

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

**MESTRADO EM DINÂMICAS DO ESPAÇO HABITADO
DEHA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Políticas Federais de Habitação no Brasil (1930-2005):
Marcos Históricos e Institucionais.**

Erich Celso de Macedo Lima

**MACEIÓ
2007**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

MESTRADO EM DINÂMICAS DO ESPAÇO HABITADO
DEHA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Erich Celso de Macedo Lima

**POLÍTICAS FEDERAIS DE HABITAÇÃO NO BRASIL (1930-2005):
MARCOS HISTÓRICOS E INSTITUCIONAIS.**

Orientadora: Prof. Dra. Verônica Robalinho Cavalcanti

MACEIÓ
2007

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

L732p

Lima, Erich Celso de Machado.

Políticas federais de habitação no Brasil (1930-2005) : marcos históricos e institucionais / Erich Celso de Machado Lima. – Maceió, 2007.
136.

Orientadora: Verônica Robalinho Cavalcanti.

Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo : Dinâmicas do Espaço Habitado) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2006.

Bibliografia: f. 130-136.

1. Política habitacional – Brasil – 1930-2005. 2. Habitação popular.
3. Programas habitacionais. I. Título.

CDU: 332.82(81) “1932/2005”

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

MESTRADO EM DINÂMICAS DO ESPAÇO HABITADO
DEHA

Erich Celso de Macedo Lima

**POLÍTICAS FEDERAIS DE HABITAÇÃO NO BRASIL (1930-2005):
MARCOS HISTÓRICOS E INSTITUCIONAIS**

Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas, como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em 16/03/2007.

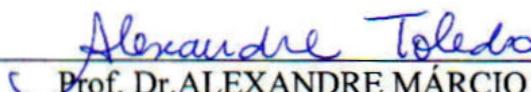
BANCA EXAMINADORA



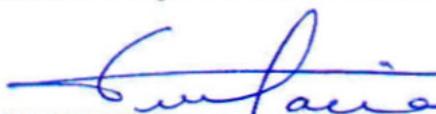
Prof.^a. Dr.^a. VERÔNICA ROBALINHO CAVALCANTI
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UFAL



Prof.^a. Dr.^a. MARIA LAÍS PEREIRA DA SILVA
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UFF



Prof. Dr. ALEXANDRE MÁRCIO TOLEDO
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UFAL



Prof. Dr. GERALDO MAGELA FARIA
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UFAL

AGRADECIMENTOS

À professora Verônica Robalinho Cavalcanti, pela orientação, paciência e tempo dispensados.

À FAPEAL (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas) pela bolsa concedida no início do estudo.

Ao programa de Pós-Graduação em Dinâmicas do Espaço Habitado pela oportunidade de desenvolver este trabalho.

Aos meus pais e irmã pelo apoio, amor e incentivo.

À Deus por me conceder o dom da vida.

Meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

O trabalho procura compreender como as mudanças ocorridas na estrutura econômica mundial e seus reflexos no Brasil, de forma mais pronunciada a partir da década de 70, se refletiram na gradual transformação da atuação do Estado na formulação das políticas de habitação no Brasil, e conseqüentemente na forma de produção/provisão da moradia. O trabalho vale-se de pesquisa bibliográfica, que possibilite o entendimento da questão. Verificamos que a política habitacional brasileira, em geral, não parte de uma visão ampla da questão urbana no país; antes procura, na maioria das vezes, obter legitimação imediata frente à população e/ou responder às necessidades econômicas dentro da estratégia de desenvolvimento do país. Assim, desde o início de sua implantação, as políticas de habitação têm uma configuração fragmentada priorizando a moradia em si, como foco de atuação. Em todos esses momentos não tem sido possível atender a população de mais baixa renda de forma ampla, dentro das ações implantadas.

Palavras-chave: *política habitacional, habitação popular, programas habitacionais.*

ABSTRACT

This work intends to understand how changes in the world-wide economic structure occurred, and its consequences in Brazil, in a more intense way from the 70s, have reflected in a gradual transformation of the State performance in proposals of politics of housing policy in Brazil, and then, in the provision of it. The work is based on a bibliographical research in order to understand the focused subject. It was found out that the Brazilian housing development of habitation, in general, is not part of a wide vision of the urban problem in the country; although, most of the time, it gets immediate legitimation from the population and/or to respond to economic needs of development strategies for the country. Thus, since the beginning of its implantation, the housing politics have a fragmented configuration, prioritizing the housing itself as the main focus. In all these moments, it has not been possible to take care of the low income population in a proper way, considering the implanted actions.

Key words: housing politics, popular housing, habitation programs.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
OBJETIVOS DA PESQUISA.....	11
METODOLOGIA E LIMITAÇÕES DA PESQUISA	12
ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	16
1. HABITAÇÃO: PRODUÇÃO E CARÊNCIAS NO BRASIL	18
1.1 AGENTES DA PRODUÇÃO CAPITALISTA DA MORADIA	18
1.2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO SETOR HABITACIONAL.....	23
1.3 AS CIDADES BRASILEIRAS	25
1.4 CARÊNCIAS HABITACIONAIS NO BRASIL.....	27
1.4.1 Déficit habitacional	30
1.4.2 Inadequação de domicílios	32
1.5 CONCLUSÕES.....	34
2. O CONTEXTO INTERNACIONAL - CRISE DO CAPITALISMO E AGÊNCIAS INTERNACIONAIS	36
2.1. A CRISE NO CAPITALISMO MUNDIAL.....	38
2.2 PROVISÃO DE HABITAÇÕES NO MARCO DO ESTADO DE BEM-ESTAR	40
2.3 A ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	41
2.4 CONCLUSÕES.....	47
3. A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL - DA ERA VARGAS ATÉ O GOLPE MILITAR	49
3.1 O INÍCIO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA HABITAÇÃO.....	51
3.2 A HABITAÇÃO NO PERÍODO VARGAS	53
3.3 A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR E INICIATIVAS POSTERIORES.....	57
3.4 CONCLUSÕES.....	61
4. A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL – DO GOLPE MILITAR À DEMOCRATIZAÇÃO	63
4.1 A CRIAÇÃO DO BNH	65
4.2 O MODELO IMPLANTADO COM O BNH.....	67
4.3 OS ANOS INICIAIS DE ATUAÇÃO DO BNH	69
4.4 MUDANÇAS DE RUMO	71
4.5 OS PROGRAMAS POPULARES DO BNH	73
4.6 O DECLÍNIO DO BNH.....	77

4.7 O FIM DO BNH	80
4.8 CONCLUSÕES.....	81
5. A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL PÓS-BNH.....	84
5.1 A GESTÃO JOSÉ SARNEY (1985-1990)	84
5.1.1 A habitação no governo Sarney	85
5.2 A GESTÃO FERNANDO COLLOR (1990-1992).....	88
5.2.1 A habitação no governo Collor.....	89
5.3 GOVERNO ITAMAR FRANCO – MOMENTO DE MUDANÇAS (1992-1994).....	91
5.3.1 A política habitacional na gestão Itamar Franco	93
5.3.2 Os programas Habitar-Brasil e Morar-Município	94
5.4 A GESTÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)	95
5.4.1 A política habitacional na gestão Fernando Henrique.....	97
5.4.1.1 Política Nacional de Habitação	98
5.4.2 Ações do governo Fernando Henrique no primeiro mandato (1995-1998).....	99
5.4.2.1 Programas voltados para a população de baixa renda.....	99
5.4.2.2 O programa Carta de Crédito - Financiamento para a classe média.	100
5.4.2.3 Políticas facilitadoras do funcionamento do mercado.....	102
5.4.2.4 Avaliação das ações no primeiro mandato.....	104
5.4.3 Ações no segundo mandato (1999-2002).....	105
5.4.3.1 Programa de Arrendamento Residencial – PAR.....	107
5.4.3.2 O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH	108
5.5 A GESTÃO LULA (2003-2005).....	110
5.5.1 A política habitacional no governo Lula	110
5.5.2 Política Nacional de Habitação.....	112
5.5.3 O Sistema Nacional de Habitação	115
5.5.3.1 Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS	116
5.5.3.2 Subsistema de Habitação de Mercado.....	118
5.5.4 Últimas iniciativas do governo Lula.....	119
5.6 CONCLUSÕES.....	121
CONCLUSÕES.....	125
REFERÊNCIAS.....	130

LISTA DE ABREVIATURAS

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO
BNH – BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO
CES – COEFICIENTE DE EQUIPARAÇÃO SALARIAL
CLT – CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO
COHAB – COOPERATIVA HABITACIONAL
DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS
FAT – FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR
FAR - FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL
FCP – FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR
FDS - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
FGTS - FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO
FCVS – FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE VARIAÇÕES SALARIAIS
FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
IAP – INSTITUTO DE APOSENTADORIA E PENSÃO
IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IBH – INSTITUTO BRASILEIRO DE HABITAÇÃO
IPMF - IMPOSTO PROVISÓRIO SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA
PAR - PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL
PBQP-H - PROGRAMA BRASILEIRO DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NO HABITAT
PES – PLANO DE EQUIVALÊNCIA SALARIAL
PLANHAP - PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO POPULAR
PNAD - PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS
PROFILURB - PROGRAMA DE LOTES URBANIZADOS
PROMORAR -PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DA SUB-HABITAÇÃO
SBPE – SISTEMA BRASILEIRO DE POUPANÇA E EMPRÉSTIMO
SEDU – SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO
SEAC - SECRETARIA ESPECIAL DE HABITAÇÃO E AÇÃO COMUNITÁRIA
SEPURB – SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA
SERFHAU - SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO
SHIS – SISTEMA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
SHM – SISTEMA DE HABITAÇÃO DE MERCADO
SIMAHAB - SISTEMA DE INFORMAÇÃO, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA HABITAÇÃO
SNH - SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO
SIFHAP - SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO POPULAR
UPC – UNIDADE PADRÃO DE CAPITAL

INTRODUÇÃO

Durante os anos da graduação participamos de grupo de pesquisa em que procuramos compreender um pouco mais da realidade da habitação de baixa renda na cidade de Maceió, em geral feita à margem da legislação vigente e dos processos formais de obtenção da moradia. Naquele momento, pudemos ter contato com os graves problemas enfrentados pela população de baixa renda, em função de sua situação precária de habitação: sobre-trabalho através da prática da autoconstrução, acessibilidade comprometida à moradia, ausência de saneamento básico com comprometimento da saúde, precariedade no acesso a outros serviços públicos, estigma social e insegurança na posse de sua moradia.

Na pós-graduação, no entanto, interessa-nos agora conhecer qual tem sido a política oficial executada pelo Estado brasileiro em nível federal para o setor habitacional. Buscamos entender o que tem impedido que amplos setores de baixa renda tenham acesso à moradia, que obstáculos foram e estão postos nessas políticas que tornam o acesso da população de baixa renda tão limitado e conhecer os mecanismos de acessos à moradia empregados por parcela significativa da população, notadamente dos segmentos de média e alta renda, possíveis graças às mesmas políticas de habitação. Daí nosso interesse no tema.

Avaliar uma política, no entanto, é tarefa difícil, uma vez que as políticas públicas almejam quase sempre a realização de mais de um objetivo ao mesmo tempo, se prestam a numerosos propósitos e também obtém resultados não esperados. De fato os objetivos desejados, por vezes, não têm sequer coerência entre si, são mesmo contraditórios, e variáveis ao longo da aplicação da política. Assim, mesmo conhecidas as metas realmente desejadas com as políticas, deve-se procurar saber como elas se ordenam entre si e que peso deve ser atribuído a cada uma delas (ANDRADE & AZEVEDO, 1982). As metas almejadas têm

também um alcance maior que a realização dos objetivos a que ela deliberadamente se propõe. Uma política ao longo do tempo serve como paradigma e modelo para o que vai ser implantado em seguida.

Por fim, as especificidades dos sistemas econômicos, os diferentes graus de urbanização, a população, e o papel desempenhado pelo setor público e pela iniciativa privada nos diversos períodos de análise, trazem dificuldades para uma comparação do desempenho dos diversos governos que se sucederam. Faz-se necessário então verificar, como o contexto político-econômico influencia as políticas públicas de provisão da moradia, imprimindo dinâmicas diferenciadas à sua produção e é este o tipo de abordagem que este trabalho pretende realizar.

Objetivos da pesquisa

O trabalho tem assim, como objetivos, revisar no âmbito das políticas federais, no período de 1930 à 2005, como evoluiu a formulação das políticas de habitação no Brasil, e conseqüentemente na forma de produção, financiamento e consumo da moradia, a partir das mudanças ocorridas no modelo de produção e desenvolvimento correspondente no Brasil.

