razão da ocupação desordenada das cidades, com o êxodo rural, outro problema nascia em função do Código Civil Brasileiro, ao tratar dos contratos em espécie, por desconsiderar a existência das promessas de compra e venda, o que permitia aos loteadores, com base no artigo 1088 do Código Civil, rescindir ditas promessas, devolvendo apenas singelamente o que tinham recebido. Para coibir tal abuso, o legislador promulgou o Decreto-Lei 58/37, e mais tarde, a nova lei do parcelamento do solo urbano, de n. 6.766, de 19.12.79, ficando sacramentada a impossibilidade do arrependimento por parte do vendedor, caso o preço estivesse integralmente pago, o negócio estivesse averbado no registro de imóveis, e, se casado vendedor, contasse o documento com a outorga uxória.

Com o problema da ocupação das cidades, a falta de moradia sempre foi uma constante, em razão da baixa remuneração dos assalariados, ao passo que as classes mais abastadas, por não verem possibilidade de retorno imediato nos capitais, procuram outros investimentos que não a construção civil.

A guerra fria e os elementos da guerra total, mais a idéia do confronto inevitável das duas superpotências, levaram os latino-americanos, preocupados com o crescimento dos movimentos sociais da classe trabalhadora, a privilegiar o controle da subversão interna e da guerra revolucionária, preconizando o conhecido binômio: segurança com desenvolvimento, vindo a calhar com tais propósitos a idéia de investir aem massa na habitação.

Com o advento da Lei n. 4380, de 21 de agosto de 1964, criou-se o Banco Nacional da Habitação, as sociedades de crédito imobiliário, as letras imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, sendo integrados inicialmente pelos seguintes órgãos:

Conselho Monetário Nacional

Banco Central do Brasil

Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

Banco Nacional da Habitação

Caixa Econômica Federal

Caixa Econômica Estadual

Sociedades de Crédito Imobiliário

Associações de Poupança e Empréstimo

Instituto Nacional de Orientação as Cooperativas

Cooperativas Habitacionais

a) Banco Nacional da Habitação (BNH), encarregado de coordenar a execução da política habitacional, conforme dispõe o artigo 17 da Lei n. 4380, de 21 de agosto de 1964, combinado com o artigo 4, parágrafo 7, da Lei n. 4595, de 31 de dezembro de 1964.

Hierarquicamente acima estão o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil.

De início sociedade de economia mista, transformando-se em empresa pública vinculada ao Ministério do Interior (Lei 5.702, de 14/12/71).

b) O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) era formado pela Caixa Econômica Federal, caixas econômicas estaduais, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo.

c) Programas complementares, ao encargo dos bancos comerciais, de investimentos e de desenvolvimento.

d) Agentes auxiliares e integrantes do SFH - Sistema financeiro da habitação - para atenderem programas específicos, cooperativas habitacionais, companhias de habitação e institutos de previdência social.

Em 16 de dezembro de 1964, o governo editou a Lei 4591, com o fito de dispor sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, a fim de complementar o plano da construção civil.

Segundo Caio Mário da Silva Pereira (1976:16), a Lei 4591/64 veio dar ordem ao caos no setor imobiliário, restabelecer-lhe a confiança e estimular a construção e a aquisição de unidades residenciais ou comerciais.

O Banco Nacional da Habitação foi criado como órgão central do Sistema Financeiro, com o objetivo de centralizar economicamente a política habitacional, capaz de promover a integração dos setores descontentes da população com o regime militar e atenuar em parte a imagem negativa que o ato de força dava ao Estado junto a importantes faixas da população.

De modo geral seus outros objetivos eram: reativar a economia através da construção civil, setor do capital em crise e grande empregador de mão-de-obra, erradicar favelas que se constituíam em focos de tensão e instabilidade social. Nos primeiros momentos destacou-se o papel anti-recessivo, ficando a solução do problema habitacional para um segundo plano, ainda que elemento essencial do discurso político da época.

Vários mecanismos são acionados paralelamente descongelamento dos aluguéis e instituição da correção monetária. Aos poucos, o Banco Nacional da Habitação vai assumindo o papel de arrecadador e de estimulador de poupança.

Segundo Barreira, Revista de Direito Civil, p. 177, em 1964 os brasileiros de menor renda encontravam-se em situação muito difícil no tocante à moradia. Muitos não dispunham de economia própria, tanto para bancar a construção como para adquirir uma moradia já pronta para si e sua família; outros não queriam empregar a totalidade ou parte de suas economias na aquisição da casa própria, preferindo a diversificação de investimentos.

O fato é que a sociedade civil, segundo Roberto Campos, lembra-se do Estado como ente capaz de:

a) formar poupanças usando de meios compulsórios de formação de poupanças, e de seu poder tributário; b) criar atrativos para aplicação no setor da construção civil pela iniciativa privada, do tipo de incentivos fiscais.

Com esse espírito, em 1964, o regime militar fez nascer o BNH, vinculando-o ao Ministério da Fazenda. Nasceu com índole de ente autárquico, uma vez que foi criado com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e autonomia administrativa. Poderia também instalar filiais em todo o País, devendo operar usando como representantes e agentes a Caixa Econômica Federal e as estaduais, os bancos de economia mista e as demais entidades integrantes do sistema.

O estudioso gaúcho Frizzo (1981:15), ao fazer uma síntese do SFH - Sistema Financeiro da Habitação, diz que o governo, ao reconhecer que o Banco Nacional da Habitação logo nos primeiros anos de atividades, não foi capaz de atender às expectativas, em face da concentração de encargos a ele atribuídos, como solução autorizou o funcionamento das associações de poupança e empréstimo, através do Decreto-Lei n. 70 de 21 de novembro de 1966, que também instituiu a Cédula Hipotecária vinculada às operações do Sistema Financeiro de Habitação. Assim, deu-se maior amplitude e abrangência às letras imobiliárias e cadernetas de poupança, que, somadas aos recursos captados sob o título de FGTS - Fundo De Garantia por Tempo de Serviço, garantiam o fluxo regular de recursos para a sustentação do programa habitacional idealizado, o qual era composto pelos seguintes órgãos:

Banco Nacional da Habitação

Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

Caixa Econômica Federal

Caixa Econômica Estadual

Sociedades de Crédito Imobiliário

Associações de Poupança e Empréstimo

Instituto Nacional de Orientação as Cooperativas

Programas Complementares: Bancos Comerciais e de Desenvolvimento

Agentes Diversos: Cooperativas Habitacionais; Companhias de Habitação e Institutos de Previdência.

a) Banco Nacional da Habitação (BNH), ao qual compete comandar e coordenar a execução da política habitacional, de acordo com as disposições do art. 17 da Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, combinado com o artigo 4, parágrafo 7, da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Sua atuação é orientada pelo Conselho Monetário Nacional e fiscalizada pelo Banco Central do Brasil.

b) Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), constituído pela Caixa Econômica Federal e Caixas Estaduais, Sociedades de Crédito Imobiliário e Associações de Poupança e Empréstimo.

c) Programas complementares, como bancos comerciais e bancos de desenvolvimento.

d) Agentes diversos regularmente credenciados, entre outros: cooperativas habitacionais, companhias de habitação e institutos de previdência social.

1.3. A questão da mão-de-obra - investimentos

Felícia Madeira e Paul Singer procuraram analisar o trabalho feminino no período de 1920 a 1970. Em 1970, por exemplo, menos de 25% da população feminina urbana trabalhavam, sendo que, desses, quase a metade era constituída de empregada doméstica; no campo trabalhavam 43% da população feminina. De 1920 a 1970 o número de homens que trabalhavam triplicou, passando de 7,6 para 24 milhões, enquanto que o das mulheres aumentou mais de sete vezes, passando de 1,4 para 10,6 milhões.

A participação do trabalho feminino na indústria, até 1950, era mais acentuado em atividades do tipo costura, bordado etc. realizado em suas próprias casas. Na medida em que se dá a industrialização, a produção artesanal é gradativamente substituída pela fabril o que acarreta substituição do trabalho feminino pelo masculino, já que a mulher tinha de cuidar das tarefas domésticas, além da questão do preconceito etc. Não obstante, a participação do trabalho feminino na atividade fabril aumentou. Por exemplo, na têxtil, entre 1940 e 1970, o número de mulheres ocupadas na atividade fabril aumentou em 116%, embora o crescimento da participação masculina tenha aumentado em 274%.

Felícia Madeira e Paul Singer concluem que, até 1970, pelo menos três quartos das mulheres economicamente ativas se encontravam nas categorias: agricultura, fabril e doméstica. Se haverá espaço para elas na construção civil não se sabe, como se ignoram as vantagens que obterão caso ocupem algum espaço na área. Contudo, vários empresários da construção civil são favoráveis à participação das mulheres nas obras que suas empresas realizam. Será que a crise de mão-de-obra nos grandes centros urbanos fez com que as empresas da construção civil descobrissem a existência do citado exército?

Uma construtora de Brasília, a Concursan, contratou 42 mulheres para trabalharem como serventes na construção do edifício sede da Embra-tel. Logo a Delegacia Regional do Trabalho chegou a anunciar que impediria tal contratação, uma vez que o artigo 387 da Consolidação das Leis do Trabalho (o artigo 387 da CLT foi revogado pela Lei 7855, de 24.10.89) proibia a contratação do trabalho feminino no subsolo das minas e na construção civil.

Foi necessária a intervenção do então ministro do trabalho, o Sr. Júlio Barata, para pôr fim à crise, permitindo a contratação até que houvesse mão-de-obra masculina suficiente para ocupar tais vagas.

Em São Paulo, na época, calculava-se uma carência de 40 mil homens nas obras de construção civil do Estado e o então Presidente do Sindicato da Indústria Civil de Grandes Estruturas, Armênio Crestana, declarou ser favorável ao trabalho feminino nas obras, pois calculadamente 30% das tarefas seriam compatíveis com suas condições. Para ele e para outros empresários, o artigo 387 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) é coisa do passado.

O setor da construção civil sempre foi um dos que apresentou baixíssimo índice de participação feminina. O censo brasileiro de 1970 revelou que naquele ano cerca de 1.388.283 homens estavam ocupados no setor, que no entanto empregava apenas 4.491 mulheres.

Nas cidades, o aumento do número de mulheres assalariadas tem-se verificado principalmente "nas ocupações técnicas, científicas, artísticas e afins" onde, em 1970, seu número ultrapassava o de homens (829 mil mulheres e 557 mil homens), sendo que o grande número de mulheres empregadas nessas ocupações representa um evidente progresso. (Fonte: Censo Brasileiro)

Na indústria, por outro lado, a participação das mulheres é relativamente pequena - ocupavam em 1970 apenas 644 mil empregos, enquanto os homens empregados atingiam 4,5 milhões.

Um estudo divulgado em 1972 pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo localizou que, entre outras coisas, os homens ganham cerca de 57% a mais que as mulheres em todas as profissões exercidas na indústria paulista.

No caso acima colocado, das 42 mulheres empregadas pela Construtora Concursan, de Brasília, por exemplo, o salário estipulado foi de Cr\$ 1,50 a hora, enquanto o salário pago aos homens pela mesma função (servente) é de Cr\$ 1,70 a hora.

Igualmente são conhecidas as condições de trabalho na construção civil: é dos ramos que apresentam os salários mais baixos e os mais altos índices de acidentes do trabalho, onde ainda a maior parte das tarefas exige a utilização da força física e não por acaso é o setor que mais absorve mão-de-obra.

A socióloga Eva Alterman Blay, do Departamento de Ciências Sociais da USP, apresentou, na XXVII Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, um trabalho onde diz que a habitação vem sendo usada no Brasil como forma de preservação e controle da força de trabalho.

No período escravocrata, o proprietário destinava uma parte da construção à senzala onde ficava a mão-de-obra escrava. E pela habitação que o proprietário preserva e protege sua mercadoria - o escravo e evita a sua fuga.

A extinção do sistema escravocrata se dá concomitantemente com o processo de expansão das cidades. No meio rural, são construídas "colônias", destinadas a abrigar os trabalhadores livres. A habitação é uma forma de fixar e de pagar, na base da troca, o trabalho do colono. É provável que o mais antigo conjunto habitacional do Brasil tenha sido o "Maria Zélia" construído às margens do Tietê, no bairro Catumbi, em São Paulo.

Mas o Brás, a Mooca, a Penha, o Belenzinho conservam até hoje as mais antigas ruas de casas dos operários cuja vida estava marcada pelo apito das fábricas. As décadas de 30 e 40 são marcadas pelo desenvolvimento econômico e pela ininterrupta corrente migratória, onde São Paulo absorve a maior proporção de migrantes.

Na década de 50, desenvolve-se a autoconstrução ou o mercado imobiliário particular. O operário adquire um terreno na periferia da cidade e, nos fins de semana ou nas horas livres, constrói sua casa.

Eva Alterman Blay, disse na XXVII Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência que acredita que é nesse período que se inicia, com clareza, a grande inversão que marca até hoje a mentalidade do trabalhador urbano brasileiro: o importante é ter uma casa própria: ela garante a fixação na cidade. Conseguir emprego é difícil. A casa é proteção para os momentos de desemprego.

Ao mesmo tempo, as empresas imobiliárias se apropriam do espaço urbano e lhe impõem uma forma caótica de uso. Raras são as cidades com o nível de preocupação como o modo de ocupação do espaço urbano semelhante ao da capital paranaense, Curitiba.

Em geral, vendem-se lotes de terra em locais desprovidos de transporte ou de qualquer infra-estrutura urbana, edifica-se sem um mínimo de preocupação com a harmonia homem-natureza, e há com certeza um desprezo pelo "belo".

O inchaço das cidades não é senão a consequência dos problemas econômicos do meio rural e da inexistência de preparo das cidades para receberem tal contingente. A concentração urbana, tal como se vem verificando, assume um caráter ameaçador para o sistema em vigor.

Segundo Franke, (1979:15), o processo inflacionário inviabiliza o sistema de financiamento para fins de construção da casa própria. E que os salários não crescem na mesma medida e proporção que os custos da construção e muito menos com os reajustes aplicados às prestações. Decorre também desta distorção o insucesso do Sistema Financeiro da Habitação.

1.4. Ideologia

No período de mais ou menos 25 anos que antecederam o "golpe militar de 64", as elites, preocupadas com o avanço da teoria marxista na América Latina, passaram a preocupar-se seriamente com a possibilidade de os "marxistas" de todas as correntes assumirem mediante o voto a gestão do Estado.

A ideologia da segurança e do desenvolvimento está ligada a teorias geopolíticas, ao antimarxismo e às tendências conservadoras do pensamento social católico, e são geradas em organizações como a Opus Dei, na Espanha, e a Action Française, na França.

Tudo leva a crer que a chamada "guerra fria", desenvolvida entre as grandes potências econômicas, isto é, os Estados Unidos da América do Norte e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, na América Latina resultou na propalação do perigo da guerra total,

o que também justificava o desenvolvimento da teoria da segurança aliada ao fato de que as elites do Brasil, Argentina, e Chile não pretendiam perder o poder de mando para as esquerdas com lideranças no crescente movimento social a partir dos sindicatos.

No tocante à ideologia que formou a "revolução de 64", podemos dizer que se trata de um abrangente corpo teórico, constituído de elementos ideológicos e de diretrizes para infiltração, coleta de informações e planejamento político econômico de programas governamentais, mesmo porque a ESG - Escola Superior de Guerra não separa segurança de desenvolvimento, ou seja, o desenvolvimento deve vir acompanhado com cerceamento das liberdades sindicais e políticas..

Dentre os teóricos brasileiros ostensivamente favoráveis à ideologia da segurança nacional, temos o falecido General Golbery do Couto e Silva, de longe o teórico de maior influência na Escola Superior de Guerra (ESG).

A propósito da chamada "revolução de 64" e da influência da ideologia da segurança com desenvolvimento existem numerosas obras, e dentre elas o livro de René Dreifuss, "A conquista do Estado", editado em 1964; o de Alfred Stepan, "Os militares na Política", e também o de Alexandre de Barros, in "The Brazilian Military: Professional Socialization, Political Performance and State Building" tese de PhD, Chicago University, 1978.

Para que se tenha uma idéia da importância da Escola Superior de Guerra (ESG) na elaboração e na divulgação da Doutrina da Segurança Nacional e Desenvolvimento, o seu Manual Básico tem finalidade de treinamento profissional e ideológico, tanto dos militares brasileiros de alta patente quanto de tecnocratas da burocracia de Estado.

Além disso, a ESG, de uma forma ou de outra, segundo Alves, (1987:34), na obra já mencionada, influenciou os currículos de outras escolas militares brasileiras.

Tal ideologia, a da Segurança Nacional, segundo Margaret Crahan, na América Latina já existia no século XIX; no Brasil, no início do século XX; igualmente na Argentina e no Chile. Toda ideologia vincula-se a teorias geopolíticas, ao antimarxismo e às tendências conservadoras do pensamento social católico, expressadas por organizações como a Opus Dei, na Espanha, e a Action Française.

Capítulo II. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), instituído pela lei n.5.107, de 13 de setembro de 1966, em realidade nasceu do desejo da indústria e do comércio de retirar a estabilidade do trabalhador e criar uma poupança compulsória capaz de possibilitar a implementação da construção civil no País.

No dia seguinte é alterado pelo Decreto-Lei n.20, e seu regulamento é aprovado ainda em 1966, pelo Decreto n. 59.820 de 20.12.66.

Mas para tal era necessário mudar toda uma mentalidade e tal mentalidade foi sendo gradativamente engendrada, num trabalho de engenharia política de fora para dentro e que teve como marco inicial a "revolução de 64" .

A estabilidade do operário no trabalho, segundo Ferrante, (1978:136), teve como fonte as leis de previdência social:

a) Lei n.4.682, de 24 de janeiro de 1923, (Lei Eloi Chaves): "depois de dez anos de serviços efetivos, o empregado das empresas ferroviárias só poderá ser demitido no caso de falta grave constatada em inquérito administrativo, presidido por engenheiros da Inspetoria e Fiscalização das Estradas de Ferro. "

2.1. A estabilidade no emprego

b) Lei n.5.109, de 20 de dezembro de 1926, veio estender aos ferroviários dos estados e dos municípios uma relativa estabilidade, ao instituir o direito de defesa no inquérito administrativo para apuração de falta grave.

c) O Decreto n.17.940, de 11 de outubro de 1927, veio estender o direito da Lei 4.862/23 aos operários das empresas de navegação marítima ou fluvial.

d) O Decreto n. 20.461 (artigo 53), de 1. de outubro de 1930, estendeu tal garantia às empresas de transportes urbanos, luz, força, telefone, telégrafos, portos, águas e esgotos.

e) O Decreto n.22.872, de 1933, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos.

f) O Decreto n. 24.273, de 22 de maio de 1934, estendeu tal direito à categoria dos comerciários.

g) O Decreto n. 24.615, de 1934, beneficiou os bancários.

h) A Lei n. 62, de 5 de junho de 1935, estendeu a estabilidade às demais categorias, com exceção dos trabalhadores rurais e domésticos.

i) Por fim, a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1 de maio de 1943 - artigos 492 a 500, capítulo VII do título IV, veio sistematizar toda a legislação pertinente à estabilidade.

2.2. A estabilidade nas constituições

No tocante às constituições brasileiras, a situação dos trabalhadores quanto à estabilidade no emprego era a seguinte:

a) a Constituição Imperial de 25 de março de 1824 trata da questão do trabalho em duas oportunidades ao dispor dos direitos civis no artigo 179. A primeira, no inciso XXIV, ao disciplinar que todo trabalho não poderia ser proibido, a não ser que colocasse em risco a segurança dos indivíduos, e no inciso XXV, ao abolir as corporações de ofícios, seus juizes, escrivães e mestres.

Na vigência da Carta Imperial, o regime de trabalho era calcado na escravidão, desaparecendo somente a partir de 8 de maio de 1888, com a abolição da escravatura, dando lugar ao surgimento de uma relação mais avançada e própria do capitalismo então emergente.

b) A Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891, no parágrafo 24 do artigo 72, ao dispor sobre a declaração dos direitos, garante o livre exercício de qualquer profissão.

c) Igualmente promulgada, a Constituição de 16 de julho de 1934, no artigo 113, inciso 13, garante o livre exercício de qualquer profissão, observadas apenas a capacitação técnica de cada um e outras condições ao alvedrio da lei.

d) A Carta de 10 de novembro de 1937 foi outorgada por Getúlio Vargas, e politicamente dizia atender "às legítimas aspirações do povo brasileiro de paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação de conflitos ideológicos, pelo seu desenvolvimento natural, a resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil, tendendo ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios de caráter radical e permanente.

Pelo que se depreende, havia uma preocupação específica quanto às relações trabalhistas, tanto na justificativa da Carta quanto no bojo da ordem econômica, logo no artigo 135.

No artigo 136, reconhece que o trabalho é um dever social e o artigo 137 é desdobrado em quatorze partes, as quais vão detalhando os direitos dos trabalhadores desde os contratos coletivos até as obrigações das associações de trabalhadores.

Interessa-nos, no momento, explorar o fato de que a Carta ora questionada, na letra f do citado artigo 137, reconhece a existência da estabilidade no emprego ao dispor: "nas empresas de trabalho contínuo, a cessação das relações de trabalho, a que o trabalhador não haja dado motivo, e quando a lei não lhe garanta a estabilidade no emprego, cria-lhe o direito a uma indenização proporcional aos anos de serviço."

f) a Constituição promulgada a 18 de setembro de 1946 também valoriza o trabalho, sendo que no artigo 157, inciso XII, garante a estabilidade do operário no emprego, nos seguintes termos: A estabilidade, na empresa ou na exploração rural, é indenização ao trabalhador despedido, nos casos e nas condições que a lei estatuir.

g) a Carta promulgada a 24 de janeiro de 1967, no artigo 158, inciso XIII, dispunha: "estabilidade, com indenização ao trabalhador despedido, ou fundo de garantia equivalente."

E que já vigorava, desde 13 de setembro de 1966, a Lei 5107, que dispunha sobre a criação do FGTS, que gradativamente iria liquidar com o sistema da estabilidade como veremos adiante.

h) a Emenda Constitucional n.1, de 17 de outubro de 1969, no artigo 165, inciso XIII, repete o conteúdo do artigo 158, inciso XIII, da Carta de 1967, ao dispor que adota a estabilidade ou a indenização conforme o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

i) a Constituição de outubro de 1988, no Capítulo II, dos Direitos Sociais, artigo 7, inciso I, cita a relação de emprego protegida contra a despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos da lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos. " Já o inciso III mantém o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e outros direitos relativos ao trabalho assalariado.

Através dessa visão retrospectiva dada por Ferrante(1978:139), sobre o instituto da estabilidade, percebe-se que o campo de aplicação desse instituto amplia-se a partir de 1930, em razão das modificações econômicas, sociais e políticas.

As massas trabalhadoras urbanas, a partir da década de 1930, começaram a se firmar como fonte de legitimidade do Estado Brasileiro, mediante sua incipiente organização e participação política, a qual passou, a partir de então, a funcionar como elemento racionalizador do sistema.

Começou a disciplinar a atividade econômica, intervindo fortemente na organização sindical e procurando organizar a relação capital x trabalho, criando canais apropriados, como por exemplo a legislação trabalhista.

A articulação e a execução, por parte do Estado, de um conjunto de leis visando a legitimar os direitos da classe operária, acarretou numa espécie de legitimação de suas reivindicações expressadas pela nascente organização da classe operária, a qual respondeu positivamente ao apelo populista, na perspectiva de obter vantagens imediatas

Ferrante, (1978:145), retrata com perfeição o que pensava até então o setor governamental a respeito da estabilidade no emprego, ao trazer um trecho do discurso do Presidente Castelo Branco, em fevereiro de 1966: "Burlado pelos patrões e deformado pela escassa minoria dos trabalhadores que o alcançam, o instituto da estabilidade tornou-se um autêntico instituto de inquietação.

"A situação atual estimula o empregador a usar artifícios e a buscar de qualquer modo a dispensa por justa causa, a fim de se livrar do ônus latente, ou então, a evitar que o empregado atinja 10 anos, indenizando-o antes de completar esse tempo, pelo receio da indisciplina e descaso pela produtividade do trabalhador que atinge a estabilidade."

Em seguida, Ferrante, (1978:146), revela o resultado de uma pesquisa dirigida pelo prof. Lincoln Gordon, na época embaixador dos Estados Unidos no Brasil, sobre as relações entre o governo e a administração privada na formação do desenvolvimento econômico, salientando que na primeira fase da pesquisa foram objeto de análise os dirigentes de empresas americanas que tinham investido no Brasil; na segunda fase, pesquisou-se a experiência das próprias empresas brasileiras, sob a orientação do Centro de Pesquisa e Publicações da Escola de Administração de Empresa de São Paulo, levantando-se o seguinte problema: "a legislação referente à estabilidade, longe de proteger o bom empregado, estaria amparando os maus, na medida em que são beneficiados com as indenizações pagas por ocasião da despedida sem justa causa. "

Na verificação dos resultados da pesquisa supra, obteve-se o seguinte resultado: 49% dos patrões entrevistados negaram qualquer atuação deliberada de obstar a conquista da estabilidade; 46% reconheceram o emprego de determinados mecanismos, empregados intencionalmente para superar as dificuldades da estabilidade, e 5% omitiram sua opinião.

Dos 46% entrevistados, 25% deles disseram que a estabilidade era admitida ou não em função do bom comportamento do empregado - os bons são conservados e os maus despedidos -; em 16% adotam como prática a despedida antes dos dez anos e em 3% dos casos despede-se antes da estabilidade, sendo readmitidos os bons elementos.

Restou comprovado também que 19% das despedidas eram obstativas à aquisição da estabilidade.

Finalmente, a citada pesquisa conclui como objeções à legitimidade da estabilidade os seguintes fatores:

- a) a diminuição deliberada da disciplina;
- b) desempenho deficiente de suas obrigações como mecanismo utilizado pelos estáveis, visando obter acordos ou indenizações, a fim de reiniciarem a carreira profissional em outra empresa;
- c) o caráter excessivamente fixador da estabilidade, impedindo com isto que o empregado vislumbre a possibilidade de ascender profissionalmente fora da empresa;
- d) a estabilidade premia com indenização os maus trabalhadores, enquanto que os bons, por serem estáveis, não;
- e) a despedida obstativa era fator de insegurança entre os empregados e lesiva aos interesses da empresa, por verem afastados os operários mais experientes;
- f) a impossibilidade de os patrões provarem as faltas cometidas pelos empregados;

g) o ônus asfixiante representado pela soma das indenizações potenciais.

Criticando o artigo 157, inciso XII, da Constituição de 1946, Pereira, (1964:246), entende que " este dispositivo tem funcionado contra o trabalhador, porque para evitar a estabilidade que daria direito à indenização, os empregadores despedem os operários, antes de um ano, ou a atingir nove anos, multiplicando a angústia do operário. "

Trabalhando a história da Política Habitacional Brasileira, Silva, (1989:53), reconhece que a instituição do FGTS representou a extinção da estabilidade no trabalho, o que representou prejuízo ao trabalhador em termos de permanência no emprego bem como no valor do salário.

Diz ainda que a política salarial, adotada a partir de 1965, passa a ser usada como uma estratégia de combate aos surtos inflacionários a partir do instante em que o governo federal passa a fixar o índice de reajuste dos salários, retirando a razão de existir da Justiça do Trabalho e dos sindicatos dos empregados.

Conclui dizendo que a retirada da estabilidade no trabalho, a política de confisco salarial adotada, a instituição da lei anti-greve e as intervenções realizadas pelo Governo nos sindicatos criaram um clima propício ao desenvolvimento econômico, cujo objetivo

principal era a capacitação da indústria visando a substituir a política de importações.

Além disso, a estabilidade no emprego determinava níveis mais elevados de salários, o que reduzia a quota de lucro do empresário. Também a política salarial do governo tinha como parâmetro um máximo de aumento anual, e os sindicatos, fortalecidos e organizados, lutavam e conseguiam sempre, com frequência, mínimo por categoria.

Assim, com a Lei do Fundo de Garantia, criada em setembro de 1966, o empresário podia demitir o operário com mais de 10 anos de casa sem justa causa e sem a mediação de um tribunal especial.

Optando pela sistemática do FGTS, ou pela estabilidade da CLT, o empresário deve depositar oito por cento da remuneração paga no mês anterior em uma conta vinculada (empresa/empregado), podendo se por ele resgatada quando da demissão sem justa causa. Independente da justa causa esse patrimônio pertence ao trabalhador, sendo um direito seu, líquido e certo.

Na ocorrência da despedida sem justa causa obriga-se ao empregador o pagamento direto e imediato de 10% do montante de depósitos feitos em nome do empregado, enquanto mantiver vínculo com a empresa.

A combinação do FGTS com a indexação controlada dos salários permitiu mercado de trabalho barato para o investimento de capitais que, com uma política de incentivos fiscais se constituiu no núcleo do modelo econômico nascente e engendrado com a "revolução de 64". Conforme observou o advogado trabalhista José Martins Catharino, " o FGTS não deve ser considerado como legislação trabalhista, mas como uma lei econômico-financeira, concebida por Roberto Campos para eliminar a segurança no emprego, acumular capital e tornar o Brasil um país mais atraente para o investimento multinacional. "

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) substituiu as normas então existentes de estabilidade de emprego, criando um fundo especial para a acumulação de Capital.

Segundo Alves, (1987:97/98) a repercussão da legislação de controle salarial promulgada foi mitigada pela sobrevivência da legislação anterior a 1966, só que, na prática, o operário era forçado ou induzido a optar pelo FGTS, sob pena de não ser contratado.

Na legislação anterior ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o trabalhador com permanência entre um e dez anos na mesma empresa tinha direito a indenização quando demitido sem justa causa.

A indenização equivalia a 2 meses de salário por ano de trabalho, calculado com base no maior salário recebido durante seu vínculo com a empresa. Além disso, os trabalhadores com mais de um ano de emprego tinham direito a aviso prévio de 30 dias ao serem demitidos. Tal sistemática desestimulava a política de demissão, a rotatividade, com a qual pensavam os empresários pagar menos pela mão-de-obra contratada. Além do que, na sistemática anterior ao FGTS, com 10 anos de trabalho o operário adquiria estabilidade no emprego. Conforme Alves, (1987:97), tal legislação irritava o empresariado nacional e multinacional, ainda mais que a demissão do operário de mais 10 anos de casa só seria possível se o empresário provasse em juízo que o operário teria cometido falta grave.

Tal sistemática contrariava interesses do empresariado, se-
quioso por determinar livremente os níveis salariais, e por transfe-
rir capitais para investimentos onde os custos com salários fossem
reduzidos.

2.3. Remuneração e repasse do FGTS aos trabalhadores

E indiscutível que o FGTS é um patrimônio do trabalhador, devendo pois ser tratado com toda a seriedade, para que não haja perdas. Mas não é o caso, vez que significativas perdas ocorreram ao longo dos anos, tanto no repasse quanto na remuneração.

No repasse, segundo Milak, (1991:32), pelo tempo que os recursos do Fundo levavam para chegar na conta do trabalhador. E que o empregador tinha 30 dias de prazo para recolher os recursos aos bancos depositários e estes, por sua vez, dispunham de 42 dias para repassá-los ao órgão gestor, tudo sem remuneração ao trabalhador.

Não eram poucas as denúncias de que alguns bancos dividiam com determinados empresários aquele prazo. Se dividiam era porque 42 dias eram suficientes para cobrir os custos com a captação e transformar dito tempo em lucros, através da aplicação do dinheiro no mercado financeiro.

Esta situação perdurou por 22 anos. Somente em 1989, na gestão de Paulo Mandarino como gestor do FGTS é que foram mudados os prazos de repasse dos recursos do FGTS.

Determinou-se que as empresas teriam 7 dias para depositar os recursos oriundos do FGTS nos bancos depositários e estes, por sua vez, passariam a remunerar os depósitos a partir do dia 10 de cada mês.

Além disso, poderia haver, para o trabalhador, perda na hora do saque. Isto porque, caso houvesse saque de parte ou de todo o fundo no segundo ou terceiro mês do trimestre, não lhe eram computados os rendimentos proporcionais sobre o saldo remanescente.

Outro dado a ser considerado nesta questão é a remuneração do FGTS que é de juros trimestrais de 3% ao ano, calculado sobre o valor real do montante de depósitos, mais índices de correção monetária (art.3. da Lei do FGTS). Se de um lado, tal remuneração traz benefícios ao setor habitacional, por ser inferior à taxa de mercado pode ser interpretada como um duro golpe aos participantes do fundo, uma vez que os saldos acumulados tornam-se inferiores aos correspondentes em aplicações alternativas, como cadernetas de poupança.

Neste aspecto, podemos considerar que houve um retrocesso para o trabalhador, pois quando da criação do FGTS as taxas de juros que remuneravam o Fundo eram crescentes, ou seja:

- 3% a.a. para empregados com até dois anos de permanência na empresa;

- 4% a.a. sobre os saldos do 3. e 4. ano de permanência corrigidos das contas de empregados com tempo de serviço prestados entre três e cinco anos na mesma empresa;

- 5% a.a. sobre os saldos entre o 6. e o 10. ano corrigidos das contas de empregados com tempo de serviço prestado entre seis e dez anos na mesma empresa;

- 6% a.a. para o empregado com mais de 10 anos na mesma empresa sobre os saldos corrigidos.

A partir de 1971, sob o pretexto de que era necessário reduzir os custos do órgão gestor e seu caráter social, estabeleceu-se que os recursos seriam remunerados à taxa única de 3% ao ano.

Com o Decreto n. 69.265, de 22.09.71, a capitalização passou a ser de 3% a.a. independente do tempo de serviço. A periodicidade de lançamento passou a ser anual (Decreto Lei n. 71.636 de 29.12.72, para voltar a trimestral com o Decreto n. 76.750, 05.12.75.

Perdas ocorreram a exemplo da situação verificada em 1980, quando os níveis de correção monetária foram estabelecidos em taxas bem inferiores à da inflação verificada. Isto contribuiu para desacreditar o sistema e favorecer os saques, pois os trabalhadores preferiam sacar e usar do que ver o dinheiro perder a cada dia seu poder de rendimento em relação a outras modalidades de investimentos. Nessa situação, os grandes beneficiados eram os empresários empregadores, pois em caso de rescisão de contrato, diminuía o valor real da multa a ser paga por demissão sem justa causa.

O trabalhador, segundo Milak,(1991:35), ainda enfrentava problema com o banco depositário, que dificilmente lhe dava acesso às suas contas do FGTS, impossibilitando-lhe saber se os depósitos estavam sendo realizados mensalmente.