Para tanto, faz-se necessário compreender a evolução e história das políticas de provimento de moradia no país, articulando-as com a conjuntura político-econômica, bem como, com as especificidades da atuação do Estado, nas diversas instâncias criadas para fazer frente à questão habitacional, e dos agentes privados, principalmente o setor da construção civil, agentes financeiros e pelo consumidor da habitação, na produção e consumo da moradia.

Apresentamos no trabalho o histórico da política habitacional no Brasil, desde o período populista¹ até nossos dias, pois partimos do princípio de que não é possível compreender as especificidades daquilo que ocorre atualmente em termos de política, seus acertos e limitações, sem conhecermos a herança recebida do passado.

Com certeza não temos a pretensão de avaliar ou abarcar todas as dimensões das políticas relativas ao habitar. O trabalho apresenta antes de tudo, uma visão global da política de produção de moradias que privilegia os aspectos relacionados à conjuntura econômico-social correspondente. Questões de grande importância relativas ao tema como o papel do solo urbano e a política relativa a ele, e as políticas de remoção e erradicação de favelas não serão tratados nesse trabalho, embora citadas de passagem.

Metodologia e limitações da pesquisa

A principal fonte para a escrita do trabalho, principalmente no que diz respeito à sua fundamentação teórica e ao período anterior ao ano de 2001 foi a pesquisa bibliográfica. Ressaltamos porém, que não foi evidenciada, a contradição entre os autores que tratam do tema política habitacional na literatura, mas buscou-se antes construir, a partir do fio condutor do contexto econômico-político do país, uma análise dessas políticas ao longo do tempo. Portanto foram privilegiados, dentro da revisão de literatura, os trabalhos que incorporavam a análise do contexto econômico-político do país, no período em estudo, rebatendo-o com a

¹ Neste trabalho, consideramos como período populista, o momento da história do Brasil, iniciado em 1930, com o golpe de Vargas, e findo em 1964, com o golpe militar, no qual toma corpo o processo de desenvolvimento industrial e urbano do país e no qual o modelo de relação do Estado e a sociedade era marcado pela manipulação das classes populares urbanas ao mesmo tempo que se reestrutura o poder para os diversos grupos dominantes conciliando seus interesses.

política de habitação vigente. Assim, em nosso processo de escolha, foram selecionados autores que, a nosso ver, desenvolviam análises que ajudariam a abordar de forma mais ampla os fenômenos tratados no trabalho dentro do viés escolhido.

Tendo isso em mente, percebemos que o período anterior ao BNH é mais pobre em referências bibliográficas. Apenas o trabalho de ANDRADE & AZEVEDO (1982) traz informações mais consistentes sobre a Fundação da Casa Popular. O trabalho mais recente de Bonduki (1998), por outro lado, mostra a produção dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, até então pouco conhecido, e a importância da regulação do mercado de aluguéis para as mudanças no padrão de moradia no país. Outro trabalho que merece citação aqui é Inventário da Ação Governamental, desenvolvido pela FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) em 1983 e que abarca toda a ação governamental no campo da habitação desde o império até o ano de 1985.

Em função de sua importância, o período BNH tem uma quantidade maior de textos que permitem assim um estudo mais exaustivo sobre o tema. Merecem destaque o trabalho de ANDRADE & AZEVEDO, já citado, o trabalho de Maricato (1987) e os diversos trabalhos de Melo (1988, 1990), todos fundamentais para o entendimento da questão, uma vez que consideram de forma bastante satisfatória o papel do contexto existente na formulação das políticas de habitação.

Os textos mais recentes, produzidos a partir da segunda metade da década de 90, apesar de informarem as ações estatais dentro da política de habitação, em nível federal, não apresentam uma abordagem tão rica quanto a dos períodos anteriores, acreditamos em função principalmente do necessário lapso de tempo para o amadurecimento das idéias e das percepções sobre um processo ainda em curso. Existem aqui então certas lacunas na literatura mais recente que deverão ser melhor preenchidas, principalmente no que diz respeito às relações entre o modelo econômico do país e a política habitacional.

As informações relativas a um período mais recente, posteriores a 2001, são oriundas, na maioria dos casos, de documentos oficiais, legislação, e informativos de órgãos estatais. Serviram de base para a pesquisa: normas, no âmbito da Caixa Econômica Federal, acerca dos requisitos e procedimentos para participação nos programas tanto por parte dos beneficiários quanto dos agentes privados e públicos envolvidos no processo; e do Ministério das Cidades, que apontam o arcabouço institucional que referenciou e norteou algumas ações no setor recentemente, bem como os objetivos e o diagnóstico existente acerca do problema habitacional.

Com relação a este último período houveram dificuldades em recolher os dados quantitativos de cada programa implantado nos últimos anos. Os dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal em seus relatórios anuais não apresentam uniformidade na apresentação o que inviabilizou o recolhimento de dados de cada programa, como unidades financiadas e montante de recursos investidos. Daí optarmos em apresentar os dados mais gerais por gestão, ressaltando no decorrer do texto as tendências verificadas após a análise dos mesmos.

A abordagem que se dará ao trabalho, além de mostrar os efeitos e resultados das políticas implantadas, de suas características, é como já dito, a de considerar o contexto, a conjuntura em que sua formação ocorreu. Assim, um dos pressupostos do trabalho é o de que a ação estatal, e as políticas de habitação, por conseguinte, devem ser compreendidas como um processo complexo, fragmentado, em que projetos políticos, interesses de classe por vezes contraditórios entre si, se mesclam e se materializam ou expressam na ação estatal (MELO, 1988).

Dessa forma acreditamos que nem sempre a ação estatal é reflexo exato dos interesses das classes dominantes. Na verdade, esses não são sequer homogêneos, uma vez

que dentro das classes dominantes encontramos interesses antagônicos entre diversos setores capitalistas, e que portanto demandam ações diferentes por parte do Estado.

Não se pode ignorar também, para o entendimento da questão, o papel das demandas das classes populares que movem também o aparato estatal, quando este busca legitimação frente àquelas. Assim a política de habitação será analisada tendo em vista também que este é um fenômeno específico associado a uma determinada forma histórica de organização econômico-social.

A análise histórica do trabalho dividir-se-á em três períodos. O primeiro engloba o governo Vargas e o período populista subsequente, indo de 1930 a 1964, momento em que se iniciam ainda que timidamente, as principais iniciativas do governo federal de enfrentamento da questão habitacional e conseqüentemente a montagem do aparato institucional de suporte à essas ações. Nesse período, o início das atividades dos Institutos de Aposentadoria e Pensão ainda na década de 30 e a criação da Fundação da Casa Popular em 1946, constituem-se elementos chave para a compreensão da política habitacional dessa época.

Com o fim do populismo e a ascensão do regime militar em 1964, inicia-se uma nova fase na vida político-econômica do país e também na política habitacional com a criação do BNH (Banco Nacional da Habitação). Aqui, inicia-se o segundo período de estudo. O BNH é o grande ator nesse instante. A partir dele começa efetivamente a montagem de uma estrutura de financiamento à habitação que perdura basicamente até hoje. Nesse período conseguiu-se produzir um número significativo de moradias, principalmente para os segmentos de renda média. Com a crise econômica dos anos 80, o Banco perde fôlego sendo extinto em 1986.

O fim do BNH inicia o terceiro período de estudo do trabalho. O encerramento das atividades do Banco gera um vácuo institucional e o desmantelamento na área de habitação que irá ser gradualmente revertido ao longo de diversas gestões. Após um período de ações

coordenadas a partir da metade da década de 90 inicia-se o saneamento da estrutura de financiamento à habitação e a montagem de um aparato institucional mais adequado à realidade das cidades brasileiras.

Estrutura da dissertação

O trabalho foi dividido em cinco capítulos, apresentando aspectos relevantes à compreensão das políticas federais de habitação. O primeiro capítulo apresenta alguns aspectos relevantes para a compreensão da habitação enquanto objeto de estudo. É apresentado um modelo do processo de produção da habitação em que os diversos atores envolvidos no processo são discriminados e sua atuação analisada. Por fim, é apresentada a situação atual da questão da habitação no Brasil, onde as carências e o déficit de moradias é discutido à luz das últimas pesquisas realizadas sobre o tema.

O segundo capítulo apresenta a dinâmica da ação estatal na provisão de habitações nos países capitalistas avançados. Inicialmente é retratado o contexto social e econômico, desde o liberalismo até as modificações ocorridas no capitalismo a partir dos anos 70. Esta referência é importante uma vez que ela influenciará fortemente a situação no Brasil. Após isso, o texto mostra especificamente como ocorreu a provisão de habitações naquele contexto, como a questão da habitação foi enfrentada. Por fim é apresentada a atuação das agências internacionais de desenvolvimento junto ao tema da habitação, e percebe-se que as mudanças ocorridas no capitalismo levam claramente à inflexão das políticas propostas pelas mesmas para os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil.

O terceiro capítulo, dentro da perspectiva adotada no capítulo anterior, apresenta a dinâmica da ação estatal na provisão de habitações no Brasil, no período que vai da década de 30, início da era Vargas, até 1964, ano de criação do BNH, marco importante para a ação estatal na área habitacional. O texto discute inicialmente de forma rápida a ação estatal no período higienista-liberal, em que se deixava totalmente ao mercado a solução dos problemas da habitação.

O quarto capítulo apresenta a dinâmica da ação estatal na provisão habitacional, tomando como início o ano de 1964, por motivos já expostos, até os dias atuais. Discute-se inicialmente a atuação do BNH, sua lógica de funcionamento e os fatores que levaram à sua extinção em 1986.

Em seguida, no quinto capítulo, apresentamos as iniciativas dos governos que se seguiram ao fim do regime militar, com ênfase às três últimas gestões, em que se observa uma nova tomada de rumo na definição de políticas para o setor, após um período de incertezas.

Por fim, concluimos o trabalho e apresentamos os resultados em que verificamos que apesar da crescente intervenção estatal na questão da habitação, a população de mais baixa renda permanece em sua maioria excluída do acesso à moradia digna.

1. Habitação: produção e carências no Brasil

O sistema formal de produção da habitação no sistema capitalista apresenta duas características básicas: a) a separação entre produção e o consumo, o que faz efetivamente a habitação tornar-se mercadoria e; b) a figura do promotor imobiliário como ator distinto do proprietário do terreno, o que torna também o solo urbano uma mercadoria (AZEVEDO, 1982).

Nos países periféricos do sistema capitalista, como o Brasil, este sistema de produção da habitação é dominante apenas na provisão de moradias para os setores de média e alta renda. Para as camadas de menor renda da população a construção de suas moradias ainda é realizada de forma não-mercantil, através de autoconstrução, com concorrência de sistemas de ajuda mútua.

1.1 Agentes da produção capitalista da moradia

Diversos agentes atuam na produção capitalista da moradia. Todos os agentes, desde o proprietário do terreno, construtores, operários e projetistas, passando pelos agentes financeiros, corretores e compradores têm papel fundamental na produção da moradia, em todos os seus aspectos (construção, financiamento, comercialização e consumo). No entanto, a exceção do comprador, a atuação de todos eles é articulada pelo promotor imobiliário, responsável pela iniciativa do empreendimento imobiliário (AZEVEDO, 1982). A seguir a forma de atuação de cada um deles será descrita de forma sucinta.

Promotor imobiliário

O promotor atua inicialmente adquirindo ou obtendo um terreno do proprietário imobiliário urbano. Em seguida contrata empresas ou profissionais a fim de planejar a utilização habitacional do terreno através de projetos executivos. Paralelamente ele atua junto a agentes financeiros e futuros compradores, obtendo recursos que, junto a seu capital, possibilitem a contratação de uma empresa construtora que executará a obra.

Ao final do processo, o resultado da venda deve ser capaz de cobrir os gastos efetuados e permitir lucro ao promotor. O montante da comercialização deve ser suficiente para cobrir o preço do terreno, despesas com projetos, custo da construção e lucro da construtora, gastos financeiros (juros), encargos de serviços de corretagem e ao final gerar lucro ao promotor imobiliário.

Proprietário de terras urbanas

A cada operação imobiliária deve ser pago um preço ao proprietário urbano para que este ceda a propriedade ao incorporador e este utilize o terreno. Desse modo, a produção habitacional envolve a transação definitiva, a alienação do terreno ao promotor imobiliário. A atividade imobiliária é a única que ao fim de seu ciclo de produção exige para continuar suas operações, de um novo suporte espacial, um novo terreno. Por não ser uma mercadoria reprodutível, a terra está sujeita a um processo de valorização relacionado primeiro aos investimentos públicos em equipamentos e serviços e, em segundo lugar, com a legislação de uso do solo e, por fim, com a dinâmica de crescimento da cidade, resultado em parte das decisões dos proprietários individuais (MARICATO, 1987).