2.4. O processo de fiscalização dos recursos do FGTS

Logo no início, o FGTS era fiscalizado pelo IAPAS, que já possuía um corpo de fiscais atuando na área das contribuições previdenciárias, podendo também contribuir nesse sentido com o FGTS.

Contudo, o IAPAS contava com um corpo muito reduzido de fiscais que, além de tudo não dispunham de instrumentos legais adequados para aplicar sanções aos infratores. A pena se constituía no recolhimento do numerário devido, acrescido de atualização monetária, uma módica taxa mais as custas judiciais quando fosse o caso.

O aproveitamento do corpo de fiscais do IAPAS objetivou economizar recursos, pessoal, prédios, material de escritório em geral. No entanto, o primeiro convênio entre o órgão gestor e o FGTS, estabelecendo condições de fiscalização, foi realizado em 29 de abril de 1970, portanto quase quatro anos após a criação do FGTS.

Embora os depósitos do FGTS sejam garantidos por lei, os prejuízos pelo não-recolhimento são sofridos exclusivamente pelo trabalhador. A situação é grave no tocante ao não recolhimento do FGTS, a ponto de o Ministério do Trabalho observar que mais de 30%

das reclamações trabalhistas envolvem a falta ou irregularidades nos depósitos do FGTS.

Com a última reformulação do FGTS, ocorrida em 1990, a fiscalização passou a ser feita pelo Ministério do Trabalho e não mais pelo INSS. Na realidade, a efetiva fiscalização dos recursos do FGTS, ocorrerá com a completa e total centralização de tais recursos pela Caixa Econômica, conforme o Decreto Lei n. 99.684\90.

O Setor responsável pelo parcelamento do FGTS, da Caixa Econômica Federal de Santa Catarina, observa que em 1991, as prefeituras municipais deviam sete bilhões e quatrocentos milhões de cruzeiros, e trezentos e nove mil cruzeiros relativos a recolhimentos realizados a menor, isto sem considerar o montante relativo àquelas empresas que deixaram de efetuar os depósitos na sua integralidade.

Ainda no tocante à fiscalização, a partir da vigência do Decreto n. 99684\90, a fiscalização tem melhorado, devido à exigência do certificado de regularidade de situação em casos como:

- a. alteração do contrato social;
- b. encerramento de atividade das empresas;
- c. registro de firmas;
- d. alteração de estatuto ou qualquer outro documento que implique modificação da estrutura jurídica do empregador.

Dentre as distorções verificadas, com a operacionalização da arrecadação dos bancos depositários, estão as chamadas contas inativas. Estas aconteciam sempre que havia mudança de banco depositário por parte da empresa, e se processava abertura de nova conta vinculada para o mesmo empregado. Se este por desinformação não solicitasse a transferência da conta antiga, permanecendo esta sem movimentação pelo prazo de dois anos, era classificada como conta inativa, sendo repassada para o órgão gestor.

Contas inativas são aquelas que ficam sem receber depósitos mas deixam um saldo. A maioria torna-se inativa quando o empregado pede demissão ou é demitido por justa causa. Nestes casos, o FGTS não pode ser sacado. Há também contas inativas com saldo residual. Por exemplo, quando uma pessoa demitida sem justa causa retira seu fundo e a empresa faz um depósito posteriormente.

Até a Lei 8.036, de 14 de maio de 1990, as contas inativas podiam ser sacadas por motivo de aposentadoria, morte (herdeiros retiram), compra da casa própria etc. Basicamente os mesmos motivos para saque de conta ativa, exceto demissão sem justa causa.

Quando alguém é demitido, sem justa causa, saca o FGTS do último emprego, mas não pode retirar o dinheiro de contas inativas de empregos anteriores. Com a Lei 8.036\90, ficou assim: contas que ficaram sem receber depósitos por três anos ininterruptos, a partir da nova legislação podem ser sacadas sem que haja motivo específico.

Como a Lei 8.036 é de maio de 1990, a partir de 14 de maio de 1993 a maioria das contas inativas poderá ser movimentada. Deixaram de receber depósitos por três anos ou muito mais, já que o FGTS foi criado em 1966. As estimativas, segundo Carvalho, (1993:1-6), do número de contas inativas não são precisas. Vão de 60 milhões a 87 milhões. O saldo total equivale a US\$ 3,5 bilhões, com possibilidade de saque de US\$ 2 bilhões em maio. Seus titulares somariam 15 milhões de pessoas, já que cada trabalhador pode ter duas, três ou mesmo dezenas de contas inativas.

Outra distorção decorre dos chamados depósitos a individualizar. Isto ocorria quando as empresas, por erro ou omissão, dificultavam a individualização das contas por parte do banco depositário. Dai esses recursos permaneciam na conta "depósitos a individualizar", sem atualização de juros e correção e monetária.

Das hipóteses de saques que são rescisões, merecem destaque:

a. aposentadoria do empregado, seja por invalidez ou tempo de serviço. Ambas contribuem para contratação de novos empregados ou então a empresa reduz a contratação de novos empregados;

b. falecimento do empregado que da mesma forma que a aposentadoria abre oportunidade para novas contratações.

No tocante à relação saque/depósito, vamos comparar com as taxas de emprego/desemprego no período de 1986/1989. O nível de emprego teve uma queda acentuada no ano de 1986, em relação a 1985. O nível de desemprego teve uma queda acentuada em 1986 em relação a 1985. Enquanto que, em 1985, a média foi de 5,9%, em 1986, este percentual baixou para 3,98%, Milak,(1991:43).

O crescimento dos níveis de emprego pode ser controlado também via relação saque/depósito, que em 1986 ficou em torno de 50%. Já em 1987, a elevação média dos níveis de emprego passou de 3,98% (que foi a média do ano de 1986) para 4,08%. Do total depositado, 61% foram sacados. Em 1988, os depósitos superaram os saques em apenas 36%, o que prova um aumento do desemprego com uma taxa média anual de 4,18%, segundo Milak,(1991:43). Dos anos acima analisados, a menor taxa de desemprego foi verificada no ano de 1989, com uma média anual de 3,63%, superando o ano de 1986, que só começou em junho a melhorar a taxa de oferta de emprego. Pode-se dizer que, em toda a década, 1989 apresentou o maior nível de emprego e foi o ano em que se verificaram mais depósitos em relação aos saques.

2.5. As alterações no FGTS impostas pelo Dec.Lei 99684/90

Desde a sua criação pela Lei n.5.107, de 13 de setembro de 1966, e regulamentação pelo Decreto n.59.820, de 20 de dezembro de 1966, a alteração mais significativa se deu com o advento do Decreto Lei n.99.684, de 08 de novembro de 1990.

Ainda que tardia, a reformulação visa recolocar o FGTS a serviço do trabalhador com a finalidade de facilitar a construção da casa própria, além de infra-estrutura e saneamento básico para as camadas da população com menor renda.

Evitou-se que os valores arrecadados chegassem às contas individuais já desvalorizado. Os prazos para o recolhimento foram alterados. As empresas são obrigadas a depositar o valor referente ao Fundo até o quinto dia útil de cada mês e os bancos são obrigados a repassar à Caixa Econômica Federal após o segundo dia útil do seu recebimento, e a remuneração aos trabalhadores se dará a partir do dia 10 de cada mês. Também os juros e a correção monetária serão creditados mês a mês.

Outra modificação importante foi a reativação do Conselho Curador do FGTS, cuja função é estabelecer as diretrizes e os programas de alocação dos recursos juntamente com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e as políticas de Habitação Popular, Saneamento Básico e Infra-estrutura estabelecidos pelo governo.

Este conselho, é constituído pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento; Ministro da Ação Social; Presidente do Banco Central do Brasil; Presidente da Caixa Econômica Federal; três representantes dos trabalhadores e três representantes dos empresários.

Com relação aos recursos, a reformulação prevê que 60% dos recursos captados sejam aplicados na habitação popular; 30% em saneamento básico e 10% em obras de infra-estrutura urbana.

Quanto à penalização do empresário, quando da demissão sem justa causa, a reformulação trouxe sensível progresso. Antes o funcionário demitido tinha somente o valor do FGTS. Em 1971, viu-se a necessidade de aplicar multa de 10% sobre o valor corrido do FGTS. Agora, com a reformulação, a multa pela demissão imotivada é de 40% sobre o valor do FGTS corrigido.

A nova lei prevê também que quando uma conta permanecer três anos ininterruptos sem receber depósito a partir de 14 de maio de 1990 o operário, à exceção do servidor público federal(Lei 8.112/90) poderá simplesmente levantar a quantia lá existente.

Capítulo III 1.9. A Constituição e o direito a propriedade

Segundo Santos, (1947:117), foi na Idade Média que se abandonou o conceito unitário de propriedade, para consagrar uma superposição de direitos sobre um mesmo bem, dando a cada um deles a mesma natureza, mas a densidade diferente.

A confusão criada na Idade Média entre a soberania e o dominium, introduzindo um elemento político no direito de usar, gozar e dispor, levou à criação da enfiteuse.

Entendia-se que o soberano era proprietário de todo o território nacional, tendo sobre ele uma espécie de domínio relativo, idéia que se mantém, em parte, no campo do Direito Internacional Público.

A Revolução Francesa restaurou o individualismo, quando, na famosa noite de 4 de agosto de 1789, extinguiu os privilégios de tradição romana de propriedade una, absoluta e perpétua.

Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, incorporada à Constituição de 3 de setembro de 1791, a propriedade foi definida como direito inviolável e sagrado, e o Código de Napoleão conceituou o domínio no seu sentido mais amplo possível.

O século XIX, especialmente na sua segunda metade, abandonou o individualismo ferrenho da Revolução Francesa, ensejando um movimento solidarista, cuja existencia é preesentida nos estudos de Cimbali, Gianturco e Polacco, na obra acima citada, p.119.

A partir da Constituição de Weimar, o legislador reconhece a necessidade de garantir a proteção dos economicamente mais fracos, devendo o Estado intervir na economia, a fim de planejar a atividade Pública e particular no interesse da coletividade. Um novo capítulo se abre então nas constituições, sob a denominação de " Ordem Social e Econômica " - obra acima citada, p.119 - com importantes repercussões sobre o direito de propriedade.

No Direito Constitucional Brasileiro anterior, ou seja, na Carta Imperial de 1824, no artigo 179, n. XXII, a propriedade e seu uso eram assim definidos: " É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude". Mais adiante, e conforme Ferreira, 1989, p.98, os cento e setenta e nove artigos da constituição do Império, em 1824, eram aparentemente liberais sobre a propriedade, mas seu silêncio permitia a escravidão.

Declarava a abolição das penas de açoite, tortura, marcas de ferro quente e outras penas cruéis e preceituava: "nenhuma pena passará da pessoa do delinquente" (artigo 179, incisos 19 e 20). As penas de banimento e morte eram aplicadas.

Dom Pedro começou a reinar em 1840 e a princípio condenava à morte por enforcamento os grandes criminosos. De 1850 a 1889, ninguém mais foi enforcado, pois comutava-se a pena em trabalhos forçados por toda a vida (galés perpétuas).

Como se vê, em matéria de propriedade e de direitos relativos às pessoas, a constituição imperial era efetivamente conservadora, mascarando um liberalismo ao não admitir expressamente no texto Constitucional a escravatura, como fazia a constituição americana de 1787.

A carta de 1891, primeira constituição brasileira Republicana, em seu artigo 72, parágrafo 17, expressa o seguinte: "O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude" admitindo em seguida o direito de indenização em caso de desapropriação por utilidade pública, pertencendo os minérios aos proprietário do solo, salvo as limitações que fossem estabelecidas.

O direito à indenização, em caso de desapropriação, era igualmente assegurado na constituição imperial.

Assim, tanto na constituição imperial quanto na constituição republicana de 1891, a propriedade tinha o sentido individualista emprestado pelo conteúdo do artigo 17 da "declaração" de 1789, lida por La Fayette quando a Assembléia Constituinte estava cercada de tropas reais ... "tout home nait avec droits inaliénables et imprescritibles; tels ... le droit de propriété" - in Falcão, (1957: 140).

Com a constituição de 1934, o liberalismo dos fisiocratas do "laissez faire, laissez passer, ne pas trop gouverner" se encontra superado. No artigo 113, número 17, prescreveu: " É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social e coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização... "

Da propriedade individualista, intocável, de uso exclusivo, com a carta de 1934, nada restou, visto que ela obrigava o seu uso em favor do interesse social e coletivo. Ao menos no texto constitucional, o liberalismo do "laissez faire, laissez passer" estava superado, como escrevia o economista Keynes, em 1926, em "The end of laissez faire" .

A constituição de 1937, conhecida como "polaca" dadas as suas semelhanças com a adotada pelos fascistas poloneses, institui o Estado Novo, como se vê em Iglésias, 1987, p. 53. Assim, no tocante à propriedade e seu uso, a Constituição de 1937 garantiu: " O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia " .

O texto constitucional de 46 incorporou as conquistas sociais do de 34 e as medidas da política populista do chamado Estado Novo, refletindo as alterações político-econômicas verificadas a partir da Segunda Grande Guerra Mundial. Setores importantes da economia foram objeto de nacionalização em diversos países ocidentais, e a consciência dos governos, assim como a opinião pública mundial, liderada pelas autoridades eclesiásticas, reconheceram que determinados bens devem ser de propriedade estatal, enquanto que outros são natural e essencialmente individuais, mas não devem ser utilizados contrariamente às finalidades sociais.

Identicamente se deu com a Constituição de 1967 e com a Emenda Constitucional n.1, de 17 de outubro de 1969. Porém, grandes alterações se deram, nesse período, no tocante à propriedade.

A mais significativa diz respeito à aquisição da casa própria, consoante o plano idealizado pela deputada Sandra Cavalcanti e adotado pelo Marechal Humberto Castelo Branco, com a criação do Sistema Financeiro da Habitação, em 21 de agosto de 1964, através da Lei 4380.

A Constituição de 1946, em seu artigo 141, assegurava aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, e, no parágrafo 16 do mesmo artigo, garantia seu exercício, ressaltando o direito de desapropriação.

Até 21 de agosto de 1964, em termos globais de uma política de governo, não havia uma proposta efetiva que possibilitasse a aquisição da casa própria pelas classes menos favorecidas, aqui entendidos os assalariados de um modo geral como pertencentes à classe média baixa, por não disporem dos recursos próprios necessários à aquisição de uma moradia, sendo, pois, necessário um sistema de financiamento.

Assim, enquanto a Constituição de 46 assegurava o direito à propriedade, a Lei 4.380 oportunizava a sua aquisição.

Na realidade, a mudança passou a se verificar após as constituições de 1824 e de 1891, onde o aspecto social passou a preponderar sobre o individual como se disse acima. Já na Constituição de 1934, o interesse era visivelmente no sentido de fazer com que todos tivessem uma propriedade.

Com o advento da Constituição de 5 de outubro de 1988, houve por parte do legislador maior preocupação com o aspecto social da propriedade. Assim é que os direitos e deveres individuais passaram a integrar logo o conteúdo do artigo 5, o qual dispõe, no "caput": "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos..."

Logo no inciso XXII, garante o direito de propriedade, res-salvando no inciso seguinte que a propriedade atenderá a sua função social. Assim, para concluir o raciocínio acima, a Carta de 1988, além de garantir o direito de propriedade, ressalvando o seu caráter social de uso, sinaliza igualmente, com o "caput" do artigo 5, que todos têm direito a sua aquisição. Isto posto, nunca foi tão atual e oportuna a legislação que informa o Sistema Financeiro da Habitação.

Capítulo IV. A lei de hipotecas e sua contribuição na evolução do Sistema Financeiro da Habitação

4.1. A Lei hipotecária no Brasil Império

Outro aspecto de relevância, a ser considerado nas relações de desenvolvimento e ocupação de espaços frente à questão fundiária, é a questão hipotecária. Segundo Osvaldo C. Santos, Rio, 1958, p.262, a nossa primeira organização hipotecária, que veio substituir o direito romano e as Ordenações do Reino, foi a Lei n. 317, de 21 de outubro de 1843, seguida de seu regulamento, o Dec. n. 482, de 14 de novembro de 1846.

O fato é que o Registro de Imóveis e o sistema hipotecário só poderiam aparecer no Brasil, caso o território se encontrasse povoado a tal ponto que começasse a ganhar interesse o conhecimento da extensão de cada gleba particular, a certeza de sua propriedade, tudo com o fito de protegê-la contra eventual turbação ou esbulho, como ensina Afranio de Carvalho, (1977:12).

Quando o Brasil foi descoberto, o Rei de Portugal, na condição de descobridor, adquiriu sobre o território o título originário da posse. Investido desse senhorio, o descobridor realizou uma

Série de doações, feitas em cartas de sesmarias, as quais viriam a se constituir no início do domínio privado.

Esse regime de sesmarias veio da descoberta até a independência do Brasil em 1922 ocasião em que se abriu um hiato na legislação fundiária brasileira, que perdurou até 1850, período no qual a ocupação do solo se dava pela sua simples ocupação, tomada de posse, a exemplo do que fez anteriormente o descobridor. Veja-se Afranio de Carvalho, (1977:12).

A Lei n. 601, de 1850, e seu regulamento n. 1318, de 1854, legitimaram a aquisição pela posse, desde que estivesse registrada no livro da Paróquia Católica, ou no então chamado registro do vigário. Vejam-se artigos 91 a 87 da supra citada lei.

Os títulos de propriedade expedidos pelo governo de então, somados aos expedidos pela Paróquia, foram consolidando gradativamente, com apoio uns nos outros, os chamados contratos de transmissão, estabelecendo-se uma tênue cadeia de filiação, tanto inter vivos quanto mortis causa.

Nesse tempo, a propriedade imóvel se transmitia não pelo contrato, mas pela tradição, que se lhe seguia, de acordo com a teoria romana do "título" e do modo de adquirir. O título consiste na

causa pela qual se dá a aquisição, e o modo no fato material que a exterioriza, a saber: a entrega do imóvel ou tradição, obra citada p. 13. O título traduz uma relação de direito pessoal, de interesse privado; a tradição exprime uma relação de direito real, de direito público.

Essa situação perdurou até o surgimento da Lei Orçamentária n. 317, de 1843, regulada pelo Decreto n. 482, de 1846, que criou o registro de hipotecas, tornando visível o fato de que a terra era fator de crédito.

Foi o registro de hipotecas a origem do atual registro de imóveis, pois diante do seu escasso préstimo para o crédito, surgiu a idéia de aproveitá-lo para a transmissão da propriedade, consubstanciando-se esse intento em projeto de lei apresentado à Câmara dos Deputados pelo conselheiro Nabuco Araújo, em 1854, transformando-se na Lei n. 1237, de 1864, que criou o chamado registro geral, verdadeiro antecedente do atual Registro de Imóveis, obra citada, p.15.

Dita Lei de n.1.237 de 1864 foi substituída pelo Decreto n. 169-A e seu regulamento, o Decreto n. 370, ambos de 1890, que manteve o nome de Registro Geral, consagrou a especialização das hipotecas legais, e o princípio de que o registro não é prova irrefutável de domínio. Tal sistemática vigorou até o advento do Código Civil, em 1916.

Mas certamente foi o Regulamento da Lei n. 4827, de 1924, consubstanciado no Decreto n.18.542, de 1928, que maior serviço prestou às relações negociais e ao registro da propriedade, dando-lhes confiabilidade, ao exigir para qualquer registro o registro anterior, fortalecendo assim a fidedignidade, o princípio da continuidade.

Outro instrumento legal que merece referência é o Decreto - Lei n. 58, de 1937, a chamada lei do loteamento, que, à parte de sua importância econômica e social, teve enorme repercussão no registro de imóveis, vez que consagrou a promessa de compra e venda por instrumento particular como título hábil para a aquisição do domínio, consolidou definitivamente a promessa de compra e venda de imóveis como instrumento de democratização do solo urbano, e o mais importante: derogou a função do artigo 1088 do Código Civil como instrumento de constituição em mora nas já mencionadas promessas de compra e venda.

Assim, o registro de imóveis é o estado atual a que, em seu desenvolvimento, chegou o registro de hipotecas, criado pelo artigo 35 da Lei Orçamentária n. 317, de 21 de outubro de 1843, regulamentada pelo Dec. n. 482, de 14 de novembro de 1846.

A Lei n.1.237, de 24 de setembro de 1864, oriunda do projeto apresentado à Câmara dos Deputados, na sessão de 25 de julho de 1854, pelo conselheiro Nabuco, veja-se Loureiro, 1952,p.21, criou o registro das transmissões da propriedade imóvel, por atos entre vivos, e dos ônus reais, a cargo do registro de hipotecas, que passou a denominar-se Registro Geral (Lei n.1.237, artigo 7). O Código Civil, ao enumerar as funções que incumbiam ao Registro Geral, deu-lhe o nome de Registro de Imóveis (Código Civil, artigo 856).

O Sistema Financeiro da Habitação, em face do que se colocou até o presente momento, nos permite afirmar que sua origem é muito mais remota no tempo do que possa insinuar a Lei n.4.380, de 21 de agosto de 1964. Vejamos:

Como a parte histórica evolutiva ficou perfeitamente delimitada acima, passaremos doravante a trabalhar todo o acervo legal conhecido, trazendo a lume as partes mais significativas no tocante à evolução dos negócios imobiliários até o atual Sistema Financeiro da Habitação:

- 1) do descobrimento do Brasil até as Ordenações Filipinas;

- 2) das Ordenações Filipinas, com a Proclamação da Independência, até a Lei n. 317, de 21 de outubro de 1843, que fixou a despesa e a receita do império para os exercícios de 1843 a 1845;

Cria, no artigo 35, o Registro Geral de hipotecas, nos lugares e pelo modo que o governo estabelecer nos seus regulamentos.

3) O Decreto n. 482, de 14 de novembro de 1846, estabeleceu o regulamento para o Registro Geral das Hipotecas, prevendo, no artigo 4, que deverão ser registrados no Cartório do Registro Geral todas as hipotecas convencionais, quer gerais quer especiais; no artigo 13, que são efeitos do registro das hipotecas: torna nula a favor do credor hipotecário, qualquer alienação dos bens hipotecados que o devedor possa fazer, posteriormente ao registro, por título gratuito ou oneroso;

- possa o credor hipotecário, com sentença, penhorar e executar os bens registrados, em qualquer parte que eles se acharem;

- conservar ao credor hipotecário o privilégio de preferência, nos bens registrados que, pela hipoteca, possa haver adquirido.

No artigo 14 dispõe que depois da instalação do Registro das Hipotecas, em qualquer comarca, os efeitos legais das hipotecas dos bens vigorarão a partir da data do citado registro.

4) A Lei n.1.237, de 24 de setembro de 1864, se constitui na primeira reforma e detalhamento do Registro Imobiliário Brasileiro, além de estabelecer as bases de funcionamento das sociedades de crédito real, o equivalente hoje às casas bancárias e mesmo até o sistema de financiamento com garantia hipotecária, através de dois capítulos assim discriminados:

- Capítulo I : trata de relacionar as espécies de hipotecas;

Capítulo II: dispõe sobre as hipotecas legais e convencionais;

Título II : dispõe acerca dos privilégios e dos ônus reais;

Título III: especifica sobre o registro geral;

Título IV : trata da transcrição e da inscrição das hipotecas;

Título V : trata da extinção das hipotecas e cancelamento das transcrições e inscrições;

Título IV : trata das cessões e sub-rogações;

Título VII: trata das ações hipotecárias, e o

Título VIII: trata das disposições transitórias.

5) usando da atribuição conferida no artigo 102, parágrafo 2, da Constituição de 1824, a Lei 1.237, de 24 de setembro de 1864, reformulou a legislação hipotecária, regulamentando o funcionamento das sociedades de crédito real em cinco capítulos conforme segue:

- no Capítulo I: determina o espaço territorial de atuação; deverão constituir-se sob a forma de sociedades anônimas; ficam sujeitas à fiscalização federal, estabelece o mínimo de conteúdo dos estatutos; o modo de avaliação das propriedades; o intervalo entre as anuidades e os juros; institui seguro obrigatório contra fogo às custas e a favor dos mutuários; que ditas sociedades não ficam sujeitas ao regime falimentar;

- no Capítulo II: estabelece que nenhum imóvel rural pode ser hipotecado por quantia que exceda a metade de seu valor e em três quartos do valor dos imóveis urbanos; que os empréstimos seriam pagáveis em 10 anos, pelo menos, e no máximo em 30; que a anuidade compreende o juro estipulado, a amortização e o percentual relativo à administração; que a sociedade, quando tiver exclusividade em uma circunscrição, não poderá cobrar mais de 8% a título de juros; que a anuidade seria paga a dinheiro e por semestre;

- no Capítulo III: trata da especificação das letras hipotecárias;

- no Capítulo IV : trata da ação dos portadores das letras contra a sociedade;

- no capítulo V: trata da ação da sociedade contra os mutuários, estabelecendo que: à falta de pagamento, mas toda a dívida ainda não amortizada, não convindo, porém, à sociedade a execução do imóvel poderá sequestrá-lo para pagar-se mediante o recebimento das rendas do mesmo; a arrematação ou adjudicação dos citados imóveis estão isentas de sisa.

6) O Decreto n.3.272, de 05 de setembro de 1885, veio alterar diversas disposições referentes às execuções civis e comerciais, por exemplo:

- aboliu-se a adjudicação obrigatória, instituindo-se a segunda praça num intervalo de oito dias da primeira e inclusive a terceira, ocasião em que poderia o bem ser arrematado por qualquer lance;

- permitiu-se à esposa, ascendentes e descendentes, remir o bem até a assinatura do auto de arrematação.

4.2 A lei hipotecária na república

7) Logo após a proclamação da República, o Marechal Deodoro da Fonseca substituiu as leis n.ºs 1.237, de 24 de setembro de 1864 e 3.272, de 5 de outubro de 1885, pelo Decreto n.º 169-A, de 19 de janeiro de 1890, estabelecendo que não haverá outras hipotecas e ônus reais, senão o que tal decreto estabelece, disciplinando, em síntese, o que segue:

- só poderiam ser objeto de hipoteca os imóveis e os acessórios deles; os animais pertencentes aos imóveis agrícolas, o domínio direto dos bens enfitêuticos e o seu domínio útil, os engenhos; as fábricas; as usinas, abrangendo os edifícios e maquinismos, as estradas de ferro etc. ;

- só pode hipotecar quem pode alhear;

- a hipoteca ou é legal ou convencional;

- no Capítulo I trata da hipoteca legal;

- no Capítulo II trata da hipoteca convencional;

- no Título II trata dos privilégios e dos ônus reais;

- no Título III trata do registro geral, da transcrição, da inscrição das hipotecas;

- no Título IV, trata dos efeitos das hipotecas e suas remissões;

- no Título V, trata da extinção das hipotecas e cancelamento das transcrições em inscrições;

- no Título VI, trata das cessões e sub-rogações;

- no Título VII, trata das ações e execuções hipotecárias e pignoratícias, e finalmente o

- Título VIII trata das disposições transitórias.

- no Capítulo VI: trata da insolvabilidade e liquidação forçada mediante intervenção conjunta dos credores e do governo.

8) O Governo Provisório, (Marechal Deodoro da Fonseca, Rui Barbosa e M. Ferraz de Campos Salles) com Decreto n. 370 regulamenta o Decreto n.169 A de 19 de janeiro de 1890, dispondo sobre hipotecas, ônus reais e Registro Geral, nos títulos e capítulos que se seguem:

- Título I, do Registro Geral, englobando os seguintes capítulos: da inauguração do registro geral, da ordem do serviço e

do processo do registro, da publicidade do registro, dos emolumentos dos oficiais do registro, da responsabilidade dos oficiais do registro, do cancelamento do registro;

- Título II, das hipotecas, mediante os seguintes capítulos: disposições gerais, constituição da hipoteca, do objeto da hipoteca, da compreensão da hipoteca, da especialização, da inscrição da hipoteca legal da mulher casada, menores e interditos, da inscrição das hipotecas especiais ou especializadas, dos efeitos da hipoteca, da cessão ou sub-rogação da hipoteca, da extinção da hipoteca;

- Título III trata da transcrição mediante os seguintes capítulos: do objeto e efeito da transcrição, da forma da transcrição;

- Título IV trata da remissão do imóvel hipotecado, conforme a seguinte secção e posteriores capítulos: da forma da remissão, da ação que compete aos portadores de letras, da ação que compete à sociedade contra os mutuários, da insolvência e liquidação forçada;

- Parte III, do crédito agrícola e móvel, mediante os seguintes capítulos: do penhor agrícola, das operações de crédito agrícola, dos bilhetes de mercadorias;

- Parte IV trata das ações e execuções hipotecárias e pignoratícias, dos embargos nas ações e execuções hipotecárias, das disposições penais e finalmente das disposições gerais.

4.3. Bases da Lei do Condomínio e da Fundação da Casa Popular

9) Com o avanço, no Brasil, da tecnologia na construção civil, surgiu a necessidade de ser disciplinada a edificação e responsabilidade dos prédios de mais de cinco andares, construídos de cimento armado ou matéria similar incombustível, sob a forma de apartamentos, nascendo daí o Decreto n. 5481, de 25 de junho de 1928, admitindo de modo expresse, no artigo 4, a existência de condomínio por meação de paredes, assoalhos e tetos, e dizendo que a regulamentação de tais edificações em condomínio seria do código civil.

No artigo 5, admitia a divisão em cotas-partes dos valores devidos a título de impostos, taxas, pagamento de seguro obrigatório; admitia igualmente, no artigo 8, o rateio de gastos com energia elétrica, asseio, esgoto, água, enfim, tudo quanto possa interessar aos moradores de modo em geral. Também disciplinava o modo pelo qual

se decidiam os interesses dos condôminos nas assembleias, as obras de interesse geral quanto à estrutura e seu serviço comum, estabelecendo finalmente, no artigo 11, que era proibido alterar a fachada externa, a distribuição interna das edificações, decorar paredes com tonalidade diferente, embaraçar o uso dos corredores com entulhos e objetos, fazer barulho ou ruídos incômodos aos demais moradores etc.

10) A seguir veio o Decreto-Lei n.5.234, de 8 de fevereiro de 1943, que modificava o artigo 1 do Decreto n. 5.481, de 25 de junho de 1928, para permitir a alienação no todo ou em parte, de prédios ou edifícios de três ou mais pavimentos, construídos de cimento armado ou material similar incombustível, sob a forma de apartamentos isolados, que se constituiria no embrião das normas de nossas edificações, pela Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964.

11) No dia 13 de março de 1945, o Decreto Lei n.7.397, tornava inalienáveis os imóveis financiados pelos institutos e caixas de aposentadoria e pensões para seus segurados e associados, desde que o financiamento tivesse sido realizado em percentual superior a 2/3 do valor do imóvel.

12) O Decreto-Lei n.9.218, de 1. de maio de 1946, autorizava a instituição da Fundação da Casa Popular. Poderíamos dizer que se trata de uma espécie de precursora do atual Sistema Financeiro de Habitação, dadas as suas características, conforme segue:

- a fundação tinha por objetivo proporcionar, a brasileiros ou estrangeiros com mais de 10 anos de residência no País ou com filhos brasileiros, a aquisição ou construção de moradia própria, em zona rural ou urbana;

- a fundação reger-se-ia por estatutos que seriam expedidos na forma deste decreto.

- era da competência do Presidente da República a escolha e nomeação dos dirigentes centrais da Fundação;

- a Fundação favoreceria apenas a aquisição e ou construção de moradia popular, podendo os familiares compor a renda necessária de suporte ao financiamento;

- estabelecia uma ordem hierárquica de beneficiários dos financiamentos, na seguinte proporção:

- a) trabalhadores em atividades particulares;
- b) servidores públicos ou de autarquias;
- c) outras pessoas.

- proibia a alienação ou transferência do imóvel enquanto perdurasse o empréstimo;

- declarava o imóvel impenhorável por dívida que não a do financiamento;

- sempre que a moradia se mostrasse imprópria ao uso dos financiados, a Fundação providenciaria a permuta ou substituição por outro;

- o capital inicial da Fundação seria de dois bilhões de cruzeiros, quea seriam integralizados da seguinte forma:

- três milhões de cruzeiros por parte do Governo Federal;

- por valores representados por terrenos adquiridos por doação ou compra a longo prazo, da União, estados e municípios ou de particulares;

- pelas contribuições, a título de empréstimo compulsório, das instituições de previdência social, de acordo com as instruções que seriam emanadas do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;

- pelas contribuições, a título de empréstimo compulsório, das pessoas físicas ou jurídicas;

- pelos demais legados ou doações que receber;

Poderia a Fundação delegar a outras entidades, especialmente às prefeituras municipais, as atribuições que lhe coubessem em matéria de construção de prédios residenciais.

Os prédios adquiridos pelo sistema e na forma deste decreto-lei estariam isentos de qualquer tributo, enquanto não liquidados os empréstimos pelos respectivos adquirentes; até entrar na posse nenhum cruzeiro seria cobrado do adquirente;

Por oportuno, convém registrar que a Fundação da Casa Popular foi exaustivamente estudada pelos professores Sérgio de Azevedo e Luiz Aureliano Gama de Andrade, ambos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, resultando na publicação do livro "Habitação e Poder", publicado pela Zahar, Rio De Janeiro, em 1981.

13) A Lei n. 285, de 5 de junho de 1948, modificou a redação do artigo 1.º do Decreto n.5.481, de 25 de junho de 1928, e revogou o Decreto-Lei n.5.234, de 8 de fevereiro de 1943, para permitir que os edifícios de dois ou mais pavimentos, construídos de cimento armado ou material similar incombustível, sob a forma de apartamentos isolados entre si, tendo, cada um, pelo menos três peças, e destinadas a escritórios ou residências particulares, poderiam ser alienados no todo ou em parte, objetivamente considerados, e constituiriam cada apartamento propriedade autônoma sujeita às limitações estabelecidas nesta mesma lei.

4.4. O Sistema financeiro de habitação

14) A Lei n.4.380, de 21 de agosto de 1964 se constituiu num novo marco para o sistema de compra e venda de imóveis, loteados ou não, por redisciplinar toda a sistemática financeiro-imobiliária até então vigente.

Ao estudá-la, não se pode deixar de levar em consideração duas questões: a primeira diz respeito à morte prematura do político Carlos Lacerda, que, juntamente com a deputada Sandra Cavalcanti, tinha idealizado a reestruturação da questão imobiliária brasileira, conforme já ficou assentado anteriormente; e a segunda, o reaproveitamento das idéias e ideais da deputada pela "Revolução de 64".