Os preços dos terrenos não são determinados apenas pela maior ou menor oferta e nem pela demanda e capacidade de pagamento dos compradores em potencial, embora esses fatores sejam fundamentais para sua determinação. O preço de um terreno varia em função principalmente, de especificidades que o valorizam ou o depreciam, para os futuros compradores, que podem ser resumidas na questão da localização. Externalidades como tipo de urbanização e infra-estrutura existente, facilidade de acesso a bens de consumo coletivo (lazer, serviços públicos, comércio), são fundamentais para compreender a formação de preços dos terrenos urbanos.

Os investimentos estatais são determinantes para a modificação nas condições de valorização dos terrenos para futuros compradores. Fatores como declividade, ocupação das áreas próximas, vistas, dimensões, formato e orientação influenciam também o seu valor. As expectativas existentes sobre as possibilidades de valorização futura de uma área na malha urbana são também levadas em conta na transação imobiliária. (AZEVEDO, 1982).

Projetistas, construtores e operários

Os escritórios e profissionais de projeto são os responsáveis pela implementação das idéias do incorporador sobre a destinação habitacional do terreno através da realização de projetos executivos. Uma das maneiras do promotor ampliar seu lucro é apropriar-se do espaço disponível de forma mais útil e racional, ou ainda de modo que o imóvel se veja valorizado pelos compradores, por meio do aumento de seu valor simbólico (AZEVEDO, 1982).

O setor da construção civil no Brasil apresenta uma base manufatureira bastante acentuada. A estrutura de pessoal empregada utiliza um grande contingente de operários não

qualificados para operações sem complexidade, e um pequeno número de operários especializados, como pedreiros e carpinteiros, gerenciados por um mestre-de-obras, que então responde aos profissionais qualificados, como engenheiros, arquitetos e técnicos em edificações (FARAH, 1996).

Isso se explica porque as características específicas da construção de edificações (variabilidade e imobilidade) impossibilitam a obtenção de ganhos de produtividade e conseqüente produção em massa de habitação nos mesmo moldes da indústria. Muitas inovações tecnológicas da construção civil somente são viáveis economicamente se utilizadas em larga escala. Essa situação desestimula o investimento maior das construtoras em novas tecnologias, uma vez que facilmente estas podem ser subutilizadas (MELO, 1990b).

Agentes Financeiros

A produção tanto pública como privada do espaço residencial requer a existência de uma estrutura de financiamento. Caso esta estrutura não exista, a produção habitacional toma o formato da produção rentista e da produção contratista de habitação sob encomenda. Há então diminuição significativa da produção pelas limitações do mercado em função do alto custo da produção da moradia. A produção formal se resume assim aos rentistas e aos extratos sociais de maior renda (MELO, 1988).

A duração excessivamente longa desses financiamentos e a impossibilidade de cobrança de altas taxas de juros, sob pena de inviabilizar a comercialização das unidades habitacionais fizeram deste capital para empréstimo, um capital desvalorizado. Assim, em diversos países a intervenção estatal tornou-se necessária e freqüente a fim de garantir capital desvalorizado, através de sistemas financeiros específicos e especializados (KÖHLER, 2003).

No Brasil, os sistemas de financiamento habitacional por meio de intermediação financeira apresentam desenhos institucionais complexos e guardam múltiplas interseções. A complexidade e interpenetração apontadas são decorrentes não apenas da sua conformação original, mas também da trajetória errática que seguiram e que, fundamentalmente, foi determinada por sucessivas tentativas de ajuste desses modelos a condições econômicas bastante diversas (KÖHLER, 2003).

Corretor de imóveis

Os corretores de imóveis são agentes especializados na comercialização de imóveis, em especial de unidades habitacionais, cobrando uma taxa variável em função do preço de comercialização pelos seus serviços. Muitas vezes essa atividade de comercialização é exercida pelo próprio promotor, por meio de uma equipe específica. No entanto, a necessidade de rápida comercialização das unidades habitacionais leva os incorporadores a utilizarem os serviços de agentes independentes, conhecidos no mercado e, portanto, com maior capacidade de atrair um grande número de potenciais compradores (AZEVEDO, 1982).

Comprador imobiliário

Para a maioria das pessoas a compra da habitação implica além do acesso a um bem de consumo, o acesso a uma mercadoria em potencial, que pode se valorizar continuamente. Enquanto para o construtor a operação imobiliária termina com a conclusão da obra e para o promotor após a comercialização dos imóveis, para o comprador inicia-se um longo período de comprometimento de sua renda para pagamento do financiamento imobiliário. Esse fluxo

constante de renda, comprometido com o pagamento dos financiamentos é essencial para que se continue a produção no setor (AZEVEDO, 1982).

1.2 A intervenção do Estado no setor habitacional

A necessidade de intervenção pública no campo da moradia reside primeiramente nas especificidades da habitação enquanto mercadoria, dado seu alto custo de produção, quando comparado aos rendimentos da imensa maioria da população. O alto custo unitário da habitação, que chega a representar múltiplos da renda familiar anual, requer assim a existência de financiamentos de longo prazo para viabilizar a aquisição. Dessa forma qualquer mercado imobiliário de massa implica a inserção de elementos não-capitalistas no seu funcionamento, como subsídios ou a instituição de uma estrutura de financiamento com recursos captados a baixo custo (MELO, 1990b).

Além disso, os saldos devedores, as prestações e a própria capacidade de pagamento dos mutuários são muito sensíveis às flutuações econômicas tais como variações na taxa de inflação, nas taxas de juros reais, no nível de emprego e assim por diante, e, por isso, os contratos de financiamento habitacional demandam uma legislação contratual específica e um aparato institucional forte, que sejam capazes de preservar, em meio às flutuações econômicas e na sua longa vigência, o interesse dos agentes envolvidos – mutuários, instituições financeiras e investidores (KÖHLER, 2003).

Por fim, a habitação é um bem que traz impactos negativos ou positivos sobre outros aspectos da vida social. A forma como se dá sua configuração tanto pode corresponder à benefícios como a custos derivados de relações ou atividades econômicas e sociais relacionadas a ela. Assim, a provisão de habitação, além de sua função principal de abrigo,

também torna viável a oferta de outros bens, sendo mais importantes os relacionados com a medicina preventiva, como água tratada e esgotamento sanitário (BEGUIN, 1991). Nessa perspectiva, a habitação traz externalidade positiva, porque, além do bem-estar propiciado ao seu detentor, diretamente, traz vantagens para toda a sociedade. Neste caso específico, pela redução dos custos de provisão de saúde pública, por exemplo (KÖHLER, 2003).

Observa-se na ação estatal também um objetivo de legitimação política. Os programas têm assim uma grande importância simbólica, ao mostrar a preocupação do governo com os mais pobres. Nesse contexto, também a luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e, portanto de moradia é determinante. Desse modo, o alcance e características da intervenção estatal no campo da habitação são determinados também pela correlação de forças políticas existentes numa sociedade em determinado contexto histórico (BONDUKI, 1998; HARVEY, 1992).

As diversas explicações para a intervenção estatal no campo da moradia não são excludentes. As políticas prestam-se várias vezes à realização de mais de um objetivo, não necessariamente conflitantes. Como diferentes atores influenciam a elaboração de uma política, podem perfeitamente privilegiar aspectos distintos e possuir interesses e metas diversas com a política implantada.

O Estado não é uma entidade neutra frente a grupos e classes sociais, pairando acima da sociedade, tampouco uma entidade fechada e impermeável às pressões e reivindicações populares. Assim, muitas políticas não apresentam coerência nas metas perseguidas. Podem servir a vários propósitos e às vezes trazem efeitos e resultados não esperados. Desse modo, a despeito do valor das diversas interpretações teóricas para a ação estatal no campo da habitação, é preciso analisar cada iniciativa concreta individualmente avaliando então quais os componentes de determinada política e o peso dos diferentes fatores (AZEVEDO, 1982).

Além das iniciativas relacionadas à montagem de uma estrutura de financiamento, o Estado desenvolve suas ações no sentido de baratear o custo da moradia. A principal estratégia para o barateamento da habitação popular é a substituição do promotor privado por um agente público sem fins lucrativos. Assim não haverá por parte desse ator, a busca e a apropriação do lucro, o que permite uma primeira redução do preço final da habitação. Além disso, no decorrer do processo é eliminada também a figura do corretor de imóveis, uma vez que o baixo custo da habitação leva a que a procura seja muito superior à oferta (AZEVEDO, 1982).

Merece citação também, as iniciativas e programas que incorporam a prática da população de menor renda na busca de barateamento da moradia, a autoconstrução. Os programas de mutirão, mais comuns nos anos 80, a exemplo do JOÃO-DE-BARRO, procuram eliminar assim grande parte do custo com mão-de-obra, ao incorporar, nas tarefas de menor complexidade, o trabalho da própria comunidade beneficiada.

Por fim, a preferência pela utilização de terrenos de propriedade pública tem sido uma constante na busca do barateamento da habitação popular. Em geral tais áreas estão distantes dos centros urbanos e são carentes de infra-estrutura, daí seu baixo preço. Tal prática tem levado em vários casos, à sérios problemas de acessibilidade aos adquirentes de imóveis nessas condições.

1.3 As cidades brasileiras

A falta de moradias e má qualidade das mesmas, representam um grave problema com que se depara o governo federal, e os governos estaduais e municipais no Brasil. Tal situação é mais marcante entre a população de baixa renda, principalmente nas grandes

metrópoles. O descompasso entre o crescimento da população urbana e a capacidade de instalação de infra-estrutura necessária por parte do Estado para atender as necessidades da população é gritante.

O índice nacional de urbanização aumentou de 31% em 1940 para 75% em 1990, atingindo 81% em 2001 (IBGE - Resultados Preliminares do Censo Demográfico 2000.) , crescimento este marcado pela grande concentração da população nas áreas metropolitanas. O intenso processo de urbanização, entretanto, não foi acompanhado pela geração de empregos, nem pela oferta de moradias, infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos, resultando na ocupação desordenada do solo e na expansão contínua das periferias.

A precariedade do saneamento básico, de acessibilidade, a fragilidade ambiental, os problemas de tráfego e a deficiência nos sistemas de transportes públicos, agrava o cenário e revela a baixa qualidade do ambiente urbano na maioria das grandes cidades brasileiras.

Assim, o contínuo crescimento e adensamento da periferia e o aprofundamento da segregação e exclusão sócio-territorial são as principais características do processo de urbanização brasileiro. Esse processo possui íntima relação com o mercado imobiliário formal e informal, cuja dinâmica privatiza a renda fundiária gerada coletivamente e ocasiona a formação de núcleos que não se articulam com a malha urbana existente, produzindo enormes áreas vazias no interior do espaço urbano.

A questão fundiária causa impacto tanto no processo de expansão de assentamentos precários como na produção habitacional e se relaciona de forma direta à política de planejamento territorial e gestão do solo urbano. As situações de irregularidade fundiária no país são diversas e envolvem ocupações de terrenos públicos ou privados, loteamentos que não passaram por processos de aprovação por parte dos órgãos públicos, e também estão presentes em boa parte dos assentamentos no País.

Um dos segmentos mais penalizados da sociedade é a população residente em favelas, onde geralmente são maiores as necessidades habitacionais, tanto no que se refere à falta quanto à inadequação das moradias.

Do total de 44 milhões de domicílios particulares permanentes no país, 1.6 milhão, ou 3.7%, estão em aglomerados subnormais², localizados quase que exclusivamente nas áreas urbanas, mais especificamente nos grandes centros urbanos (87,5%), segundo os critérios do IBGE (FJP, 2005).

1.4 Carências habitacionais no Brasil

Apesar de sua grande importância, a questão habitacional no Brasil apresentou ao longo da história grandes problemas de quantificação, já que diversos são os interesses na estimativa do número de moradias necessárias para a população. Até os anos 80, na medida em que a política habitacional vigente priorizava a produção de unidades novas, o déficit habitacional era calculado considerando o total de domicílios necessários para substituir todas as moradias julgadas inadequadas.

A adoção desse padrão provocou, em geral, um dimensionamento sempre exagerado do déficit. A distorção atendia os interesses corporativos envolvidos na questão, que buscaram superdimensionar o déficit com o objetivo de influenciar a liberação de recursos públicos para a construção de moradias novas, ignorando alternativas que estivessem vinculadas à melhoria

² Aglomerado Subnormal é constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando, ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, segundo conceito do IBGE.

das unidades existentes. Assim, a conceituação do déficit está intimamente ligada à formulação da política habitacional vigente (COELHO, 2002).

Nesse sentido, formas alternativas de moradias da população de baixa renda, como autoconstrução em favelas ou loteamentos populares, eram desconsideradas. Dentro deste princípio, os números do déficit pressupunham a substituição de todas as moradias que não se enquadrassem nos padrões vigentes, somadas ao número de famílias que não tinham condições de endividamento para adquirir uma mercadoria no mercado (GONÇALVES, 1998).

A partir do governo do presidente Fernando Henrique (1995-2002) as intervenções na área habitacional passaram a se basear em um estudo elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP). Este estudo, publicado em fins de 1995 com base em dados da PNAD (Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios) de 1990 e do Censo de 1991, proporcionou uma discussão conceitual a respeito do que deve ser visto como déficit habitacional, diferenciando-o de outros conceitos, como inadequação de moradias e demanda demográfica, definidos dentro de uma abordagem mais global de necessidades habitacionais (LORENZETTI, 2001).

Um novo conceito de dimensionamento das necessidades habitacionais foi formulado. Os trabalhos calcularam as necessidades habitacionais considerando não só a produção de unidades novas, mas, também, sua qualificação, isto é, a melhoria das existentes, criando uma nova metodologia para dimensionar o problema no Brasil.

Estes trabalhos, que se tornaram referências para tratar da questão nos anos 90, têm grande importância exatamente por rever a noção de déficit para diferenciar as deficiências das moradias, reconhecendo que nem toda habitação que não obedeça aos padrões legais estabelecidos deva ser necessária e inteiramente repostas, podendo receber outros tipos de atendimento.

Em 2000 foi divulgado novo estudo pela Fundação João Pinheiro onde procurou-se aprimorar a metodologia adotada anteriormente, sem distanciar-se de suas premissas básicas. O documento traz, assim, o cálculo do déficit habitacional e das inadequações das moradias, para 2000, tomando como base os dados da PNAD de 1999 e as informações então já divulgadas do Censo Demográfico 2000.

Por último, o Ministério das Cidades contratou novo estudo à Fundação João Pinheiro baseado nos dados do censo de 2000, com o objetivo de calcular o déficit e a inadequação habitacional para municípios brasileiros selecionados, micro-regiões geográficas e a totalidade das regiões metropolitanas existentes em 2000.

Todos os estudos da Fundação João Pinheiro trazem o pressuposto de que a questão da habitação apresenta conexões com outras questões, sendo inadequada uma abordagem que reduza a complexidade do *habitar* a um déficit habitacional estrito, apenas de unidades habitacionais. Assim, ao analisar a questão habitacional, a relação com as políticas urbanas é um dos aspectos a ser considerado. Em função da interdependência da moradia com outras esferas recorrentes e complementares, nem sempre um simples aumento dos programas de habitação se apresenta como a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre.

Dessa forma, passou-se a discutir a própria nomenclatura de *déficit habitacional*, que no sentido tradicional induz erroneamente à expectativa de enfrentar a questão da moradia de forma desarticulada de outros problemas urbanos. Dentro do conceito mais amplo de necessidades habitacionais, a metodologia desenvolvida trabalha com duas idéias diferentes: o déficit habitacional e a inadequação de moradias.

Como *déficit habitacional* entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e

específicos de habitação, detectados em um certo momento. O conceito de *inadequação de moradias*, por outro lado, reflete problemas na qualidade de vida dos moradores não relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações, e sim a especificidades internas desse estoque. Seu dimensionamento visa a caracterização de políticas complementares à construção de moradias, voltadas à melhoria do estoque já existente.

1.4.1 Déficit habitacional

O conceito de déficit habitacional utilizado pelo estudo da FJP está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Em números absolutos, o déficit habitacional básico no Brasil, segundo a pesquisa de 2005, é de 5.89 milhões de moradias, sendo que nas áreas urbanas o déficit é de 4.14 milhões de unidades e na área rural de 1.75 milhões.

Esta estimativa exclui as moradias com mais de cinquenta anos de construção, consideradas depreciadas e dentro do limite para a necessidade de reposição do estoque, bem como o número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel, situação que se denominou “ônus excessivo com aluguel”. Ambas apesar de conceitualmente fazerem parte do déficit não foram quantificadas aqui.

O déficit habitacional pode ser dividido em dois subtipos. O primeiro, o “*déficit por reposição do estoque*”, refere-se principalmente aos domicílios rústicos que devem, ser repostos. O segundo tipo, o “*déficit por incremento de estoque*” contempla os domicílios improvisados e a coabitação familiar e revela claramente a necessidade de novas moradias.

Os domicílios rústicos não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto para seus moradores e risco de contaminação por doenças. O número de domicílios rústicos é bastante significativo no país, com cerca de 1.88 milhões de unidades, concentradas em especial na zona rural da Região Nordeste.

O conceito de domicílios improvisados engloba todos os locais destinados a fins não-residenciais que sirvam de moradia, o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares. Em números absolutos, os domicílios improvisados são pouco significativos, cerca de 247 mil unidades, com a maior parcela se localizando na Região Nordeste.

A componente coabitação familiar compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto a outra família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos cedidos ou alugados. A coabitação familiar é a maior responsável relativamente pelo déficit urbano, qualquer que seja a região considerada e em todos os estratos de municípios. As famílias conviventes, em cerca de 3.24 milhões de unidades no país, sobressaem de maneira bastante acentuada nas áreas urbanas. O número de famílias que vivem em cômodos cedidos ou alugados perfaz cerca de 525 mil unidades

Em termos proporcionais o déficit habitacional é maior nas pequenas cidades. O déficit de mais de 1,75 milhões de moradias nos grandes aglomerados urbanos representa apenas 9,8% do total do estoque de domicílios neles existentes, enquanto nas áreas urbanas de municípios com cidades com menos de 20 mil habitantes a carência de 923 mil domicílios, representa 13,5% dos seus domicílios.

Deve-se notar que do déficit habitacional de 3.4 milhões de moradias referentes aos domicílios improvisados e às famílias conviventes, parcela de 2.6 milhões está na faixa de até três salários mínimos de renda familiar mensal, o que representa 76,1% do total. Verifica-se então, a necessidade de se dar maior importância às ações capazes de atender as famílias que

se encontram economicamente mais carentes, que respondem hoje por parcela significativa do déficit habitacional e das inadequações habitacionais. Estas, por diferentes motivos (altos índices de inadimplência, baixo nível de mobilização política, baixo poder de pressão sobre o poder público) não têm se beneficiado dos programas públicos habitacionais voltados para os setores populares.

1.4.2 Inadequação de domicílios

As habitações inadequadas são aquelas que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades. Pelo conceito adotado de moradias inadequadas são passíveis de serem identificadas somente aquelas localizadas em áreas urbanas.

Diferentemente do cálculo do déficit habitacional, um domicílio pôde ser considerado inadequado por mais de um critério. Ou seja, o mesmo domicílio pode apresentar carências diversas, o que impossibilita a totalização dos domicílios inadequados sob os vários aspectos considerados. Os critérios adotados para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos, e, portanto, não podem ser somados, sob risco de múltipla contagem (uma mesma moradia pode ser simultaneamente inadequada segundo vários critérios).

É importante lembrar também que, originalmente, foram classificados como inadequados os domicílios que não foram incluídos em qualquer dos componentes do déficit habitacional. Os domicílios com carência de infra-estrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva foram os classificados como inadequados.

Foram considerados domicílios carentes de infra-estrutura todos aqueles que não dispunham de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. A carência de qualquer dos itens de infra-estrutura considerados atinge 12.1 milhões de domicílios particulares permanentes urbanos no Brasil.

O adensamento excessivo, por outro lado, ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que, em caráter permanente, servem de dormitório para os moradores do domicílio. Para o cálculo do indicador foram considerados somente os membros da família principal, uma vez que as famílias secundárias foram incorporadas ao déficit habitacional. O número de domicílios permanentes com espaço insuficiente para abrigar seus moradores atinge no Brasil, 2.8 milhões, número também concentrado nas regiões metropolitanas (54.8% do total) onde a disponibilidade de espaço, tanto externa (inadequação fundiária), quanto interna (adensamento excessivo) à moradia adquire maior importância.

A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui total ou parcialmente, o terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que aquela se localiza. No Brasil foram identificados 2.2 milhões de domicílios urbanos inadequados segundo esse critério. Os domicílios com inadequação fundiária urbana representam 5,8% dos domicílios urbanos, a maior parte localizados em regiões metropolitanas (55,1%).

A inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva define o domicílio que não dispunha de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio. Os dados do Censo Demográfico 2000 indicam a existência de 3,3 milhões de domicílios no Brasil sem banheiro.

1.5 Conclusões

As especificidades dos sistema de promoção imobiliária encarecem o preço da habitação e retiram boa parte da possibilidade de acesso da população de menor renda ao mercado formal. Assim a autoconstrução em terreno próprio ou em de terceiros nas periferias e favelas, tem sido a forma mais usual de solução do problema da habitação pelas camadas mais pobres da população.

Essas trazem diversas dificuldades em face da informalidade e precariedade inerentes a situação de pobreza da população. Do ponto de vista da habitabilidade e segurança observa-se ausência de saneamento ambiental, insegurança e insalubridade nas construções. Quanto ao custo para o morador observa-se a necessidade de trabalho noturno e nos fins de semana para a edificação da moradia, o que implica também um processo extremamente longo para a conclusão da moradia.

A intervenção estatal no setor de habitação, tanto na produção como no financiamento, pode ser justificada como meio de superar falhas de mercado e como mecanismo de distribuição de renda ou riqueza. Esta ação realizada pela concessão de subsídios, pela regulação, ou, ainda, pela atuação por meio de agente financeiro ou operador, deve ter seus objetivos explicitados e efetivamente considerados na implementação das medidas que concretizem essa atuação. Caso contrário, podem ser criadas ineficiências no mercado e podem ocorrer desvios em relação ao foco originalmente proposto para políticas de redução de desigualdades.

Apesar de no Brasil, a intervenção estatal no setor de habitação ser considerada desejável, *a priori*, não tem havido muita preocupação em delimitar o alcance e os objetivos dessa intervenção. A falta desse enfoque crítico explica, em parte, um grande problema hoje

presente na política habitacional: a concessão de benefícios à população de classe média, em prejuízo dos realmente necessitados. Faz-se a política sem observar-se quem realmente precisa dela. Daí a importância da realização de estudos com metodologia que consiga captar de forma mais próxima as reais necessidades de moradia da população, como tem acontecido a partir da metade da década de noventa.

2. O contexto internacional - crise do capitalismo e agências internacionais.

Após a II Guerra Mundial, o capitalismo nos países avançados alcançou altas taxas de crescimento econômico com estabilidade. Os padrões de vida se elevaram, as tendências de crise foram contidas e a democracia representativa preservada. O capitalismo passou a apresentar um movimento de expansão mundial que atraiu para sua influência vários países periféricos, inclusive o Brasil (LIPIETZ, 1988).

Esse crescimento surpreendente no pós-guerra dependeu de uma série de compromissos, acordos e reposicionamentos por parte dos principais atores envolvidos nos processos de desenvolvimento capitalista. O Estado teve de assumir novos papéis; o capital corporativo teve de diminuir seu ímpeto de exploração do trabalho a fim de obter uma lucratividade mais segura; por fim, o trabalho assumiu outra postura relativa ao mercado de trabalho e nos processo de produção. Tal equilíbrio prevalecente entre esses atores e que formou a base da expansão do pós-guerra, foi na verdade, resultado de anos de lutas e contradições (HARVEY, 1992).

O Estado se comprometeu com várias obrigações. Como a produção em massa envolvia pesados investimentos e requeria condições de demanda estáveis para ser lucrativa, o Estado se esforçava por controlar ciclos econômicos com uma combinação de políticas. Tais políticas eram voltadas para as áreas de investimento público, essenciais ao crescimento da produção e do consumo de massa, garantindo também um relativo pleno emprego. Os governos também proporcionavam um complemento ao salário dos trabalhadores com gastos em seguridade social, assistência médica, educação e habitação. Por fim, o Estado exercia relativo controle sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção (HARVEY, 1992).

O grande poder corporativo assumiu compromissos com processos estáveis, mas constantes de mudança tecnológica, com grandes investimentos em equipamentos e infraestrutura, melhoria na administração da produção e marketing em troca de um aumento da produtividade o que garantia tanto um padrão de vida melhor para os trabalhadores como o aumento dos lucros.