Dita lei instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários, criou o Banco Nacional da Habitação e as sociedades de crédito imobiliário, conforme se verifica resumidamente abaixo:

- no Capítulo I, que trata da coordenação dos órgãos públicos e da iniciativa privada, diz que a orientação do sistema é da competência do Governo Federal e sua intervenção se dará por intermédio do Banco Nacional da Habitação, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, das caixas econômicas, do Ipase, das caixas milita-

ares, das sociedades de economia mista e das cooperativas habitacionais.

- no Capítulo II, estipulou a correção monetária dos débitos habitacionais sempre que houver alteração do salário mínimo, estipulando que o reajustamento entrará em vigor sessenta dias após a data de alteração do citado salário mínimo.

- o Capítulo III especifica o interesse social de todo o sistema, especialmente para promover a construção e a aquisição da casa própria, para as classes de menor renda da população. Trata também dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação.

- o Capítulo IV trata da criação do Banco Nacional da Habitação, como personalidade jurídica de Direito Público, especificando suas atribuições.

- o Capítulo V disciplina as atividades das sociedades de crédito imobiliário.

- o Capítulo VI trata das letras imobiliárias.

- o Capítulo VII extingue a Fundação da casa popular e cria o serviço federal de habitação e urbanismo.

- o Capítulo VIII finalmente trata das disposições gerais e transitórias.

15) No dia 16 de dezembro de 1964, com a Lei 4591, reordenou-se toda a legislação que tratava das edificações ou conjuntos de edifícios, que antes estavam limitados em dois e agora passavam a ser de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não-residenciais, podendo ser alienadas, no todo ou em parte, constituindo-se cada unidade propriamente autônoma. Estavam disciplinados o condomínio habitacional e as incorporações imobiliárias, mediante lei especialmente criada para tanto, conforme segue resumidamente:

- no Título I, trata do condomínio, da convenção do condomínio, das despesas de condomínio, do seguro obrigatório, da utilização da edificação ou do conjunto de edificações, da administração do condomínio e da assembléia geral.

- no Título II, trata das incorporações, das obrigações e dos direitos do incorporador, da construção em geral, da construção por empreitada, da construção por administração, das infrações, e finalmente das disposições finais e transitórias.

16) Em 22 de dezembro de 1964, o Decreto n.55.279 coloca a Caixa Econômica Federal como instrumento de ação do Governo Federal no que tange ao Sistema Financeiro da Habitação.

17) A lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, extinguiu a Superintendência da Moeda e do Crédito, reordenando todo o sistema financeiro nacional, colocando na ordem hierárquica de importância e de valores: o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central, o Banco do Brasil, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e logo a seguir todas as demais instituições financeiras públicas e privadas constituídas por bancos, do setor de mercado de capitais, do crédito rural e do crédito industrial.

18) A Lei 4.864, de 29 de novembro de 1965, reorienta e cria medidas de estímulo à construção civil, disciplinando desde a correção monetária até as questões menores, como, por exemplo, o direito do condômino à guarda de veículos nas vagas de garagens.

19) Com a Lei 5.049, de 29 de junho de 1966, se introduzem novas modificações na legislação pertinente ao Sistema Financeiro da Habitação, inclusive determinando que os contratos particulares no âmbito do sistema teriam, para fins de registro, o mesmo efeito de escritos públicos.

20) Mediante a Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966, o governo da "revolução de março de 1964" resolve o problema de falta de recursos para a continuidade do Sistema Financeiro da Habitacional e atende aos empresários em geral, extinguindo a estabilidade no emprego, assunto tratado na excelente obra de Vera Lúcia B. Fer-

rante, " FGTS: Ideologia e Repressão ", Editora Atica, São Paulo, 1978.

Com o FGTS, os operários receberiam além do salário, um acréscimo de 8% sobre o mesmo, os quais ficariam depositados em uma conta vinculada para saque mediante certas condições, como por exemplo, despedida sem justa causa, e outro tanto a ser depositado por conta exclusiva do empregador, mas com as mesmas limitações de saque. A gestão de tais recursos caberia ao Banco Nacional da Habitação, sendo as controvérsias dirimidas pela justiça do trabalho.

21) O Decreto-Lei n. 70, de 21 de novembro de 1966, regulamentou e autorizou o funcionamento das associações de poupança e empréstimo, sob a forma de sociedades civis, com o fito de captar poupança particular, cujo destino seria financiar a casa própria dos associados. Não estariam sujeitas a falência e ficariam subordinadas às normas do Sistema Financeiro da Habitação.

22) A Lei n. 5.741, de 1. de dezembro de 1971, ora em vigor, disciplina o modo de cobrança do crédito hipotecário vinculado ao sistema financeiro da habitação, autorizando o credor a promover a execução forçada do crédito, concedendo-lhe, em síntese, as seguintes vantagens:

- o devedor será citado para pagar o valor do débito reclamado ou depositá-lo em juízo no prazo de vinte e quatro horas, sob pena de lhe ser penhorado o imóvel hipotecado;

- se o executado e seu cônjuge estiverem fora da jurisdição do imóvel, a citação far-se-á mediante edital, pelo prazo de 10 dias, publicado uma vez, no órgão do Estado, e pelo menos duas vezes, em jornal de grande circulação;

- se o executado não pagar, nem nomear bem à penhora, será penhorado o imóvel em razão da hipoteca anteriormente constituída;

- se o executado não estiver ocupando o imóvel, o credor poderá exigir que o terceiro o desocupe no prazo de 10 dias e caso o ocupante seja o mutuário o prazo de desocupação será de 30 dias;

- intimado da penhora, o mutuário, em dez dias, poderá opor embargos, desde que prove: que depositou por inteiro a importância reclamada na inicial, que nada deve, ou ainda pelos fundamentos do artigo 741 do Código de Processo Civil;

- rejeitados os embargos, o imóvel irá à praça, por preço não inferior ao saldo devedor;

- não havendo licitante na praça, o juiz adjudicará, dentro de quarenta e oito horas, ao exequente o imóvel hipotecado, ficando exonerado o executado de pagar o restante da dívida;

- É lícito ao executado remir o imóvel hipotecado, desde que deposite em juízo, até a assinatura do auto de arrematação, a importância que baste ao pagamento da dívida reclamada, mais custas e honorários advocatícios, caso em que convalidará o contrato.

23) O Presidente da República, José Sarney, no dia 21 de novembro de 1986, mediante o Decreto-Lei n. 2.291, extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH - e, ato contínuo, incorpora todo o seu acervo à Caixa Econômica Federal - CEF -, a qual o sucede em todos os direitos e obrigações.

Coube ao Conselho Monetário Nacional e ao Banco Central do Brasil exercer as funções de órgão orientador do Sistema Financeiro da Habitação enquanto a formulação de propostas de política habitacional e desenvolvimento urbano coube ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

24) Logo em seguida, o Presidente José Sarney, com o Decreto-Lei n. 2.406, de 05 de janeiro de 1988, transfere a gestão do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS do Banco Central do Brasil para o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.

Com o Decreto-Lei n. 2.408 de 05 de janeiro de 1988, a gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço ficou, com a CEF-Caixa Econômica Federal, mas mediante programa a ser formulado pelo Conselho Curador do Fundo, o qual terá, segundo citado decreto-lei, a seguinte composição: um representante do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, que o presidirá; um representante da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República; um representante do Ministério do Trabalho; um representante do Ministério da Previdência e Assistência Social; o Presidente da Caixa Econômica Federal e três representantes de categorias econômicas, eleitos pelo período de dois anos, por suas confederações.

25) Em razão da quantidade de transferências dos contratos de financiamento ligados ao Sistema Financeiro da Habitação, das quais os bancos não participaram, ou melhor, às quais não anuíram, o Presidente José Sarney, pela Lei n. 8.004, de 14 de março de 1990, reconheceu-lhes formalmente a existência, uma vez que, na linguagem informal, tinham o nome de "contratos de gaveta", disciplinando dita transferência, com a simples substituição do devedor em condições que especifica no artigo 2 e seguintes da citada lei.

Capítulo V. O Sistema Financeiro de Habitação e a Comissão Parlamentar de Inquérito.

A Comissão Parlamentar de Inquérito dividiu o Sistema Financeiro da Habitação em quatro fases até 1976 (ver p.002) :

- a primeira fase, de 1964 até 1965, que corresponde ao período de criação e instalação;

- a segunda fase, de 1966 a 1970, em que a nova diretoria procurou regular seus instrumentos jurídicos, consolidar e adaptar sua legislação, uma vez que nesse período já contava com os recursos do FGTS, cuja gestão foi atribuída ao BNH;

- a terceira fase vai de 1971 a novembro de 1974, com alterações radicais nas modalidades de financiamento e

- a quarta fase, de dezembro de 1974 até 1976, com estrutura técnica e administrativa satisfatória, procurava reparar os erros do passado, introduzindo melhorias nos financiamentos, aumentando e melhorando a flexibilidade das operações.

No que concerne à primeira e segunda fases, a CPI analisa mais detalhadamente a finalidade do BNH e do SFH, conforme segue: a criação do BNH se deu pela Lei 4.380 de 21.08.64, como uma autarquia pertencente ao Ministério da Fazenda e, através do Decreto-Lei n. 200 de 25.02.67, Capítulo II, foi vinculado ao Ministério do Interior, sem prejuízo da subordinação técnica à autoridade monetária nacional, sendo posteriormente, pela lei n. 5.762, de 14.12.71, transformado em empresa pública. A Lei n. 4.380/64, em seu artigo 17, estabelece como finalidade do BNH, basicamente: orientar, disciplinar, incentivar e controlar o SFH desde os mutuários até as sociedades de crédito, passando inclusive pelo financiamento de empresas de material de construção, estabelecendo, no parágrafo único do citado artigo, que o BNH não pode operar diretamente no mercado.

Com a proibição de operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitação, ficou caracterizado como banco de segunda linha.

No tocante a recursos, o Banco Nacional da Habitação inicialmente contou com as seguintes fontes :

a) taxa compulsória de 4% incidente sobre os aluguéis e contra a emissão de letras imobiliárias, a favor dos locadores;

b) 1% sobre o montante das folhas de pagamento das empresas;

c) Cr\$ 1 milhão de capital próprio, subscrito pela União.

Com a Lei 5.107, de 13.09.66, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o qual atendeu às necessidades financeiras do Sistema, arrecadando Cr\$ 600 milhões logo no primeiro ano de sua existência.

Após a criação do FGTS, o BNH sentiu a necessidade de encontrar uma maneira mais adequada de fazer suas aplicações, e para tanto contava somente com as instituições financeiras e com os promotores de habitações já experientes na atividade, como as agências da Caixa Econômica Federal, institutos de aposentadoria e pensões, das fundações e dos construtores e incorporadores designados inicialmente pelo Banco e obedecendo as normas por ele editadas.

Quem eram os agentes financeiros ?

a) A Caixa Econômica Federal e as estaduais, empresas estatais e a rede existente de bancos privados;

b) sociedades de crédito imobiliário, instituições de crédito especializado, organizadas sob a forma de sociedades anônimas criadas pela Lei 4.380/64, com a finalidade de captar poupança voluntária e colocar no mercado letras imobiliárias de sua própria emissão, operando em financiamentos para construção ou aquisição de habitações mediante:

- abertura de crédito aos empresários desejosos de operar no sistema;

- abertura de crédito para compra ou construção de casa própria e

- desconto, mediante cessão de direitos para receber a prazo o preço da construção ou venda de habitações;

c) associações de poupança e empréstimo, sociedades civis criadas pelo Decreto Lei n. 70, de 21 de novembro de 1966, de caráter mutualista, tendo como objetivos fundamentais:

- propiciar a aquisição ou construção da casa própria a seus associados;

- captar, incentivar e disseminar a poupança.

Quem eram os agentes promotores ?

1) COHABs, sociedades de economia mista, de âmbito regional ou estadual, cujo controle é exercido pelo estado membro, na condição de acionista majoritário ou não. Têm como atividade principal a produção de habitações populares, em nível social, para atender às camadas de menor renda, podendo no entanto financiar obras de infra-estrutura dos conjuntos por ela construídos, condicionados seus projetos à aprovação do Banco Nacional da Habitação.

2) Cooperativas habitacionais operárias, sociedade civil sem fins lucrativos, com número pré-fixado de associados, tendo como objetivo único proporcionar habitações a seus associados, com recursos próprios da sociedade e com financiamento do Banco Nacional da Habitação.

3) Inocoops, sociedades civis sem fins lucrativos, voltadas para o atendimento técnico às cooperativas.

Planos de Financiamento do Banco Nacional da Habitação

Através da instrução n.5, de 27 de janeiro de 1966, o BNH fixou critérios de correção monetária e regulou a forma de reajustamento das prestações através dos planos "A" e "B".

No plano "A", o fator de reajustamento é a razão entre o valor do maior salário mínimo e o do imediatamente anterior.

No plano "B", o fator é o mesmo aplicado no reajustamento do valor das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional. Ainda no plano "A", se no término do prazo de financiamento houvesse saldo, este seria refinanciado por um prazo de 50% ao tempo do financiamento.

De 1971 até novembro de 1974, o BNH, diante do gigantismo do número de operações, precisou corrigir e aperfeiçoar o sistema. Por isso, em outubro de 1971, instituiu o plano de financiamento pelo Sistema de Amortização Constante, com utilização dos índices da Tabela Auting Stand.

O Sistema de Amortização Constante impõe a igualdade da cota de amortização durante todo o prazo do financiamento. Como o estado da dívida entre dois períodos consecutivos reduz, do saldo, valor igual à cota de amortização, resulta que os juros são decrescentes e, conseqüentemente, também o são as prestações.

O Sistema Francês de Amortização (tabela price) estabelece igualdade de prestações, implicando amortizações crescentes e juros decrescentes e, conseqüentemente, mínima diminuição inicial do saldo devedor, favorecendo assim maior incidência de correção monetária.

O BNH deixou em vigor o sistema francês de amortização para financiamentos a partir de 1.800 UPCs (unidade padrão de capital), à opção dos mutuários.

Os sistemas de correção das prestações ainda continuam os mesmos para ambos os planos: equivalência salarial e correção monetária, onde o mutuário poderia obter financiamento de até 1.800 UPCs no PES/SAC ou PCM/SAC, e a partir de 1.800 UPC no PES/SAC, PCM/SAC, PES/PRICE ou PCM/PRICE.

Pelo Plano de Equivalência Salarial (PES), os mutuários terão suas prestações reajustadas uma vez ao ano, da seguinte forma: sessenta dias após a decretação do aumento do salário mínimo no País, ou nos meses de agosto, novembro, fevereiro e maio; ou sessenta dias após o aumento dos vencimentos dos servidores públicos, civis e militares.

O Sistema de Amortização Constante (SAC) aplica, em seus cálculos, a tabela Auting Stand, cujos índices são maiores que os da Tabela Price, e, conseqüentemente, as prestações iniciais para um mesmo valor representam, no início, a média de 23% a mais em relação ao sistema francês de amortização.

Findo o prazo de financiamento previsto em contrato e restando saldo devedor, este será automaticamente quitado através o Fundo de Compensação de Variações Salariais.

Esse fundo foi criado pela resolução n. 25, de 16 de junho de 1967, cabendo-lhe a responsabilidade pela liquidação do saldo devedor quando do término do prazo contratual.

Medidas adotadas pelo BNH para minimizar o impacto do percentual do reajuste das prestações no salário dos mutuários de 1964 a 1974, o BNH adotou uma série de medidas visando a melhor atender à população, medidas estas a seguir enumeradas:

a) Subsídio aos mutuários através do Decreto - Lei n. 1.358/74.

b) Utilização do FGTS para pagamento da poupança, amortização ou liquidação da dívida.

c) Crédito trimestral de juros e correção monetária na conta dos depositantes do FGTS.

d) Aprovação da RC n. 36/74, que estabelece:

- redução das taxas de juros dos empréstimos habitacionais ;

- elevação, para 300 meses, do prazo de financiamento;

- ampliação da faixa de atendimento do Planhap de 320 UPCs para 500 UPCs;

- maior participação do BNH no valor dos investimentos do Planhap, reduzindo o esforço dos estados e municípios na integralização do Fundhap e

- aumento do valor dos financiamentos concedidos pelo programa de cooperativas.

e) Redução da taxa de juros dos financiamentos destinados a estados e municípios.

f) Redução da taxa de juros do FIPLAN.

g) Redução da taxa de juros dos financiamentos dos subprogramas REINVEST e REGIR.

h) Refinanciamento do excedente de correção monetária para os subprogramas REINVEST e REGIR, quando a taxa de correção ultrapassar o limite de 20% a.a..

i) Regularização da situação de conjuntos-problemas nas áreas da COS, CPH e SBPE.

j) Aumento, de 400 para 1.000 UPCs, do limite de garantia para os depósitos em caderneta de poupança.

k) Aumento para 3.500 UPCs do teto dos financiamentos concedidos pelo SFH.

l) Criação de fundo de assistência de liquidez - FAL, como mecanismo regulador do fluxo de caixa das entidades do sistema.

m) Aprovação do programa de financiamento de lotes urbanizados - Profilurb.

n) Aprovação do programa de desenvolvimento comunitário, objetivando a promoção social das famílias de baixa renda.

o) Aprovação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos - PRODEPO.

p) Instituição, pelo Governo Federal, do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano - FNDU e

q) financiamento antecipado às COHABs e Cooperativas para aquisição de terreno.