A derrota dos movimentos operários radicais, por outro lado, possibilitou o tipo de controle do trabalho e de compromisso que possibilitaram esta expansão. Guardadas as especificidades locais, os trabalhadores trocaram ganhos reais de salários e outros benefícios, pela cooperação no tocante às novas técnicas e às estratégias corporativas de aumentar a produtividade.

A produção em massa de bens padronizados só se torna possível assim quando diversas condições se concretizam. O estabelecimento de normas contratuais entre capital e trabalho e a reestruturação da relação salarial vinculou ganhos de produtividade ao aumento real de salários. Este aumento permitiu a modificação do modo de consumo nos países centrais. As antigas práticas não-capitalistas que governavam a reprodução da força de trabalho cedem lugar ao consumo de mercadorias padronizadas (MELO, 1990b).

Nesse contexto, a legitimação do Estado dependia de sua capacidade de levar a todos, benefícios como assistência médica, serviços educacionais e habitação em larga escala. O fornecimento desses bens coletivos dependia da contínua aceleração da produtividade do trabalho no setor corporativo. O Estado conseguiu assim elevar os padrões materiais de vida para a população nos países capitalistas avançados e ao mesmo tempo um ambiente estável para os lucros foi criado.

2.1. A crise no capitalismo mundial

No entanto, já no final dos anos 60 com a recuperação da Europa Ocidental e do Japão concluídas, e seus mercados internos já saturados, inicia-se nestes países um impulso para a conquista de mercados para exportação de seus excedentes.

O aumento da competição entre os países capitalistas, incrementada então pela saturação do mercado de produtos industriais, e os ganhos decrescentes de produtividade que impediram a expansão dos mercados, possíveis até então pelo aumento real dos salários, levou a um quadro de crise no mundo capitalista. A redução da lucratividade e queda da taxa de acumulação, levam à diminuição nos salários e por conseguinte instabilidade na demanda e aumento do desemprego (MELO, 1990b).

Apesar disso, os compromissos do Estado foram se intensificando à medida que os programas de assistência aumentavam para manter a legitimidade estatal frente à população. Isso ocorreu mesmo sem o aumento da base fiscal do Estado que fizesse frente a esse incremento dos gastos públicos em face das dificuldades na produção.

Dessa forma, o único instrumento estatal de resposta rápida e flexível estava na política monetária, na sua capacidade de imprimir moeda na quantidade necessária para manter a economia estável. Assim iniciou-se no período uma onda inflacionária que traria grandes prejuízos à expansão capitalista. (HARVEY, 1992).

Os gastos dos governos, além de seus reais recursos, levaram a uma crise fiscal e de confiança. Ao mesmo tempo, as empresas viram-se com muita capacidade produtiva inutilizada, fábricas e equipamentos ociosos, num contexto de competição crescente. Com isso iniciou-se um período de racionalização, reestruturação e intensificação, quando possível, do controle sobre o trabalho.

Aliado a esse quadro a crise do petróleo aumentou drasticamente o custo dos insumos de energia, o que levou todos os segmentos da economia a buscarem modos de economizar energia através de mudanças tecnológicas e organizacionais.

Assim, a recessão iniciada em meados de 1973, associada ao choque do petróleo, pôs em movimento um conjunto de processos que solaparam os compromissos anteriormente definidos. Desse modo, as décadas de 70 e 80 foram um período de reestruturação econômica e reajustes políticos e sociais.

Em 1979, numa tentativa de valorizar o dólar frente às outras moedas e atrair capitais para os EUA, a taxa de juros nos EUA é elevada. Com isso as taxas de juros internacionais também elevam-se significativamente. O dólar se revalorizou frente às demais moedas, mas também teve início um processo recessivo que atingiu tanto a economia americana como o resto do mundo nos primeiros anos da década de 80 (SALLUM, 2000).

Esta elevação dos juros provocou déficits públicos em vários países. Nos EUA, além disso, a valorização do dólar levou a déficits na balança comercial. Para fazer frente a esse quadro, os EUA promoveram a liberação dos fluxos financeiros, buscando atrair capitais. Os demais países liberaram também os seus mercados financeiros para poder financiar-se com capitais externos. A redução drástica dos controles administrativos sobre moedas e títulos tornou cada vez mais os mercados financeiros nacionais permeáveis aos fluxos de entrada e saída de capitais.

A gradual retirada de apoio ao Estado do Bem-Estar Social, o ataque ao salário real e ao poder sindical organizado, iniciados com a crise do início dos anos 70, transformou-se, aos poucos, numa virtude governamental. Ganhou corpo a idéia de que governos fortes deveriam administrar “fortes doses de remédios não palatáveis para restaurar a saúde de economias moribundas” (HARVEY, 1992).

Nesse contexto, inicialmente os governos americano e inglês adotaram políticas de privatização, desregulamentação e de diminuição de benefícios sociais. Foram abandonadas as políticas de preservação do emprego pela regulação da demanda, de modo que inflação e emprego não se contrapusessem. Assim, a mudança levada a efeito envolveu a execução de políticas rígidas destinadas a derrubar a inflação, através da alta de juros. Tais políticas tenderam a generalizar-se tanto nos países centrais como nos periféricos e com o fim da URSS e do bloco socialista, em 1989, adquiriram um âmbito mundial (SALLUM, 2000).

O aumento da competição internacional com baixo crescimento da economia levou os governos a se preocuparem em manter um clima favorável aos negócios. Assim, a força de trabalho organizada (sindicatos e outros movimentos sociais) teve, paulatinamente sua força diminuída. A austeridade, as reduções fiscais e o fim do compromisso social entre o grande trabalho e os governos se tornaram recorrentes nas discussões dos dirigentes dos governos do mundo capitalista avançado (HARVEY, 1992).

2.2 Provisão de habitações no marco do Estado de Bem-Estar

A partir dos anos 30 reforça-se a intervenção estatal no campo da moradia, através da promoção direta da construção de habitações. O principal impulso à consolidação desse padrão era o combate ao desemprego, crescente após a crise de 29. Nessa época a intervenção estatal é vista ainda como temporária e suplementar ao setor privado (FARAH, 1990).

A partir de 1945, o fim da guerra aumenta ainda mais a necessidade de construção de novas moradias, em função do arrasamento das cidades. Na maioria dos países centrais são promovidos grandes projetos habitacionais e controle de aluguéis. A partir de então, a intervenção estatal deixa de ser vista como temporária e suplementar ao setor privado. Tal

mudança está inserida no contexto mais amplo de consolidação do Estado de Bem-Estar em que o Estado assume o atendimento das necessidades de reprodução da população, principalmente saúde, educação e previdência (FARAH, 1990).

A produção em massa de habitação se estabelece. A habitação passa a se constituir numa peça central do modelo econômico vigente. Devido ao barateamento das condições de crédito induzidas pelos governos, o custo de aquisição da moradia diminuiu (MELO, 1990 b)

A partir dos anos 70, nos países centrais, há um declínio da produção habitacional. Tal queda da produção é reflexo da crise do capitalismo mundial, já comentada, que gerou desemprego e queda na renda da população. Dessa vez, no entanto, o Estado não atuou como nos anos 30. A tônica dominante nesse momento foi a do corte dos gastos públicos.

Iniciado o desmonte do Estado de Bem-Estar, incluiu-se aí o fim da provisão social de novas habitações e mesmo a manutenção das existentes. A habitação de interesse social torna-se minoritária, restrita às frações mais pobres da população. As habitações de aluguel diminuem em número. Passa a haver incentivos à habitação própria. Diminui a promoção direta estatal, no entanto continuam os mecanismos de incentivo à promoção privada para casa própria com facilidades de financiamento (FARAH, 1990).

2.3 A atuação das agências internacionais

É relevante, dentro da análise sobre a relação entre a provisão estatal da moradia e o contexto econômico-social existente, observar a atuação dos organismos internacionais na questão da moradia, em especial a do Banco Mundial, indutor de peso das políticas públicas nos países em desenvolvimento. Observa-se aqui claramente como as mudanças verificadas na dinâmica capitalista impuseram também mudanças nas metas e estratégias de atuação

destas agências, no âmbito da habitação, junto aos países em desenvolvimento.

A partir da II Guerra, a maioria dos países ocidentais, aderem a um conjunto de instituições econômicas que as potências aliadas, a frente os EUA, começam a criar a partir da conferência de Bretton Woods, em 1944. Com o objetivo de criar uma ordem econômica liberal no plano internacional foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. As atividades do FMI no suporte dos países periféricos começaram em 1947 e cresceu ao longo da década de 50. O Banco Mundial iniciou suas atividades fazendo empréstimos de longo prazo para os países centrais, cujas economias haviam sofrido com a Segunda Guerra. Desde os anos 50, no entanto, passou a orientar seus empréstimos para os países periféricos (SALLUM, 2000).

Para tanto, tomava empréstimos no mercado mundial e emprestava a juros menores que os comerciais, por meio da utilização de recursos fornecidos pelos países centrais. Desse modo, sua capacidade de conceder empréstimos de longo prazo a juros menores dependia e até hoje depende, do montante de recursos que recebe dos países contribuintes. Assim, a orientação do FMI e do Banco Mundial depende dos países que mais contribuem com recursos, o que significa que estão sujeitos principalmente aos países centrais, em especial os EUA (SALLUM, 2000).

Ao longo de sua existência é possível verificar que a forma de atuação do Banco Mundial, especificamente, passou por diversas fases. As mudanças de tendência vão da atuação em um escopo mais limitado, para um cada vez mais amplo. Da implantação de projetos específicos para a indução de processos urbanos, principalmente através de programas de capacitação técnica.

As estratégias de políticas para o desenvolvimento urbano, promovidas internacionalmente, processaram-se basicamente em três fases ou formas de atuação distintas. De fato, ainda hoje coexistem os três tipos de atuação em maior ou menor grau. Tais

mudanças na verdade, não significaram descontinuidades rígidas ou rupturas no curso de ação. Com efeito, as diversas formas de atuação tem convivido simultaneamente, tem mudado sim a ênfase da estratégia geral adotada (WERNA, 1996).

Assim, a *primeira* fase de cunho desenvolvimentista, inicia-se em meados da década de 60 a 70. Tem-se como pressupostos então o paradigma da modernização; a estratégia de acumulação do capital através do desenvolvimento industrial e o pensamento modernista³ em arquitetura e urbanismo. As políticas induzidas nos países periféricos foram fortemente marcadas pelos estudos sobre o desenvolvimento (development studies) a partir do pós-guerra. A principal estratégia recomendada para os países em desenvolvimento saírem de seu atraso econômico-social seria que estes passassem pelas mesmas etapas de desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos (WERNA, 1996).

Se a estratégia de acumulação do capital dominante nestes países era o desenvolvimento industrial, caracterizado por um processo de acumulação intensa e produção e consumo de massa de produtos e bens industrializados, supunha-se que algo semelhante devesse ocorrer nos países em desenvolvimento, designação já marcada por esta corrente de pensamento.

Da mesma forma, os princípios que guiavam também as políticas urbanas e de habitação eram principalmente: a produção em massa de unidades habitacionais; a remoção de assentamentos não enquadrados no conceito de cidade "moderna" vigente; a intervenção

³ O pensamento modernista entendia que a atividade de planejamento era matéria de ordem eminentemente técnica, e que portanto, possuía a neutralidade política inerente ao trabalho científico, sem uma atenção maior para as questões sociais, históricas e culturais que permeiam o espaço habitado. Tal pensamento se formalizou especialmente com o trabalho dos CIAM (Congressos Internacionais da Arquitetura Moderna) e teve sua expressão mais importante no pensamento e obra do francês Le Corbusier.

direta do Estado no fenômeno da urbanização e; o desenvolvimento urbano guiado por rígidos Planos Diretores de longo prazo.

Assim, o Banco Mundial, na sua atuação, a partir da década de 70, buscava promover melhorias sociais nos países em desenvolvimento, melhorando a vida dos mais pobres, sem rupturas com o sistema econômico vigente. Nesse contexto, os projetos urbanos voltados para a satisfação de necessidades básicas, como habitação e saneamento básico, irão adquirir importância crescente no portfólio do Banco Mundial até o fim dos anos 70 (MELO & MOURA, 1990).

Tais princípios, no entanto, encontraram dificuldades nos países em desenvolvimento em função de vários fatores. O principal deles, os altos custos de implantação das obras. Os governos, em sua maioria, não dispunham dos recursos necessários e, muito menos, as camadas de baixa renda da população podiam arcar com os mesmos. Além disso, o gerenciamento deficiente dos programas e as seqüelas sociais criadas com a remoção de favelas, por vezes bem situadas na malha urbana foram condições que levaram a mudanças na forma de atuação das agências internacionais (WERNA, 1996).

Posteriormente, com a crise do capitalismo nos países centrais, subsídios e empréstimos aos países em desenvolvimento foram cortados ou reduzidos. As dificuldades de implantação do modelo desenvolvimentista como visto, levaram também a reformulações nas estratégias das agências para com a questão urbana e de moradia nos países periféricos, levando-se então a uma *segunda* forma de abordagem de meados da década de 70 a 80 (WERNA, 1996).

A ênfase recai agora no uso de recursos locais. Favelas e cortiços são reconhecidos então como alternativas de moradia desde que urbanizados. Esquemas de auto-ajuda local e participação comunitária são bem vistos. A ênfase passa para a atuação em projetos de

pequena escala, que demandem ações com impactos de curto prazo e que possam ser facilmente reproduzidos em outras porções da cidade, por outras comunidades. No Brasil, a política habitacional passa a dar mais espaço a programas ditos alternativos, ainda que de forma marginal (WERNA, 1996).

Tais iniciativas tiveram impacto na redução dos custos e conseqüentemente viabilizaram diversos projetos. Mesmo assim, o aumento da crise financeira nos países periféricos afetou os recursos destinados a estes projetos, que tiveram impacto limitado. A pulverização das ações trouxeram mais dificuldades ainda, para a gestão dos projetos pelos governos. Muitas comunidades não se mostraram preparadas para esta nova realidade de participação neste novo tipo de abordagem.

No caso do Banco Mundial especificamente, a ênfase inicial em projetos isolados de habitação popular passa a se voltar posteriormente a programas integrados em escala metropolitana. No contexto da habitação popular, valoriza-se então os processos informais, empregados pelos grupos de baixa renda, pelo seu baixo custo quando comparados aos custos das habitações convencionais. Duas modalidades de programas são propostas: *selfhelp* (autoconstrução e ajuda mútua) em lotes urbanizados (*sites and services*) e os de melhoria *in loco* de habitações precárias, com regularização da posse da terra (MELO & MOURA, 1990).

Por fim, a *terceira* ênfase, de meados da década de 80 até os dias atuais, deixou de ser no desenvolvimento de projetos, mesmo que de curto prazo, para uma ênfase em processo de longo prazo, baseados na capacitação de pessoal local e no fortalecimento de instituições para a gerência do desenvolvimento urbano local. Ao invés de intervenções diretas, como construção de moradias e projetos de urbanização, opta-se agora por fortalecer um arcabouço institucional que então implementaria no futuro as ações necessárias (WERNA, 1996).

A agenda internacional para as políticas públicas foi então baseada em alguns

princípios: descentralização, com devolução e desconcentração de atividades dos governos centrais para os governos sub-nacionais; participação dos cidadãos nos governos locais e nas instâncias de formulação e implementação de políticas locais; incorporação de novos atores da sociedade civil na formulação de programas e ampliação da provisão de bens e serviços pelo mercado, formal ou informal. As políticas públicas brasileiras foram em parte consistentes com essa orientação internacional (MELO, 2002).

Na década de 80, portanto, com a transformação no papel e lógica de atuação do Banco Mundial sua atuação se modifica buscando articular as questões urbanas com o quadro da política macroeconômica. Abandonam-se as intervenções esporádicas e dá-se ênfase a questões institucionais e a eliminação dos entraves relacionados a regulação estatal. O Banco passa a ter como objetivo a reestruturação de setores do aparelho do Estado visando a adoção de um formato empresarial às agências governamentais. Para tanto, deveriam ser eliminados subsídios e implantadas medidas de austeridade fiscal, privatização ou desregulamentação de setores.

Esta forma de abordagem, por outro lado, encontra certa resistência entre políticos e membros das diferentes agências governamentais. As abordagens anteriores, apresentavam atrativos maiores para eles, uma vez que permitiam ganhos políticos a curto prazo, com resultados facilmente visíveis à população, além dos eventuais ganhos pessoais através das diversas formas de desvio de recursos (WERNA, 1996).

No caso específico da política urbana e de habitação, principalmente a partir dos anos 90 a estratégia do Banco Mundial propunha a necessidade de que os mercados urbanos funcionassem de forma mais eficiente. Este objetivo seria conseguido: a) com o fim dos subsídios na provisão de infra-estrutura urbana e de habitação; b) pela eliminação ou flexibilização de normas ou regulamentos de uso do solo e de edificações que dificultam a provisão informal de habitação e o funcionamento de mercados informais de produtos e

serviços; c) paralelamente a essas medidas propunha-se a modernização da cobrança de impostos e taxas locais, através da atualização de cadastros municipais, e a criação de capacidade institucional para o gerenciamento urbano.

Esperava-se assim que o papel do governo na área de habitação fosse o de assegurar um ambiente facilitador, deixando à iniciativa privada, formal ou informal, a implementação direta das políticas. Na verdade, essas estratégias têm sido implantadas no Brasil, principalmente a partir da gestão Fernando Henrique e até o governo Lula.

2.4 Conclusões

A dinâmica econômica nos países desenvolvidos tem óbvia influência no que tem ocorrido nos países periféricos e inclusive no Brasil. Os processos econômicos e sociais no Brasil têm sido fortemente afetados pelo que acontece fora do país. De igual modo, as soluções de política para a habitação tem de algum modo seguido aquilo que foi a experiência nos países desenvolvidos ou seguem aquilo que é proposto como o padrão desejável de atuação estatal na área. Como veremos também, a crise do capitalismo mundial levou a um quadro de dificuldades para o Brasil e igualmente afetou a produção de moradia, dessa vez negativamente.

Chama a atenção especificamente a influência das agências internacionais na formulação da agenda da política habitacional brasileira. Atualmente as novas políticas de processo em voga apresentam pontos positivos. A atenção a processos sustentáveis, com a capacitação institucional da gestão urbana tende a produzir melhorias mais duradouras, comparando-se com a atuação em projetos específicos. Imagina-se que com o investimento em recursos humanos os projetos específicos, que devem necessariamente ser realizados,

serão sustentáveis mesmo após o término do apoio das agências internacionais. O pessoal local estará capacitado para negociar e gerenciar novos recursos para investimento com outros agentes de financiamento.

Esta abordagem ganhou fôlego a partir da gestão Fernando Henrique, principalmente no que diz respeito a procura da melhoria dos mecanismos de mercado na área de habitação. Com a gestão Lula, ganhou ênfase também a questão da capacitação técnica dos recursos humanos que trabalham com a questão da moradia. Como veremos é proposta nessa gestão a criação de uma estrutura institucional específica para esta finalidade.

3. A Política Habitacional no Brasil - Da era Vargas até o golpe militar.

Ao longo do século XX o Brasil que herdara as estruturas econômicas e sociais vindas do período colonial sofreu diversas transformações acompanhando e subordinando-se ao capitalismo mundial. Desse modo, inicialmente modernizaram-se, em parte, o comércio de importação e exportação, o financiamento, o transporte e a industrialização das plantações voltadas para exportação, em especial o café, no entanto, sem que as bases arcaicas e escravistas da sociedade fossem abandonadas (SALLUM, 2000).

A difusão do capitalismo impulsionou o crescimento das lavouras brasileiras de exportação do café, pela emergência de um mercado de consumo de massas que ele gerou nos países centrais e também pela força que as exportações receberam das novas tecnologias de transporte e industrialização desenvolvidas. Até 1929, a atividade exportadora foi a principal fonte de estímulo à atividade econômica e à industrialização no país (SALLUM, 2000).

Com a crise de 1929 e a recessão subsequente as condições para o crescimento do capitalismo no Brasil mudam totalmente. Na verdade, nos anos 30, os Estados desenvolvem políticas de proteção dos seus sistemas econômicos nacionais em relação aos desequilíbrios mundiais. Nesse momento, algumas nações como o Brasil, passam a ter um papel ativo na construção de novas bases de desenvolvimento para suas sociedades, através da substituição de importações, graças aos estímulos da demanda interna e das políticas governamentais (SALLUM, 2000).

No Brasil, a revolução de 1930 abriu assim novas perspectivas para o país. Houve, sobretudo, mudanças para os trabalhadores que, foram beneficiados pela instituição da jornada de oito horas diárias, as férias anuais e remuneradas e a sindicalização. O período tem como marca política principal a ditadura pessoal de Getúlio Vargas, que desempenhava o

papel de moderador da ordem social, manipulando os movimentos sociais, procurando conciliar os interesses divergentes e evitando choques entre os vários setores da burguesia (FINEP/GAP, 1983).

Abandonou-se então o liberalismo econômico e percebe-se a vulnerabilidade da dependência econômica do modelo agro-exportador e da necessidade de substituição das importações pela produção interna. Assim, paulatinamente a nova política econômica favorece sistematicamente a empresa industrial nacional.

As políticas governamentais que estimularam a industrialização nasceram de um Estado centralizador e intervencionista. A partir dos anos 30, o Estado brasileiro, passa a constituir-se em núcleo organizador da sociedade e impulsionador da construção do capitalismo industrial no país, através da construção de indústrias de base.

Graças às condições, de relativo equilíbrio, entre as potências estrangeiras (EUA, Inglaterra e Alemanha), o Brasil soube explorar as diferenças entre elas em proveito próprio. O governo brasileiro teve então, certo grau de autonomia em relação aos interesses de outros países, condição básica para a realização da estratégia de desenvolvimento desejada de construir uma sociedade capitalista avançada. (SALLUM, 2000).

A partir da gestão de Juscelino Kubitschek, o governo brasileiro procura atrair para o país empresas privadas, através de incentivos fiscais e de mudanças na legislação, com vistas a dinamizar o processo de industrialização. Embora no Brasil o Estado continuasse acentuando a sua presença na implantação ou melhoramento da infra-estrutura (energia, comunicações e transporte), de criação ou expansão de indústrias de base (ferro e aço, química e petroquímica) e no financiamento de longo prazo para os investimentos, a partir da segunda metade dos anos 50, parte do dinamismo industrial do país passa a depender de expansão capitalista dos países centrais, especificamente dos investimentos que eram feitos

aqui pelas multinacionais, principalmente a indústria de consumo durável, como eletrodomésticos e automóveis (SALLUM, 2000).

A nova industrialização de bens de consumo duráveis e de bens de produção apoiou-se no modelo concentrador de renda aproveitando o mercado das camadas de alto poder aquisitivo, num processo que acentuava ainda mais essa concentração. No entanto, ao final do governo Kubitschek, a elite brasileira percebia a necessidade de uma política econômica de estabilização e austeridade. A inflação tornava impossível prever a expectativa do lucro, diminuindo os investimentos (FINEP/GAP, 1983).

3.1 O início da intervenção do Estado na habitação

Embora as grandes cidades brasileiras, notadamente São Paulo e Rio de Janeiro, sempre tenham tido habitações precárias, somente em fins do séc. XIX esta situação passou a ser considerada um problema pelas autoridades. O crescimento das atividades urbanas associados a expansão da atividade cafeeira e o influxo de grande contingente de imigrantes provocou em São Paulo uma aglomeração de trabalhadores mal-alojados, habitando em situações precárias. (BONDUKI, 1998).

Assim, o início da industrialização intensifica o processo de urbanização no país. A população brasileira passa de 10 milhões em 1900, para trinta milhões de habitantes em 1920. A urbanização se intensifica e aliada a novo incremento de migração provocada pela I Guerra Mundial e à pressão do operariado urbano, leva o Estado a preocupar-se com a questão habitacional, entendida ainda com a conjugação de esforços, através de estímulos à iniciativa privada para a derrubada de moradias inadequadas e construção de novas casas (FINEP/GAP,

1983). A grande preocupação, então, era o risco de epidemias que ameaçavam a saúde pública (BONDUKI, 1998).

A ação estatal adotou modelos anteriormente aplicados na Europa. O poder público atuou em três frentes: controle sanitário das habitações, com remoção de moradores (doentes ou não), desinfecção de móveis e objetos pessoais, demolição e queima de casas; participação direta em obras de urbanização, saneamento, distribuição de água e drenagem de várzeas e baixadas; e criação de legislação e códigos de posturas que prescreviam desde a demolição e extinção dos cortiços até o saneamento dos existentes, dificultando novas construções de moradias clandestinas (BONDUKI, 1998).

A alternativa ao apelo repressor e limitador da construção foi o estímulo a edificação de novas construções salubres através de incentivos fiscais. O processo de industrialização da época exigia novas moradias para acomodar os trabalhadores mais qualificados do parque fabril emergente. A construção barata era uma exigência da situação. Até então, construir casas não se enquadrava no modelo de Estado liberal da época (FINEP/GAP, 1983).