Na parte conclusiva dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito, obra mencionada, p.14, o relator conclui que o Banco Nacional da Habitação, efetivamente, afastou-se de sua finalidade originária, privilegiando as classes de maior poder aquisitivo no financiamento de moradia própria.

Conclui também que outros fatores contribuíram para a diminuição de oferta e subsequente desinteresse da demanda nessas classes menos favorecidas, entre as quais podem ser apontadas:

- falta de adequada infra-estrutura;
- deficiência dos meios de transporte de massa;
- impropriedade da localização dos conjuntos habitacionais;

- má qualidade do material de construção empregado;
- falta de pesquisa de mercado;
- alto custo de terrenos para tais edificações;
- falta de interesse dos estados e municípios;
- morosidade na aprovação dos projetos pelos órgãos governamentais etc.

Todavia, um dos grandes fatores impeditivos do desenvolvimento do programa instituído pelo SFH, e que apareceu no transcurso dos trabalhos da CPI, foi o alto custo de construção.

Nesse âmbito, três variáveis têm pesado para o elevado preço do custo final:

- a) especulação imobiliária, com reflexo no custo do terreno;
- b) desperdício de material e
- c) elevação do preço do material de construção numa taxa muito superior aos índices de inflação e custo de vida efetivos.

A ausência, ou insuficiência, de obras de infra-estrutura básica em conjuntos habitacionais tem sido também apontada como fator obstaculizante dos programas. E de se considerar que tais conjuntos, em geral, são edificados em regiões afastadas dos centros comerciais, e que os adquirentes tendem a abandonar a unidade residencial ou cair no problema da inadimplência.

A referida Comissão Parlamentar, obra citada, p.15, critica igualmente o sistema SAC, na época o único em vigor, o qual já de início elevava o preço da prestação para além das condições dos mutuários de menor renda. Além disso, a correção monetária acaba afastando pretendentes de menor renda, pois seus salários não são reajustados pela correção plena, o que desestimula a procura por financiamentos novos, e impede a continuidade dos que se encontram em vigência.

A esses fatores somam-se outros:

- a complexidade da ficha sócio-econômica, o que torna complicado o seu preenchimento e demorada a sua conclusão;
- a intermediação dos INOCOOPs encarece a unidade final;
- a incidência de correção monetária;
- a não-inclusão do período de afastamento do trabalho, com auxílio-doença, nos benefícios do FIEL, quando o mutuário se encontra desempregado;
- a falta de cobertura quanto à quitação da unidade em favor do mutuário quando se encontra em auxílio doença e quando se aposenta por invalidez permanente, e

- a multiplicidade das normas do SFH.

A CPI, obra acima citada, p.15, em 1976 reconhecia um déficit habitacional de 14 milhões de unidades, sendo que no início do programa tal déficit era de 8 milhões, concluindo que a ação do Banco Nacional da Habitação não era suficiente.

Aduz ainda que do início do programa até 1976, pelo SFH foram construídas apenas 1,2 milhão de unidades, para uma demanda anual de 600 mil unidades.

No que tange ao homem rural, é consenso que se faça alguma coisa para fixá-lo no campo, a fim de evitar, por tal motivo, o agravamento da situação. O crescimento desordenado das cidades, num percentual de 63% de 1950 a 1960, desfigurou-lhes a fisionomia em todos os seus aspectos.

Esses fatores, aliados à inflação crescente, acumularam um déficit quantitativo e qualitativo de habitações que, numa população de 75 milhões de habitantes, cifra-se em cerca de 8 milhões de habitações.

Isso equivale a afirmar que metade da população brasileira não conhece o conforto da habitação segundo os critérios e padrões de países desenvolvidos. Do total dos abrigos existentes, apenas preenchem condições de habitabilidade 25% das casas no Norte, 12% no Nordeste, 44% no Leste, 43% no Sul e 17% no Centro-Oeste.

A CPI concluiu, pelos depoimentos colhidos e por documentos a ela apresentados pela Diretoria do Banco, que desde a sua implantação financiamentos destinados às classes de mais baixa renda não excedem pequenas percentagens sobre o vulto dos recursos aplicados, fato que se vem agravando à proporção que se elevam os preços dos terrenos e do material de construção, cuja valorização excedem, em muito, os índices dos reajustamentos salariais, obra citada, p.16.

Em 1976 o BNH dispunha de recursos originários das cadernetas de poupança, do Fundo de Garantia, por Tempo de Serviço e das letras imobiliárias, atingindo um montante de Cr\$ 151 bilhões de cruzeiros, cujo custo se reduz em juros e correção monetária aboados aos titulares das contas, em função das variações da Unidade Padrão de Capital, que, por sua vez, são calculadas em razão das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional. Quanto maior a taxa inflacionária, mais onerados estarão os aludidos recursos do BNH.

Segundo uma tabela de condições de financiamento ao adquirente final, elaborada pela ABECIP, com o valor da UPC a CR\$ 142,24, um financiamento de Cr\$ 77.378,56 (544 UPCs), em 300 meses, exigindo uma renda familiar do adquirente de Cr\$ 3.138,99, resulta numa prestação inicial de Cr\$ 833,78, acrescida de Cr\$ 2.133,60, referentes à taxa de inscrição expediente, mais o valor do seguro antecipado de Cr\$ 858,90 (seguro à vista), sem levar em conta que na presta-

ção mensal já está incluída a taxa de administração, no valor de Cr\$ 28,44, mais Cr\$ 43,46 do seguro de crédito compreensivo, e seguro de danos físicos de Cr\$ 6,81, perfazendo um total de Cr\$ 78,71, ou seja, aproximadamente 10% do valor da prestação.

Segundo o próprio presidente do BNH, Dr. Maurício Schulmann, o mesmo financiamento custará 29,3% mais caro caso seja feito por uma instituição financeira particular. Cumpre salientar que a CPI, p.30, tomou como base um financiamento dentro da competência da Carteira de Operações Sociais do BNH (459) UPCs, quando o salário mínimo era de Cr\$ 768,00.

Ainda, conforme declaração de técnicos do setor do SFH, a área mínima de uma habitação capaz de oferecer condições razoáveis à moradia é de mais ou menos 40m², e aplicando-se a essa construção o menor custo, isto é, Cr\$ 1.200,00 o m², encontraremos um total de Cr\$ 48.000,00, que, acrescido ao custo do terreno (80m² a Cr\$ 25,00 o m² em zonas urbanas de menor valor), Cr\$ 20.000,00, conclui-se que a soma desses valores, Cr\$ 68.000,00 não altera muito a análise acima, considerando que cerca de 84% da população ativa do País, com renda inferior a 3 salários mínimos, não têm condições de, pelo sistema atual, adquirir casa própria.

Também a CPI, fez sugestões para viabilizar financiamento às camadas da população com renda inferior a 5 salários mínimos, p.30.

A questão é como conciliar os interesses do BNH com os de 10 milhões de trabalhadores que percebem menos de 1 sm. A título de sugestão, a CPI pensa que uma parcela do FGTS poderia ser remunerada pelo fundo resultante do Decreto-Lei n. 157, cuja destinação seria a construção de casas eminentemente populares de baixo custo unitário.

Cada unidade não custaria mais de Cr\$ 60 mil cruzeiros, segundo diversos depoimentos colhidos pela CPI. Como o custo do dinheiro (com base no ano de 1976) é de 33% anuais, conclui-se que 10% do FGTS poderiam ser remunerados pelo Fundo 157, no exercício de 1977.

Esse montante permitiria a construção de nada menos que 100.000 casas populares. A título de remuneração, os adquirentes de tais casas pagariam uma taxa simbólica de ocupação, que ficaria depositada em conta vinculada até que o mutuário tivesse condições de, com tais valores, mais o que lhe fosse possível amealhar, comprar para si o imóvel.

Ora, sabendo o morador que a casa poderia vir a ser sua, que os valores depositados poderiam reverter em seu favor, estaria motivado a cuidar do imóvel, zelando por ele.

Do ponto de vista econômico global, o fortalecimento das sociedades anônimas, em sua maioria multinacionais, implicaria reforçar a concentração de rendas. A construção civil mobiliza grandes contingentes de mão-de-obra, enquanto as sociedades anônimas mobilizam tecnologia e importações, determinando os atuais e crônicos problemas já quase insuperáveis no nosso balanço de pagamentos e no endividamento externo.

O Governo Federal terá, com isto, oportunidade de exercitar a intenção de melhor distribuição de rendas, ao tempo em que irá emancipando a economia interna das fortes pressões internacionais a que está submetida.

Na realidade, a questão do atendimento desse segmento da população, de baixa renda, é mais uma questão política do que uma questão de mecanismo e recursos.

A CPI, p.30, não considera paternalismo o atendimento à faixa de trabalhadores com rendimentos inferiores a 5 sm - e constituem a maioria - subsidiando-lhes juros e correção monetária, mas ao contrário, humanismo e dever do Estado.

Em entrevista concedida ao Jornal Repórter, n.19, p.13, Rio de Janeiro, julho de 1979, a Deputada Sandra Cavalcanti, na condição de primeira presidente do BNH, diz que o Banco gerencia o dinheiro

do Fundo de Garantia com muita displicência e que não se preocupa em implementar uma política habitacional responsável. Que no início contava com recursos próprios: 1% da folha de pagamento de todas as empresas do País era recolhido pelo Banco do Brasil, que o creditava ao BNH, que por sua vez o aplicava nas condições que parecesse ter compromisso social. No instante em que se criou o FGTS, o Banco passou a gerenciar um dinheiro que, segundo Sandra Cavalcanti, era de terceiros.

Com a falta de condições de financiar para a classe baixa, em 1967 o Banco criou o programa dos iniciadores. Assim, o incorporador, junto com o loteador, arranjavam uma área, que era urbanizada e alienada no sistema de hipoteca que o Banco resolveu bancar. Daí começou a verdadeira "orgia", dizia ela.

De repente, nasceram verdadeiras cidades, a exemplo do que ocorreu na baixada fluminense. O fato é que os salários não acompanharam as prestações, e o BNH, por não ter condições de cobrar de todos, transformou-se em Banco de segunda linha, ou seja, passou a operar por intermédio de um agente financeiro.

5.1. A contribuição do SFH no surgimento dos conjuntos habitacionais

É muito importante gerenciar com critérios definidos a ocupação do solo, para que não aconteça a favelização generalizada de cidades e mais cidades, bairros e mais bairros, vilas e mais vilas.

Exemplos existem, inclusive em outros países da América latina, como na ocupação do solo em Lima (Peru), após a II Guerra Mundial, que foi terrivelmente prejudicada, em razão da forte migração interna causada pela ausência de uma política coerente de habitação popular e controle de natalidade, Reyna, 1991, p.29.

Segundo ela, nasceram então os chamados "bairros espontâneos", pelo fato de serem construídos por seus próprios habitantes, sem qualquer financiamento, sem obedecer à legislação sobre a propriedade ou a normas urbanísticas em vigor.

Diz, ainda, que a posse de tais terrenos se dá de modo irregular - invasão ocupação - inverte-se a cronologia do processo de urbanização estabelecida pela sociedade de direito: primeiro ocupa-se o terreno, depois constrói-se nele, em seguida se cuida de urbanizá-lo e dotá-lo de serviços públicos, para finalmente seu ocupante adquiri-lo legalmente.

Em sequência, diz que, nesse modo peculiar de ocupação do solo, os bairros construídos pelos pobres surgem repentinamente, às vezes em poucas horas. Eles constituem de fato a resposta dos pobres à ineficácia dos órgãos públicos e privados.

Segundo Reyna, p.30 da obra citada, é fácil perceber que tais bairros seguem um traçado metódico, geralmente inspirado no plano quadriculado ou num tabuleiro de damas, as ruas se cruzam em ângulo reto e frequentemente se ordenam em torno de uma praça central onde se concentram os principais edifícios públicos: a igreja, a escola, o centro administrativo e espaços verdes.

Ainda segundo Reyna, obra citada p.30, na América do Sul o tabuleiro urbano e sua praça central são figuras simbólicas carregadas de significado. Os espanhóis, no século XVI, utilizaram essas figuras para conquistar, organizar e pacificar o território, após um longo e minucioso estudo, cujas conclusões foram publicadas em 1681, num texto incluído nas "Leyes de Indias", no Reinado de Carlos II da Espanha.

Na continuidade, diz que disposições anteriores, promulgadas por Felipe II em 1573, também recomendavam esse tipo de organização espacial, para todas as cidades espanholas ou indígenas. O tabuleiro, com sua praça de armas, surgiu como uma réplica dos acampamentos militares, onde os espanhóis se refugiavam em época de turbu-

lência. Os conceitos que inspiraram essa organização espacial eram a ordem, a unidade e a coesão.

Ainda segundo Reyna, obra citada, p.32, a população vai trabalhando na construção das casas e instalações coletivas. As obras de infra-estrutura duram de 10 a 15 anos; quando a permanência dos habitantes está garantida, a velocidade das construções é duas vezes maior que nos lugares onde há ameaça de expulsão. As lideranças se ocupam na obtenção dos títulos de regularização das propriedades. Geralmente estabelecem alianças com os partidos políticos, que em troca de votos lhes prometem a legalização dos terrenos.

Segundo Tochtermann,(1991:6), as cidades planejadas sempre existiram na maioria das regiões do mundo. As cidades ideais do Renascimento Italiano, as cidades barrocas, as cidades espanholas da América Latina, Beijing, na China, e Jaipur, na Índia, todas provêm da iniciativa deliberada de governantes que desejavam controlar não só a forma, mas também os destinos de suas cidades.

Conforme ele, nos séculos XVIII e XIX, muitas cidades se reestruturaram por completo devido ao aumento populacional explosivo e às migrações provocadas pela Revolução Industrial. Aos planos tradicionais se justapuseram traçados regulares e, amiúde, irregulares. As ampliações de Barcelona e Berlim, os planos de Washington, Nova Iorque, Chicago e Camberra mostram de forma flagrante a diferença entre uma estrutura urbana "orgânica" e um planejamento rigoroso,

que determina, desde o início, a forma e as funções de uma cidade.

Em editorial da Revista Correio da Unesco, de março de 1991, ano 19, nº 3, se vê um alerta no sentido de que, no início do próximo milênio, mais da metade da população mundial viverá nas cidades.

No terceiro mundo, a concentração populacional em torno dos pólos de desenvolvimento já não pode ser detida pelos governos, nem ao menos ser diminuída em razão da combinação do fator citado com a natural expansão demográfica. Essa ampliação desmesurada das cidades tem promovido por toda parte uma "favelização" dos centros urbanos.

Os países industrializados, onde a população urbana chega a 80%, também não estão livres dos problemas: aqueles que conseguiram superar os problemas do pós-guerra estão sufocados pela poluição e pela especulação imobiliária, enquanto os subúrbios confirmam, em cidades sem almas, o fracasso de concepções urbanas inadequadas.

Retornando à CPI da habitação em sua parte conclusiva, e em razão dos diversos depoimentos coletados, passando pelo conteúdo da carta endereçada pela deputada Sandra Cavalcanti ao Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, sugerindo a criação do SFH, permitin-nos mergulhar nos ideais utilitaristas. Hoffe, 1991, p.60 e seguintes, em razão da temática segurança, bem comum, justiça, moral e

ética, assim se pronuncia:

"A justificação correspondente pode ser entendida em duas direções. Segundo uma concepção mais fraca, o ponto de vista moral é possível em face do mandato para o exercício da coerção; segundo uma compreensão mais forte, ele é necessário.

Se a justiça é apenas uma perspectiva possível e se a questão da legitimação em face do mandato para o exercício da coerção pode ser respondido com razões pré-morais, se poderia renunciar, então, à busca de razões morais.

E a renúncia seria bem-vinda já que preservaria a discussão da legitimação da ética filosófica.

Uma legislação da perspectiva da justiça não se contenta por isso com a compreensão mais fraca. Ela enfrenta a tarefa mais pretensiosa e examina se, para a legitimação do mandato para o exercício da coerção, a perspectiva da justiça não é, de certo modo, imprescindível.

Legitimar uma coisa ou produzir para ela uma legitimação quer dizer reconhecê-la ou demonstrar seu acordo com a justiça, sua justificação." Prosseguindo, p.64, diz que na ética utilitarista, sem dúvida, não é permitido deixar de considerar os prejudicados, concentrando-se sobre os que tiveram vantagem, considerando o mandato para o exercício da coerção já como legítimo, porque traz para uma parte dos interessados um balanço de vantagem: custos positivos.

De modo geral, vale como justificativa aquela ordem social que leva ao relativamente maior bem social, ao coletivo. Daí que a deputada Sandra Cavalcanti insistia em que era necessário dar ao povo um pouco de alento com a criação do Sistema Financeiro da Habitação.

Capítulo VI. Perfil geográfico e econômico das microrregiões de: Blumenau, Criciúma, Canoinhas, Criciúma, Florianópolis, Joaçaba, Joinville, Lages, São José, São Miguel d'Oeste e Rio Do Sul

O presente capítulo tem o propósito de chamar a atenção para o potencial econômico e político das cidades e regiões objeto da presente dissertação.