Assim, a existência de excedentes econômicos advindos da economia cafeeira, os incentivos fiscais, a demanda por habitações e a inexistência de controles dos valores dos aluguéis tornou o investimento em moradias de aluguel bastante atraente no período. Desse modo, desde o final do séc. XIX até a década de 30 surgiram várias modalidades de moradia para alojar os setores sociais de baixa e média renda, todas construídas pela iniciativa privada sendo a mais conhecida a vila operária. Na época, mais de 80% da população habitava em moradias de aluguel (BONDUKI, 1998).

Em 1920, através do decreto n.º 4.209, o governo Epitácio Pessoa dá início no país à política oficial de construção de casas para aluguel à operários urbanos, o que no entanto não foi à frente.

Na verdade, muito mais importante para a história da política de habitação no país foi o decreto 4.682 de 1923, conhecido como lei Eloí Chaves, do governo Arthur Bernades, que criou uma Caixa de Aposentadoria e Pensão para os funcionários de cada estrada de ferro do país e é considerado o ponto de partida das organizações de seguro social no país que mais adiante iriam assumir extensas responsabilidades no campo da habitação no Brasil. Posteriormente como desdobramento em 1930, criam-se as Carteiras Imobiliárias das Caixas de Aposentadoria, autorizando-se estas a financiar casas para seus segurados. Com isso dava-se início a um rudimentar sistema de financiamento para construção de moradias no país. (FINEP/GAP, 1983).

3.2 A habitação no período Vargas

A população brasileira segue crescendo e se urbanizando rapidamente. Se em 1930 era de 30 milhões, em 1945 ela aumenta em 50%, chegando a 45 milhões, 1/3 dos quais vivendo em cidades (FINEP/GAP, 1983).

Num contexto de rápida urbanização o tema da habitação social passa a ser colocado com força jamais vista. A questão sanitária passou para segundo plano e a habitação social se encaixa então no projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas cuja preocupação agora era a viabilização da propriedade da casa para o trabalhador. A moradia é vista como condição básica de reprodução da força de trabalho, isto é, como fator econômico na estratégia de industrialização do país e como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador (BONDUKI, 1998).

Desse modo, se antes do período Vargas, a preocupação com a precariedade das condições habitacionais resultava em medidas favoráveis ao setor rentista, agora a opinião

generalizada era de que a iniciativa privada era incapaz de resolver o problema, tornando inevitável a intervenção do Estado. O novo discurso ia de encontro às necessidades econômicas do empresariado, que estava interessado em políticas que reduzissem o valor gasto pelos trabalhadores com a moradia, o que permitiria uma redução significativa do custo da mão-de-obra (BONDUKI, 1998).

Nesse ínterim, como resultado da lei Eloí Chaves, em 1930 já existiam no país 47 instituições de seguridade social (Caixas de Aposentadoria e Pensão), com cerca de cento e quarenta mil segurados. Em 1933, a política de seguro social no país é reestruturada, criando-se agora organizações nacionais, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), vinculados ao Ministério do Trabalho e que substituirão posteriormente muitas das Caixas (FINEP/GAP, 1983).

Os recursos dos Institutos deviam ser investidos para capitalização dos mesmos e eram investidos em títulos. No entanto, pouco depois de sua criação, houve a permissão para que os recursos fossem aplicados também em habitação para os associados. Desse modo, o equacionamento do problema habitacional passa às mãos do governo que volta-se então para o atendimento da mão-de-obra produtiva formal (FINEP/GAP, 1983).

As operações imobiliárias realizadas pelos IAPs eram feitas em três modalidades: locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais construídos ou adquiridos, aos associados (Plano A); financiamento aos associados para aquisição de moradia ou construção em terreno próprio (Plano B); e empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente (Plano C). Os Planos A e B tinham o objetivo social de atender especificamente os associados. O Plano C representava a possibilidade dos Institutos de obter a máxima rentabilidade para as reservas acumuladas.

Aqui, deve-se salientar o caráter corporativo dos institutos. A distinção entre quem podia ou não ser beneficiado, se dava, não pelo aspecto social, mas pela associação do beneficiário a uma corporação específica a qual o Instituto pertencia. Os setores sociais não assalariados eram estigmatizados como marginais e excluídos da proteção do Estado (BONDUKI, 1998).

A produção dos IAPs concentrou-se no Rio de Janeiro. No entanto, cerca de 10% da população que então vivia nas cidades com mais de 50 mil habitantes foi beneficiada por sua atuação. O período de maior produção, 1946 a 1950, coincidiu com o pico da crise habitacional e da politização da questão. Em apenas cinco anos do Governo Dutra foram construídos 52,1% do total de unidades habitacionais em conjuntos (principalmente para locação) produzidas durante todos os 27 anos de existência das carteiras prediais dos IAPs. Posteriormente, a ausência de políticas de retorno que prevíssem mecanismos para enfrentar a inflação crescente acabaram por inviabilizar a produção em níveis tão elevados como do período 45-50. Somando-se a produção dos Planos A e B os diversos IAPs, produziram juntos cerca de 124 mil unidades durante sua existência. (BONDUKI, 1998).

A Lei do Inquilinato

A década de 40 é crucial no que se refere à ação do Estado na habitação. É quando ocorrem grandes intervenções no setor e uma forte crise no mesmo. Nesse momento, com a II Guerra Mundial, verificou-se novo impulso na industrialização resultante da escassez de produtos importados, criando-se grandes tensões inflacionárias e o racionamento do consumo de certos produtos, inclusive nos insumos para construção civil o que em decorrência reduziu o ritmo da construção de moradias.

Ao mesmo tempo, verificou-se também um grande êxodo de parte da população rural para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida. Esta situação levou à intervenção estatal no mercado de casas de aluguel, por meio da Lei do Inquilinato, talvez a medida de maior impacto tomada junto ao setor habitacional.

As diversas versões da Lei do inquilinato restringiam a livre negociação de aluguéis e de maneira geral determinavam o congelamento dos aluguéis e regulavam, restringindo os casos de retomada do imóvel, isto é despejo. A regulamentação do mercado de alugueis constituiu-se numa das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil desestimulando a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir moradias (BONDUKI, 1998).

Até a década de 40, o aluguel de imóveis era uma prática generalizada no país já que a maioria das pessoas residia em moradias alugadas. A interferência do governo assim desorganizou o mercado de locação, gerando incertezas e riscos que inexistiam anteriormente, afastando investidores. Deixou de ser vantajoso investir em novas moradias devido às restrições no preço dos aluguéis e no financiamento de incorporações de edifícios.

Bonduki (1998) sugere que a Lei do Inquilinato estava relacionada a uma intenção governamental de reduzir a atração que o setor imobiliário exercia sobre investidores, com o objetivo de concentrar recursos na montagem do parque industrial brasileiro. Na prática, o congelamento dos aluguéis acabou reduzindo drasticamente o rendimento dos locadores e assim desestimulando o investimento no mercado de aluguéis. A lei serviu também, é claro, como instrumento de legitimação do Estado Novo frente às massas populares.

Surge uma situação contraditória. Para a montagem do parque industrial brasileiro era necessário reduzir a atração exercida pelo mercado imobiliário sobre os investidores. No entanto, a industrialização requeria condições básicas de sobrevivência nas cidades, tais como

o alojamento dos trabalhadores. Sem acesso às formas tradicionais de moradia, a população trabalhadora passou a erguer, ela mesma, alojamentos precários em locais sem nenhum equipamento ou infra-estrutura urbana, como favelas ou loteamentos periféricos. Com a onda de despejos, a casa própria passou a ser vista como condição básica de segurança familiar.

Assim, a crise da habitação acabou consolidando uma série de expedientes de construção de casas à margem do mercado formal e do Estado, que de modo geral podem ser conhecidos como auto-emprego da moradia popular, baseado no loteamento periférico e na autoconstrução.

3.3 A Fundação da Casa Popular e iniciativas posteriores

A participação do Brasil na II Guerra Mundial tem importância decisiva para a evolução política do país. Depois de procurar obter vantagens dos dois lados do conflito, Vargas ingressa na luta junto aos americanos, o que torna clara a necessidade implícita de breve retorno ao regime representativo.

Com o fim da II Guerra e a vitória americana, são criadas como já visto uma série de instituições econômicas e regras que nortearão a economia internacional a partir de então, com o objetivo principal de liberar as trocas entre países. Desse modo, o comércio mundial cresce rapidamente e as exportações passam a representar uma proporção cada vez maior do produto interno de cada um dos países do planeta. Apesar dessa tendência liberalizante, entende-se ainda que a intervenção estatal no domínio econômico garantiria que as forças de mercado não produzissem efeitos negativos na sociedade como em 1929. Neste sentido, o Brasil pôde manter no pós-guerra políticas de proteção e estímulo às atividades econômicas

internas e, especialmente sua política de industrialização por substituição de importações (SALLUM, 2000).

Após a saída de Vargas assume a presidência Eurico Gaspar Dutra. No início de seu governo, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), através do Decreto-lei n.º 9.218, de 1º de maio de 1946. A FCP foi o primeiro órgão federal encarregado exclusivamente do problema da habitação, que à época como vimos, agitava a opinião pública. Já com o Decreto-lei n.º 9.777/46 a FCP passou a ter a possibilidade de atuar em áreas complementares que fariam dela um verdadeiro órgão de política urbana. Caberia a ela financiar obras de infraestrutura urbana, financiar indústrias de materiais de construção e promover estudos para barateamento da construção (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

Já se percebia-se então que não seria possível enfrentar o problema da habitação sem atacar os entraves representados pela ausência de infra-estrutura física e de saneamento básico. Da mesma forma, era preciso fortalecer o próprio mercado, estimulando a produção de materiais e finalmente realizar a qualificação do pessoal que atuava no processo. A dinâmica de funcionamento da FCP, no entanto, acabou mostrando quão pretensiosas eram as metas estabelecidas para sua atuação. Naquele momento, a tarefa era desproporcional à força, à maturidade institucional e aos recursos disponíveis (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

A ausência de um fluxo de recursos que dessem fôlego à suas atividades foi na verdade um dos principais entraves a uma atuação mais eficiente. Criaram-se contribuições compulsórias para financiar o órgão, mas estas não eram recolhidas devidamente pelos Estados. A partir de 1951 então a contribuição foi extinta e o órgão passou a depender de recursos orçamentários da União (BONDUKI, 1998).

Tal iniciativa tornou o funcionamento da FCP mais dependente e vulnerável às oscilações da conjuntura financeira da União e dependente da simpatia do poder. Passou,

desse modo, a disputar com dezenas de outros órgãos e instâncias estatais, os nem sempre seguros e cobiçados recursos orçamentários, que se revelaram insuficientes (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

Inicialmente a FCP construía tanto por empreitada (com licitação), como por administração direta. No entanto, essa última modalidade foi gradativamente sendo abandonada em favor da primeira. Independente da modalidade de construção, os projetos arquitetônicos foram sempre desenvolvidos pela própria FCP. Cabia aos municípios doar o terreno e realizar as obras de infra-estrutura, água, luz e esgoto, conforme cláusula de um termo de compromisso que firmavam com o órgão.

Na verdade, era em resposta a solicitações dos municípios que a Fundação analisava a viabilidade da implantação de conjuntos, levando em conta as necessidades locais, o apoio da prefeitura e a ordem das solicitações. Sendo o número de solicitações muito superior às possibilidades de atendimento, as decisões nem sempre se pautavam por critérios eminentemente técnicos, levando em consideração interesses políticos (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

Pressionada por interesses políticos, sem fonte estável de recursos, a FCP não foi capaz de alcançar maturidade institucional traduzida em mecanismos imparciais de acesso à moradia, firmeza de metas e em prestígio organizacional. Apesar dos elevados ganhos políticos que se poderiam alcançar, a FCP produziu em toda a sua história um número bastante modesto de moradias, cerca de 17 mil unidades. O modelo populista com altíssimos subsídios, não conseguiu ampliar significativamente o atendimento à casa própria, por maiores que fossem os investimentos (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

As limitações do modelo da FCP, com dependência exclusiva dos recursos orçamentários e a rápida depreciação das aplicações realizadas em função da inflação

crecente levaram às primeiras tentativas de transformação da FCP em 1953, com a proposta de criação de um banco hipotecário. Percebia-se que a debilidade financeira da Fundação e a ausência de recursos próprios eram entraves à atuação do órgão. Os recursos para financiamento dos conjuntos eram rapidamente depreciados quando das amortizações, pela inflação. No entanto, qualquer tentativa de evitar a descapitalização desses investimentos, levaria a uma grita popular (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

Propunha-se um novo modelo de política, com captação de recursos, via letras hipotecárias, tendo como premissa a remuneração do capital aplicado. Este seria o embrião de uma solução de mercado para a construção de moradias, inspirada na experiência internacional. No entanto, com o tempo o projeto não logrou viabilidade política.