O critério adotado teve como suporte a divisão microrregional geográfica, elaborada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - que, no ano de 1992, dividia o Estado de Santa Catarina em 20 microrregiões, conforme segue:

6.1. Composição das microrregiões geográficas

Microrregião de São Miguel d'Oeste, colonizada por alemães e italianos, vindos de colônias do Rio Grande do Sul, fixados em pequenas propriedades, nas quais cultivam principalmente milho, soja e feijão, e criam aves e suínos. É composta por treze municípios: Dionísio Cerqueira, Palma Sola, Guarujá do Sul, São José do Cedro, Guaraciaba, Anchieta, Romelândia, São Miguel d'Oeste, Descanso, Iporã Doeste, Tunápolis, Mondaí e Itapiranga.

Microrregião de Chapecó, também colonizada por alemães e italianos vindos de colônias do Rio Grande do Sul. Zona de extrativismo vegetal e policultura, com destaque para o milho (associado à suinocultura), soja, feijão, laranja, tangerina e uva. É composta por 19 municípios: Campo Erê, São Lourenço d'Oeste, Maravilha, Serra Alta, Quilombo, União d'Oeste, Modelo, Iraceminha, Pinhalzinho, Cunha Porã, Saudades, Nova Erechim, Coronel Freitas, Caibi, Palmitos, São Carlos, Aguas de Chapecó, Chapecó e Caxambu do Sul.

Microrregião de Xanxerê, igualmente colonizada por alemães e italianos procedentes do Rio Grande do Sul. Predomina a policultura com destaque para o milho, cebola, soja e feijão, além da criação de aves e suínos. É composta por nove municípios: Galvão, São Domingos, Abelardo Luz, Marema, Fachinal dos Guedes, Vargeão, Ponte Serrada, Xanxerê e Xaxim.

Microrregião de Joaçaba, colonizada por descendentes de europeus, tem sua economia voltada para a agricultura, com destaque para o milho e a uva, e pecuária voltada para a industrialização da carne de aves e suínos. Abrange vinte e um municípios: Matos Costa, Caçador, Salto Veloso, Arroio Trinta, Rio das Antas, Lebon Régis, Agua Doce, Treze Tílias, Videira, Fraiburgo, Catanduvás, Ibicaré, Pinheiro Preto, Jaborá, Joaçaba, Herval d'Oeste, Tangará, Lacerdópolis, Erval Velho, Ouro e Capinzal.

Microrregião de Concórdia, também localizada no oeste catarinense, colonizada por descendentes de alemães e italianos procedentes do Rio Grande Do Sul. Predomina nesta região a cultura de milho associada à suinocultura e indústrias de produtos alimentícios. É composta por onze municípios: Xavantina, Lindóia do Sul, Irani, Ipumirim, Seara, Concórdia, Presidente Castelo Branco, Itá, Peritiba, Ipira e Piratuba.

Microrregião de Canoinhas, povoada por imigrantes paulistas, recebeu colonos alemães e eslavos que se dedicam a uma policultura intensiva, com predominância no setor secundário, no qual se destaca a indústria madeireira. É composta por dez municípios: Canoinhas, Três Barras, Mafra, Porto União, Ireneópolis, Itaiópolis, Major Vieira, Papanduva, Monte Castelo e Timbó Grande.

Microrregião de São Bento do Sul, situada no norte do Estado, foi povoada por paulistas e alemães. Na economia destaca-se a indústria moveleira. É composta por três municípios: Rio Negrinho, Campo Alegre e São Bento do Sul.

Microrregião de Joinville, marcada pela colonização vicentista e alemã, destaca-se como zona industrial e acentuada policultura. Merece destaque, na circulação de riquezas da região o porto em São Francisco do Sul, na cidade do mesmo nome. Abrange dez municípios: Garuva, Itapoá, Joinville, São Francisco do Sul, Corupá, Schroeder, Araquari, Guaramirim, Jaraguá do Sul e Massaranduba.

Microrregião de Curitibanos, situada entre o Planalto de Lages e o Vale do Rio do Peixe, colonizada por descendentes de alemães e italianos vindos do Rio Grande do Sul, é zona de grande expressão agrícola e pecuária. É formada por cinco municípios: Santa Cecília, Campos Novos, Curitibanos e Abdon Batista e Ponte Alta.

Microrregião dos Campos de Lages, também colonizada por colonos descendentes de europeus vindos do Rio Grande do Sul, tem sua economia calcada na pecuária extensiva, combinada com a indústria de papel e celulose. É composta pelos municípios de Otacílio Costa, Correia Pinto, São José do Cerrito, Celso Ramos, Anita Garibaldi, Bom Retiro, Lages, Campo Belo do Sul, Urupema, São Joaquim e Bom Jardim da Serra e Urubici.

Microrregião de Rio do Sul, colonizada por alemães e italianos, predominando pequenas propriedades, onde se cultiva principalmente o fumo e se cria gado bovino, com produção de leite e derivados. Há poucas indústrias, sobressaindo-se a da madeira, de produtos eletrônicos e de alimentos. É integrada por dezoito municípios: Vitor Meirelles, Rio do Campo, Witmarsum, José Boiteux, Salete, Dona Emma, Presidente Getúlio, Ibirama, Taió, Rio do Oeste, Laurentino, Lontras, Rio do Sul, Pouso Redondo, Agronômica, Trombudo Central, Aurora e Presidente Nereu.

Microregião de Blumenau, colonizada por alemães, na agricultura apresenta pequenas propriedades rurais com predominância de policultura. Possui um forte e variado parque industrial. É formada por quinze municípios: Doutor Pedrinho, Pomerode, Benedito Novo, Timbó, Rodeio, Indaial, Blumenau, Gaspar, Ascurra, Apiúna, Guabiruba, Brusque, Botuverá, Luis Alves e Rio dos Cedros.

Microregião de Itajaí, colonizada por açorianos, alemães e italianos, é parte de uma área voltada para a policultura, para o turismo e possuiu um excelente porto fluvial. É composta por dez municípios: Barra Velha, Piçarras, Penha, Navegantes, Ilhota, Itajaí, Balneário Camboriú, Itapema, Porto Belo e Camboriú.

Microregião de Ituporanga, também colonizada por alemães e italianos, que se dedicam à policultura em sistema de pequena propriedade, com destaque para a cebola, o feijão e a mandioca. É formada por seis municípios: Vidal Ramos, Ituporanga, Atalanta, Agrolândia, Petrolândia e Imbuia.

Microregião de Tijucas, predominantemente colonizada por alemães italianos, é zona industrial e de policultura. É formada por sete municípios: Tijucas, Canelinha, São João Batista, Nova Trento, Major Gercino, Leoberto Leal e Angelina.

Microrregião de Florianópolis, área colonizada por vicentistas e italianos, apresenta atividade rural hortigranjeira e de pesca. É centro administrativo, cultural, comercial e de serviços. Integram-na oito municípios: Governador Celso Ramos, Biguaçu, Antônio Carlos, Florianópolis, São José, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz e Paulo Lopes.

Microrregião do Tabuleiro, localizada a oeste da Microrregião de Florianópolis, onde predominam as pequenas propriedades e a policultura, com destaque para a produção de cebola e mel de abelha. É constituída por cinco municípios: Alfredo Wagner, Rancho Queimado, Aguas Mornas, Anitápolis e São Bonifácio.

Microrregião de Tubarão, área colonizada por vicentistas, com agricultura inexpressiva e pesca abundante. O interior foi colonizado por italianos, que cultivam o arroz, mandioca e fumo. As principais indústrias estão ligadas ao sistema carbonífero. É formada por dezessete municípios: Garopaba, Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna, Grão Pará, São Martinho, Braço do Norte, Armazém, Imbituba, Orleans, São Ludgero, Gravatal, Imaruí, Laguna, Pedras Grandes, Tubarão, Treze de Maio e Jaguaruna.

Microrregião de Criciúma, colonizada por italianos, cuja população se dedicava inicialmente à exploração de carvão de pedra. Hoje se destaca em razão da indústria cerâmica e do vestuário. É formada por oito municípios: Criciúma, Forquilha, Lauro Muller, Morro da Fumaça, Siderópolis, Urussanga, Içara e Nova Veneza.

Microrregião de Araranguá, povoada por açorianos, alemães e italianos. Tem na agricultura seu forte e é constituída por dez municípios: Timbé do Sul, Meleiro, Maracajá, Turvo, Araranguá, Jacinto Machado, Sombrio, Praia Grande, Santa Rosa do Sul e São João do Sul.

6.2 Formação Política-administrativa das microrregiões geográficas

O primeiro município a ser criado na Capitania de Santa Catarina foi o de Nossa Senhora da Graça do Rio São Francisco do Sul, hoje São Francisco do Sul, no ano de 1660. Em 1714 era criado o segundo município, Santo Antônio dos Anjos da Laguna, atual Laguna.

O município de Criciúma foi criado no ano de 1925, desmembrado do vizinho município de Araranguá. O de Lages surgiu, em 1770, desmembrado da então Capitania de São Paulo.

Joaçaba, desmembrada de Curitibanos, nasceu no ano de 1917. São Miguel do Oeste nasceu por desmembramento de Chapecó, no ano de 1953. Canoinhas nasceu no ano de 1911, por desmembramento de Curitibanos.

Rio do Sul nasceu no ano de 1930, por desmembramento de Blumenau, e Blumenau nasceu no ano de 1880 a partir do município de Itajaí. Joinville nasceu no ano de 1866, em decorrência de ter adquirido autonomia política do município de São Francisco do Sul.

Já Florianópolis, atual capital do Estado, nasceu no ano de 1.726 também por desmembramento, da cidade de Laguna. E finalmente, São José nasceu no ano de 1833 por desmembramento de Florianópolis.

6.3 Correntes migratórias

Inicialmente Santa Catarina era habitada por indígenas da nação tupi-guarani, sendo que no litoral habitavam os Caripós ou Carijós; nos vales litorâneos, nas encostas do planalto e no planalto, habitavam os grupos Jê ou Xókleng e Kaigang.

Da Capitania de São Vicente, deflagrou-se o povoamento do litoral sul-brasileiro e, no final do século XVI, já existiam três núcleos: Nossa Senhora do Rio São Francisco, atual São Francisco do Sul, fundada em 1658; Desterro, hoje Florianópolis, fundada em 1662; e Santo Antônio dos Anjos da Laguna, atual Laguna, fundada em 1682.

Em meados do século XVIII, os paulistas, desbravadores do sertão, buscavam gado nas terras do Rio Grande, formando "pousadas", ao longo do trajeto e que mais tarde viraram povoações, a exemplo da cidade de Lages, fundada em 1770.

Estas duas correntes de povoamento, a vicentista-acórica-madeirense e a paulista, foram as pioneiras na ocupação do solo catarinense.

No século XIX ocorreu a imigração européia, vindo para cá também colonos alemães, italianos e eslavos, fruto da colonização por companhias particulares.

6.3.1 Colonização alemã

A primeira colônia alemã no Estado foi instalada por iniciativa do Governo, em São Pedro de Alcântara, em 1829, por 523 colonos católicos vindos de Bremen (Alemanha).

Em 1849, a Sociedade Colonizadora de Hamburgo adquiriu o dote da princesa Dona Francisca, cujo núcleo deu origem à cidade de Joinville. Este núcleo, gerou, em 1870, a Colônia de São Bento do Sul.

A colônia de Blumenau foi fundada em 1850 por um particular, Dr. Hermann Blumenau, o qual, dez anos mais tarde vendeu tal embrião ao Governo Imperial.

Em 1893 a Sociedade Colonizadora Hanseática fundava a colônia de Hamônia, hoje Ibirama.

No Vale do Itajaí-Mirim, a partir de 1860 começaram a chegar as principais levas de imigrantes alemães e italianos que dinamizaram a colônia de Itajaí, hoje município de Brusque.

6.3.2 Colonização italiana

A colonização italiana aconteceu em seis momentos:

1. Com a fundação da Colônia Nova Itália (hoje São João Batista) no ano de 1836, no Vale do Rio Tijuca, aportaram imigrantes da Ilha de Sardenha.

2. Em 1874, através de um contrato firmado entre o Governo Imperial Brasileiro e Joaquim Caetano Pinto Júnior, foram fundados os núcleos coloniais que se transformariam nos municípios de Rio dos Cedros, Rodeio, Ascurra e Apiúna, Botuverá (antigo Porto Franco e Nova Trento).

No ano de 1877, funda-se a colônia de Luis Alves e Implantam-se no Vale do Rio Tubarão os núcleos de Azambuja, Pedras Grandes e Treze de Maio; mais acima, no Vale do Rio Urussanga, nascem os núcleos de Urussanga, Acioli de Vasconcelos (atual Cocal) e Criciúma.

3. O Conde D Eu e Joaquim Caetano Pinto Júnior, fundavam a Colônia Grão Pará, hoje os municípios de: Orleans, Grão Pará, São Ludgero e Braço do Norte.

4. Da efetivação do Contrato da Companhia Fiorita com o governo brasileiro, no ano de 1891, nasceu também a colônia de Nova Veneza, atualmente os municípios de Nova Veneza e Siderópolis.

5. Com a expansão das antigas colônias do Vale do Itajaí e Tubarão.

6. E finalmente, a partir de 1910, com a ocupação das margens dos Rios do Peixe e Uruguai, o médio e o extremo-oeste catarinense, por descendentes de italianos vindos do Rio Grande do Sul.

6.3.3. A Colonização Eslava

Em 1871, Brusque recebeu o primeiro grupo de poloneses, os quais, mais tarde, transferiram-se para o Estado do Paraná. Onze anos depois é que chegaram os primeiros imigrantes poloneses para Santa Catarina.

A partir de 1889 começaram a chegar novos imigrantes poloneses e russos, ocupando áreas em: Urussanga, Tubarão, Mãe Luzia e Araranguá. Os demais instalaram-se nos vales do Rio Itajaí e Itapocu, São Bento do Sul e arredores.

Os eslavos chegaram também naquele mesmo período, através do porto de Paranaguá, instalando-se na vila de Rio Negro e daí foram para a Vila de Lucena, atual Itaiópolis.

Em 1900, ingressam nas localidades de Linha Antunes Braga, em São Camilo e Braço do Norte, na Região da antiga colônia de Grão Pará, e nas localidades de Estrada das Areias, Ribeirão das Pedras, Warnow Alto e Vargem Grande, terras do município de Blumenau.

Após a Primeira Grande Guerra Mundial, ingressaram também na região do Vale do Rio do Peixe, em Rio das Antas e Ipoméia (1926); no Vale do Rio Uruguai, em Itá (1929); no tributário do Uruguai, em Descanso (1934); no Alto Vale do Itajai do Oeste (1937); no Alto Vale do Chapecó, em Fachinal dos Guedes (1938) e Alto Vale do Itajai do Norte (1939). Com a Segunda Guerra Mundial, os poloneses dirigiram-se para Mondai, em 1940, e para Pouso Redondo, em 1948.

ANEXO I Organização econômica-político-administrativa -
FGTS e Poupança

No Estado de Santa Catarina, conforme se infere da tabela abaixo, há um certo equilíbrio entre a população masculina e feminina. Fonte:Censo/IBGE.

Quadro I

Ano	Total	%	%
	população	homens	mulheres
1940	1.178.340	50,69%	49,41%
1950	1.560.502	50,37%	49,43%
1960	2.129.252	50,68%	49,32%
1970	2.901.734	50,41%	49,59%
1980	3.627.933	50,45%	49,55%
1989	4.368.196	50,49%	49,51%

Densidade demográfica

A densidade demográfica (D) pode ser definida como o número de habitantes por quilômetro quadrado e é obtida através da seguinte fórmula: $D = \text{número de habitantes} / \text{área territorial}$.

O Estado de Santa Catarina apresenta uma área territorial de 95.318,30 quilômetros quadrados e uma população de 4.538.248 habitantes (IBGE-Censo de 1991), resultando numa densidade demográfica da ordem de 21,00 hab/Km², porém isto não corresponde à realidade, uma vez que a população está distribuída de forma desigual, conforme tabela abaixo, onde a densidade demográfica média é de 45,83:

Fonte: IBGE e SEPLAN/SC-1989.

Quadro II

Microrregião	Area em Km ²	Densidade demográfica
São Miguel D'Oeste	4.246	54,30
Chapecó	6.079	60,70
Xanxerê	4.780	28,65
Joaçaba	9.146	25,41
Concórdia	2.967	43,53
Canoinhas	9.380	21,69
São Bento do Sul	1.496	63,65

Joinville	4.670	106,04
Curitibanos	7.197	15,06
Campos de Lages	15.570	17,33
Rio do Sul	5.599	29,16
Blumenau	4.607	92,56
Itajaí	1.555	160,48
Ituporanga	1.616	28,06
Tijucas	2.131	25,31
Florianópolis	2.515	195,41
Tabuleiro	2.335	9,49
Tubarão	4.396	61,86
Criciúma	2.115	121,19
Araranguá	2.918	40,33

No quadro acima, observa-se que as maiores densidades demográficas estão centradas no litoral, a saber:

Florianópolis	195,41	hab/Km
Itajaí	160,48	
Criciúma	121,19	
Joinville	106,04	
Blumenau	92,56	

Favelas no Estado de Santa Catarina

Segundo dados do IBGE, publicados no Anuário Estatístico do Brasil-1992, o número de favelas e estimativa dos domicílios no Estado de Santa Catarina é o seguinte:

Quadro III

Município	N. de favelas	estimativa do n. de domicílios		
		No município	Na favela	%
Concordia	1	12.766	79	0,6
Florianópolis	3	76.489	879	1,1
Lages	7	35.979	947	2,6
São José	2	33.885	519	1,5
São Miguel d'Oeste	1	7.737	75	0,9
Xanxerê	1	9.088	220	2,4

Ainda considerando o quadro acima, a situação das capitais dos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul a situação é a seguinte:

Município	N. de favelas	N. de domicílios		
		no município	na favela	%
Curitiba	87	328 042	22.021	6,7
Porto Alegre	69	386 499	25.371	6,5

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil - 1992 - IBGE

Cumpre destacar o esforço que as associações de bairro da cidade de Lages(SC) vêm fazendo para evitar a favelização da cidade, criando a figura do "intendente de distrito" com o fito de disciplinar a locação e construção de moradias populares. In"Onde Moras"-Campanha da Fraternidade-CNBB-1993.p.110

Volume de água tratada e distribuída

O volume de água distribuída por dia e por tratamento, no Estado de Santa Catarina, no ano de 1989, segundo dados do Anuário Estatístico de 1992 do IBGE, em relação ao Brasil e outras regiões é o que segue:

Quadro IV

	Volume total		Tratamento	
	sem tratamento em m3	Em %	convencional Em %	
Norte	1.653.741	14,30	66,76	
Paraná	1.003.528	1,09	80,42	
Rio Grande do Sul	1.767.363	2,99	88,83	
SANTA CATARINA	660.826	1,03	74,09	
Sudeste	16.246.208	2,61	80,32	
BRASIL	27.863.940	3,89	78,46	

Esgoto coletado e tratado por dia -grandes regiões

O volume de esgoto coletado e tratado por dia, nas grandes regiões e no Brasil, segundo dados do Anuário Estatístico de 1992-IBGE, é o que segue:

Quadro V

	Total coletado	Total tratado	% tratado
	em m3	em m3	
Norte	91.182	13.822	15,18
Paraná	294.188	168.774	57,37
Rio Grande do Sul	563.797	91.838	16,29
SANTA CATARINA	180.694	21.278	11,78
Sudeste	7.836.324	1.521.092	19,41
BRASIL	10.667.823	2.124.926	19,92

Esperança de vida ao nascer-Região Sul e outras regiões

Em percentuais, a esperança de vida ao nascer, na região sul, e outras regiões, com dados do Anuário Estatístico-IBGE de 1992 é a que segue:

Quadro VI

	1940	1960	1970	1980
Brasil	85,32	76,07	87,10	89,32
REGIAO SUL	100,00	100,00	100,00	100,00
São Paulo	86,98	97,96	96,99	94,87
Bahia	76,20	72,10	73,64	76,99

Taxa de mortalidade infantil

Tendo como fonte o Anuário Estatístico do IBGE/1992, a taxa percentual de mortalidade infantil de Santa Catarina, comparada com outras regiões é a que segue:

Quadro VII

Região	população urbana			
	Ano	1940	1960	1970
Brasil	130,75	135,30	124,33	130,02
Região Sul	106,22	99,50	95,18	96,29
São Paulo	127,79	104,93	98,99	114,22
Bahia	142,25	191,62	156,17	147,95
STA. CATARINA	100,00	100,00	100,00	100,00

Pessoas ocupadas

Em Santa Catarina, no ano de 1990, segundo dados do PNDA-IBGE-1992, a situação do pessoal ocupado, por posição de ocupação na construção civil no ano de 1990, foi a que segue:

Quadro VIII

Posição	Quantidade	% Total
Empregados	96.273	4,56
Conta Própria	34.659	7,03
Empregadores	8.473	9,91
Não remunerados	2.310	0,56

Empregados Cadastrados no P.I.S.

Nas diversas regiões do Brasil, inclusive em Santa Catarina, o número de empregados cadastrados no P.I.S., até 31.12 de 1991, segundo dados do Anuário Estatístico de 1992, do IBGE, era a que segue:

Quadro IX

	em % até 31.12		
Região	1989	1990	1991
Brasília	1,51	1,58	1,61
Bahia	3,78	3,78	3,79
Paraná	6,20	6,21	6,22
Rio Grande do Sul	8,07	7,99	7,94
SANTA CATARINA	3,71	3,71	3,66

Contribuição para a Previdência Social

No Brasil e diversas regiões, segundo o Anuário Estatístico de 1992-IBGE-em 1990, a população com mais de 10 anos de idade que contribuiu para a Previdência Social foi, em percentuais:

Quadro X

Região	contribuiu %	não contribuiu %
Brasil	50,82	49,18
Centro-Oeste	44,36	55,64
Nordeste	28,93	71,07
Norte	47,88	52,12
Sudeste	63,68	36,32
Sul	49,77	50,23

Contribuição à Previdência Social em Santa Catarina

No Estado de Santa Catarina, as pessoas ocupadas que contribuem para a Previdência Social, segundo dados do Anuário Estatístico de 1992, tendo por base o ano de 1990, é a que segue:

Quadro XI

Faixa etária	contribuíram %	não contribuíram %
10 a 14	4,20	95,80
15 a 19	37,95	62,05
20 a 24	56,21	43,79
25 a 29	54,83	45,17
30 a 39	59,11	40,89
40 a 49	58,67	41,33
50 a 59	44,40	55,60
60 ou +	35,24	64,76
Total	50,23	49,77

Empregados com Carteira do Trabalho

Na indústria da construção civil, em Santa Catarina, e de-

mais regiões, os operários com carteira assinada de 10 ou mais anos de idade, segundo dados do Anuário Estatístico de 1992-IBGE:

Quadro XII

Regiões	possuíam %	não possuíam %
Norte	46,72	53,28
Nordeste	41,76	58,24
Centro-Oeste	46,68	53,32
Sudeste	60,25	39,76
Sul	62,31	37,69
SANTA CATARINA	69,68	30,32

Doravante, a presente pesquisa fixar-se-á nas seguintes cidades, as quais, para fins de facilidade de detalhamento e leitura, receberão um número que as identificará nos quadros seguintes:

1 Blumenau, 2 Canoinhas, 3 Criciúma, 4 Florianópolis, 5 Joaçaba, 6 Joinville, 7 Lages, 8 São José, 9 São Miguel d'Oeste e 10 Rio do Sul

Pesquisarão-se ainda valores arrecadados e aplicados a título de Poupança e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço nos anos de 1984 até 1992 inclusive, consoante dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal, à exceção dos valores contidos no quadro XV, gentilmente cedidos pelo Banco do Estado de Santa Catarina.

Conclusão

O presente trabalho, demonstrou o volume de dinheiro arrecadado e aplicado, sob forma de Caderneta de Poupança, na construção da moradia e saneamento básico, pela Caixa Econômica Federal SA., e os valores arrecadados a título de FGTS pelo Banco do Estado de Santa Catarina SA. no período de 1984 até 1992 nas cidades de Blumenau, Canoinhas, Criciúma, Florianópolis, Joaçaba, Joinville, Lages, São José, São Miguel d'Oeste e Rio do Sul, todas no Estado de Santa Catarina.

Os valores arrecadados a título de FGTS nas cidades objeto do presente trabalho, foram fornecidos pela Divisão de Recolhimentos e Convênios do Banco do Estado de Santa Catarina SA., uma vez que a Caixa Econômica Federal SA. até dezembro de 1993 estava impossibilitada de prestar referidas informações.

No tocante ao critério de seleção das cidades objeto do presente trabalho, podemos afirmar que a população economicamente ativa de referidas cidades e microrregiões geográficas, segundo dados do IBGE/Censo de 1980, contribuíram com 72,77% do total movimentado no setor secundário da economia Catarinense, naquele período, o que revela uma certa justeza na citada escolha, conforme sugestão do saudoso Prof. Ari Kardec Bosco de Melo.

Assim, com os dados fornecidos pelas instituições bancárias já referidas, podemos concluir que no período de 1984 até 1992:

a) as cidades de Blumenau, Florianópolis e Joinville, foram as cidades que mais arrecadaram a título de caderneta de poupança, intercalando entre si os 1. e 2. lugares; já as cidades de Criciúma, e Joaçaba aparecem somente para ocuparem o 3. e 4. lugares.

b) quanto aos valores arrecadados a título de FGTS, a cidade de Florianópolis ocupou sózinha o primeiro lugar de 1984 até 1992; O segundo lugar ficou com as cidades de Joinville, São Miguel d'Oeste, Criciúma e Blumenau; o 3. lugar foi ocupado pelas mesmas cidades com o acréscimo da cidade de Criciúma, enquanto que o 4. lugar foi ocupado pela cidade de Lages e demais cidades neste item mencionadas.

c) com informações econômicas relativas a 1991 e 1992, uma vez que a Caixa Econômica Federal até dezembro de 1993 não havia conseguido dados relativos aos anos anteriores, a aplicação em habitação dos valores arrecadados a título de Poupança e FGTS, foram os seguintes: em 1991 Joinville ficou em 1. lugar, o 2. com Florianópolis, o 3. com Criciúma e o 4. com São José; no ano de 1992 o 1. lugar ficou com Florianópolis, o 2. com Blumenau, o 3. com Joinville e o 4. com São José.

d) no tocante a aplicação em saneamento, as cidades de Florianópolis, Criciúma, Joinville, ocuparam entre si o primeiro lugar; o 2. lugar foi ocupado intercaladamente pelas cidades de: São Miguel d'Oeste, São José, Joinville, Criciúma, Florianópolis, e Blumenau enquanto que os 3. e 4. lugares foram ocupados pelas mesmas cidades acrescidas de Rio do Sul e Joaçaba.

Verificamos também que a cidade de Florianópolis de 1984 até 1992, ocupou sózinha o primeiro lugar na captação de recursos do FGTS e Poupança, enquanto que as cidades de Joinville, Blumenau e Criciúma, intercalavam entre si os 2. e 3. lugares.

Quanto ao montante aplicado em habitação, dos recursos captados a título de FGTS e Poupança, não computando-se os dados relativos aos anos de 1984 até 1990, que não foram fornecidos pela Caixa Econômica Federal, podemos afirmar que nos anos de 1991 e 1992, Joinville e Florianópolis foram as cidades que mais receberam recursos. Em seguida vieram, pela ordem, as cidades de: Blumenau, Criciúma, e São José.

No tocante ao aspecto finalidade e utilidade do Sistema Financeiro de Habitação, tendo como ponto de partida e chegada os dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Estado de Santa Catarina, e que se encontram no presente trabalho a partir das tabelas existentes, o leitor poderá extrair uma série de outras conclusões.

Quanto a evolução da legislação que informa o parcelamento do solo urbano, a construção civil e o surgimento dos conjuntos habitacionais, muito embora não tenha sido o objetivo do presente trabalho, podemos afirmar, em razão da legislação estudada e que informa o crédito hipotecário, que a Lei Orçamentária n. 317, de 1843, regulada pelo Decreto n.482 de 1846, que criou o registro de hipotecas, juntamente com a Lei Hipotecária n. 3272, de 05 de outubro de 1884, que ambas se constituíram no marco da deflagração do parcelamento do solo urbano e conseqüentemente no ponto de partida de toda política habitacional brasileira, após a proclamação da Independência do Brasil.

Mais tarde, vieram consolidar a política de fracionamento do solo urbano e a construção civil o Decreto n. 5481, de 25 de junho de 1928, que disciplinava a alienação dos prédios de mais de 5 pavimentos, o Decreto-Lei 58, de 10 de dezembro de 1937, que proibiu a mora "ex re" nos contratos de promessa de compra e venda de imóveis, o Decreto-Lei n. 9218, de 01 de maio de 1946, que autorizou a criação da Fundação da Casa Popular; depois o surgimento do Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro de Habitação, com a Lei 4380, de 21 de agosto de 1964, também com a Lei 4591, de 16 de dezembro de 1964, que instituiu o novo condomínio, o de incorporação e construção de imóveis, igualmente com a Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966, que criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e a Lei 6766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

Referências Bibliográficas

- ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa e outros. **Repensando o Trabalho Social**. São Paulo: Cortez, 1980. 94 p.
- ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil - 1964 1984**. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 1987. 359 p.
- ANUARIO, Estatístico do Brasil 1991 e 1992. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- ATLAS Escolar de Santa Catarina. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento 1991. Florianópolis.SC.
- ATLAS Escolar de Santa Catarina - Estado de Santa Catarina - Secretaria de Estado de Estado de Coordenação Geral e Planejamento - Seplan/SC 1991. Imprensa Oficial do Estado de Catarina.
- AZEVEDO, Sérgio et alii. **Habitação e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 132 p.
- BARREIRA, Wagner. **Revista de Direito Civil I**, p.177.
- BLAY, Eva Alterman. **O Caos Muito Coerente**. Jornal Opinião. 01.08.75.

BONFIM, B. Calheiros. **Fundo de Garantia**. 2. edição Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas SA., 1988.

CARVALHO, Afranio de. **Registro de Imóveis**. Rio De Janeiro: Forense, 1977. 574 p.

CARVALHO, Gabriel J. De. **Jornal Fôlha de São Paulo**, SP. Edição de 18.02.93,p.16.

COMISSÃO Parlamentar de Inquérito-CPI- do Sistema Financeiro de Habitação. Diário do Congresso nacional-Suplemento n. 161. Presidencia do Deputado Federal Dib Scherem. Brasília, 1976.

CNBB-Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Campanha da **Fraternidade**. "Onde Moras". São Paulo: Editora Salesiana Dom Bosco, 1993. 106 p.

CORREIO da Unesco. **Editorial**. Rio de Janeiro. Março de 1991. ano 19, n. 3 p.3.

FALCÃO, Alcino Pinto. **Constituição Anotada**. Vol II, artigos 129 a 144. Rio De Janeiro: José Konfino Editor, 1957.

FERRANTE, Vera Lúcia B. **FGTS: Ideologia e Repressão**. São Paulo: Atica, 1978. 409 p.

- FERREIRA, Pinto. **Comentário à Constituição Brasileira**. 1. vol. artigos 1. a 21.. São Paulo: Saraiva, 1989. 579 p.
- FRANKE, Walmor. **Abertura de Crédito no Sistema Financeiro de Habitação - Tipicidade, Efeitos na Falência**. Porto Alegre: Empresa Gráfica Metrópole SA, 1979. 67 p.
- FRIZZO, Ovídio Barcellos. **Financiamentos Imobiliários no Sistema Financeiro de Habitação**. Porto Alegre: Síntese, 1981. 435 p.
- HOFFE, Otfried. **Justiça Política - Fundamentação de uma Filosofia Crítica do Direito e do Estado**. Petrópolis: Vozes, 1991. 189 p.
- JORNAL Reporter. n. 19,p.13, julho de 1979. Rio de Janeiro.
- KLUMB, Alberto. **Habitação e Lei**. Porto Alegre: Editora Tabajara, 1968. 473 p.
- LOUREIRO, Waldemar. **Registro da Propriedade Imóvel**. Rio de Janeiro: Forense, 1952. 577 p.
- MADEIRO, Felícia, SINGER, Paul. **Estrutura do Emprego e Trabalho Feminino no Brasil: 1920-1970**. Rio De Janeiro: Cadernos Cebrap n. 13.

- MARCHESINI JR., Waterloo. **Sistema Financeiro da Habitação - Propriedade, Mútuo e Hipoteca.** Curitiba: Juruá Editora, 1992. 110 p.
- MILAK, Dorival. **Fundo de Garantia por Tempo de Serviço: Uma Abordagem Crítica.** Monografia apresentada na Faculdade de Economia da Universidade Federal do Vale do Itajaí, 1991.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Propriedade Horizontal.** Rio de Janeiro: 10. edição Forense, 1989. 238 p.
- PEREIRA, Caio Mário Da Silva. **Condomínios e Incorporações.** Rio de Janeiro: Forense, 1976. 549 p.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Incorporação Imobiliária.** Revista de Direito Imobiliário. São Paulo, Julho-Dezembro de 1979.
- PEREIRA, Osny Duarte. **Cadernos do Povo Brasileiro - O que é Constituição.** Rio De Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 1964. 341 p.
- PERUZZO, Dilvo. **Habitação Controle e Espoliação.** São Paulo: Cortez, 1984. 133 p.

PESQUISA Nacional por Amostra de Domicílios-Santa Catarina.

PNAD-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1990.

REYNA, Anna Wagner de. A Conquista do Espaço Urbano. Correio da Unesco, Março de 1991, ano 19, n.3, Brasil.

RIZZARDO, Arnaldo. **Reajustes das Prestações** do Banco Nacional da Habitação. Porto Alegre: Sérgio Anmtonio Fabris Editor, 1984. 62 p.

SÁ, Jeanete L. Martins de. **Serviço Social e Interdisciplinaridade**. São Paulo: Cortez, 1989. 195 p.

SAAD, Eduardo Gabriel. **Comentários à Lei do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço**. São Paulo: Editora Ltr., 1991. 187 p.

SANTOS, J.M. De Carvalho. **Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro**. Rio De Janeiro: Editor Borsoi, 1958. 257 p.

SANTOS, Osvaldo C.dos. **Do Contrato Hipotecário no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

SILVA, Ademir Alves da. **Política Social E Cooperativas Habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992. 135 p.

SILVA, Maria Ozanira da. Política Habitacional Brasileira -
Verso & Reverso. São Paulo: Cortez, 1989. 197 p.

TOCHTERMANN, Wolf. Cidades e Homens. Correio da Unesco, Rio de
Janeiro, março de 1991, ano 19, n.3.

VERAS, Maura Pardini Bicudo. A Vida em Conjunto: Um Estudo da
Política da Habitação Popular. Dissertação apresentada no
programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo - Orientador: Prof.Dr.
Bolivar Lamonier, 1980.