Outra tentativa de transformação da política habitacional, que não passou do papel, ocorreu durante o curto governo Jânio Quadros. A partir da percepção da crise da habitação que se desenhava propôs-se a reformulação da política habitacional com o Plano de Assistência Habitacional e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação. O Plano de Assistência Habitacional trazia como novidade a forma de pagamento. Diferente do sistema anterior, que estabelecia prestações mensais fixas, o que levava à inevitável descapitalização de qualquer investimento, o Plano estabelecia um mecanismo de proporcionalidade das prestações com o salário mínimo (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

Já com o IBH, procurava-se um novo modelo, em que o Instituto centralizasse o planejamento na área habitacional, incluindo também a coordenação da questão urbana no país. Com relação aos recursos, a inovação estava em suas origens. Além das dotações orçamentárias e da arrecadação resultante de impostos específicos, doações e contribuições de organismos internacionais, previa-se a receita proveniente da contribuição de 1%, a cargo do empregador, sobre o valor das folhas de pagamento da remuneração de seus empregados, de uma taxa de habitação relativa a contrato de imóveis e da venda de títulos (bônus de

habitação). A contribuição de 1% sobre o valor das folhas de pagamento seria uma das receitas atribuídas ao BNH, alguns anos mais tarde, quando de sua criação (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

No governo João Goulart a questão habitacional radicalizou-se e ganhou destaque cada vez maior com o incremento da crise de habitação e a resultante mobilização da sociedade civil pela reforma urbana liderada pelo IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil) e pela ASPI (Aliança da Solidariedade e Proteção aos Inquilinos) (MELO, 1988).

À medida que Goulart se inclinava mais à esquerda aprofunda-se a mobilização de setores mais ativos do empresariado urbano e rural. Generais em posição de comando juntam-se ao movimento de conspiração. Em 31 de março de 1964, encerra-se o período populista, com o exílio de Goulart e inicia-se o regime militar no Brasil.

A partir de então, a política habitacional no Brasil só tomaria novos rumos com o Banco Nacional da Habitação. Apesar da rejeição do modelo anterior pelo novo regime, algumas das linhas de políticas vislumbradas anteriormente seriam resgatadas pelo BNH.

3.4 Conclusões

Durante o período populista a urbanização brasileira se intensifica de tal forma e crescem de forma tão significativa os problemas de moradia que o Estado não tem mais como se omitir. Ainda que de forma titubeante são criados os rudimentos do que seria posteriormente um sistema maduro de financiamento habitacional através das Caixas de Aposentadoria e Pensão e IAPs.

A atuação da FCP, primeiro órgão voltado especificamente para a habitação, e dos IAPs, mostrou-se, no entanto, ineficaz devido à falta de recursos e às regras de financiamento

vigentes, comprometendo seu desempenho a longo prazo. Nestes casos faltaram principalmente mecanismos que preservassem o retorno dos investimentos frente à inflação. No caso da FCP a dependência exclusiva de recursos orçamentários, variáveis em função das prioridades de governo, comprometeu seu desempenho. Além disso, os critérios de distribuição de moradias que ora privilegiavam setores medianos ora apadrinhados políticos, impediu que setores da população mais necessitados tivessem acesso à moradia nesse contexto.

No período populista a FCP e os vários Institutos produziram cerca de 140 mil moradias. Tais números comparados com os alcançados pelo BNH e os de hoje em dia, a primeira vista podem parecer irrisórios. No entanto, como afirmam ANDRADE & AZEVEDO (1982) o montante de unidades construídas por si só não é evidência de que o problema habitacional tenha sido melhor atacado. Segundo os autores, não importam tanto as quantidades absolutas, mas sim, a relação entre a oferta de unidades e a demanda pelas mesmas. Como já dito, o grau e forma de urbanização são diferentes. Assim, a escassez de dados sobre a demanda atendida nos períodos torna bastante difícil a comparação.

Com o golpe de 64, novas perspectivas se abriram para a política habitacional no país, desta vez considerando uma solução mais voltada para o mercado com mecanismos mais eficientes de captação e gerenciamento de recursos para o financiamento da moradia.

4. A política habitacional no Brasil – Do golpe militar à democratização

Depois do golpe militar de 1964, a presença de empresas estrangeiras se aprofunda no país, com a economia brasileira tornando-se muito mais permeável do que antes às dinâmicas do sistema capitalista internacional. O aumento da permeabilidade deu-se pelo estabelecimento de vínculos muito mais estreitos entre o mercado internacional de capitais e as empresas nacionais e multinacionais instaladas no país, graças a possibilidade de acesso a crédito bancário externo (SALLUM, 2000).

A partir de então, fortalece-se o processo em que os setores de bens duráveis e a indústria da construção acabam por tornar-se motores do processo de acumulação, que até então estava bastante restrito devido ao pequeno tamanho do mercado e da inexistência de uma estrutura de financiamento (MELO, 1990b).

Com a reforma bancária e do mercado de capitais, efetuada entre 1964 e 1965, incrementou-se significativamente o crédito pessoal e empresarial pela expansão de financeiras e bancos de investimentos, além da possibilidade de empresas brasileiras tomarem empréstimos externos (MELO, 1990b).

Tais medidas ampliaram significativamente a base de acumulação do capital até então vigente, ao custo, no entanto, de uma dependência financeira maior em relação ao capital externo. Tendo em vista a existência de crédito disponível no mercado internacional, o aumento de conexões financeiras com o exterior teve grande importância no desenvolvimento brasileiro, principalmente na alavancagem do conhecido “milagre econômico”.

O regime militar inicialmente concentrou seus esforços na contenção inflacionária e no redimensionamento do sistema político administrativo com o objetivo de estabelecer no

país um moderno liberalismo econômico, com importantes reformas nos campos monetário e fiscal (MELO, 1990b).

Durante os três anos do governo Castelo Branco as taxas de inflação foram reduzidas. Com a política adotada reverteu-se a tendência ascendente da inflação e passou-se de uma taxa de 144% em 1964 para 25,4% em 1967, verificado-se paralelamente também o crescimento do PIB. Apesar disso, os melhores resultados econômicos só ocorreram nos governos posteriores. Assim, de 1968 a 1974, a economia brasileira cresceu a uma taxa média de 10% ao ano, com uma inflação em 1973 de 15,1%, configurando o que alguns chamaram de “milagre econômico”. A partir de 1974 a inflação volta a crescer, chegando a 40,8% em 1978, durante o governo Geisel (FINEP/GAP, 1983).

Nesse contexto, o padrão de acumulação do capital no Brasil, na década de 70, devido aos limites estreitos do mercado interno, resultado da alta concentração de renda, não se deu de forma tão intensiva como nos países centrais. Apesar disso, as economias de escala permitidas pelo alargamento do mercado, devido ao aumento do salário real da mão-de-obra qualificada, associada a um contexto de aumento do emprego manufatureiro moderno e de setores de serviço, permitiu uma acumulação sustentada calcada no mercado interno (MELO, 1990b).

Neste período, a população brasileira atinge o status de população urbanizada, através de um processo desequilibrado, com a ampliação da ocupação de áreas periféricas, marginalizadas e mal servidas pelo poder público nos principais centros do país. Em 1960, cerca de 45% do total de brasileiros vivia em cidades, em 1970 esse percentual atinge 56%. Em 1978, a população brasileira chega a 120 milhões de pessoas, com dois terços vivendo em cidades (FINEP/GAP,1983).

4.1 A criação do BNH

Com a queda do governo João Goulart pelo golpe de 31 de março de 1964, a FCP é extinta e uma linha de solução empresarial surge. Com a lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964 é instituído o Plano Nacional de Habitação, criado o Banco Nacional da Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

Na verdade, por trás das novas medidas está a intenção de demonstrar a sensibilidade do novo regime às necessidades das massas despertadas politicamente no governo Goulart. O Plano Nacional de Habitação e o BNH surgiram num momento em que era fundamental para o novo regime dar provas de que era capaz de atacar problemas sociais (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

No entanto, isto não quer dizer que estes tenham sido os únicos efeitos perseguidos. A geração de novos empregos e a mobilização da indústria da construção civil para atenuar a crise econômica tiveram bastante peso na concepção da política. Na verdade à medida que se distancia de sua origem, a política habitacional vai gradualmente perdendo o caráter social e político que a inspirou inicialmente (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

Na verdade, já no início da década de 60, num contexto de crise econômica, os grupos interessados no setor habitacional, principalmente as construtoras, demandavam uma interferência maior do Estado na provisão habitacional e tiveram papel marcante na criação do BNH (Banco Nacional da Habitação) (MELO, 1988).

Se de um lado os interesses privados eram óbvios, como o da expansão de suas atividades através do aumento do consumo e da produção em massa da habitação, para o governo a política habitacional cumpria um papel importante na gestão da economia: o de estimular a geração de empregos, a fim de atenuar o impacto recessivo da política de combate

à inflação. Estratégia totalmente inserida no modelo de desenvolvimento vigente em que o Estado era responsável pela indução da atividade econômica (MELO, 1988).

O BNH inicia suas operações ainda em 1964 com receita inicial proveniente de 1% da folha de pagamento dos salários de todos os empregados sujeitos ao regime da CLT e dos recursos das cadernetas de poupança. O modelo do BNH apresentou algumas inovações com relação à prática anterior. Em primeiro lugar, os financiamentos concedidos previam um mecanismo de compensação inflacionária, a correção monetária, que reajustava automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas de inflação. Antes de 64, a inflação, a ausência de correção monetária e a proibição de juros acima de 12% ao ano dificultavam a realização de empréstimos de longo prazo. Por fim, o BNH constituiu um sistema em que se buscava articular o setor público (na função de financiador principal) com o setor privado. (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

Posteriormente, com a designação do BNH para gestor financeiro do FGTS, criado através da Lei n.º 5.107/66 supera-se a escassez de recursos que ameaçou a política habitacional nos dois anos iniciais. O FGTS, formado por 8% dos salários pagos mensalmente, passou a ser fonte principal de financiamento da política. Apenas em 1975, foi superado pelos recursos das cadernetas de poupança e letras imobiliárias (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

A criação do FGTS substituiu o esquema vigente desde os anos trinta, que assegurava a estabilidade do trabalhador no emprego. Agora o sistema assumia a gestão do dinheiro que os empregadores deviam aos empregados, para efeito de indenização nos casos de demissão. Assim, o governo utilizaria recursos potenciais pertencentes aos assalariados para promover a construção de casas que deveriam destinar-se aos próprios trabalhadores (FINEP/GAP, 1983).

4.2 O modelo implantado com o BNH

O mercado da casa própria foi segmentado em dois subsectores, operados por agentes distintos e dirigidos a públicos diferentes. O BNH era assim, o gestor do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), cujos recursos eram destinados à população de baixa renda, de um a três salários mínimos, limite depois ampliado para cinco, e regulador do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), com recursos destinados aos setores de média e alta renda. Juntos, o FGTS e SBPE compunham o SFH (Sistema Financeiro da Habitação). Os dois subsistemas operavam sob a mesma lógica: a da empresa privada. De acordo com essa lógica, todo investimento deve dar retorno, senão há falência e término da atividade (ARRETCHE, 1990).

O modelo criado tinha como pressupostos a idéia de que soluções subsidiadas, levavam sempre a políticas clientelistas. Procurava-se imprimir às companhias, autarquias e fundações públicas que cuidavam do tema da habitação, a racionalidade econômico-administrativa de tipo empresarial, que lhes permitissem auto-sustentação sem criar ônus à Fazenda Nacional. Daí também a adoção da correção monetária e as exigências de remuneração do capital investido. Tanto os recursos do FGTS como os do SBPE deveriam sofrer correção monetária e render juros periodicamente, o que exigia uma rentabilidade suficiente para custear o BNH e todo o sistema. A opção por essa base empresarial, ao mesmo tempo, que impediu a descapitalização progressiva do BNH, tornou, por outro lado bastante difícil o acesso das camadas de baixa renda à casa própria (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

O financiamento e promoção privados, para alta e média renda, era realizado através das SCIs (Sociedades de Crédito Imobiliário) que captavam recursos da poupança e canalizavam para a produção habitacional. O BNH regulava os programas de investimento

(juros, prazos, limites de empréstimo), induzindo a produção dentro de certos padrões. A promoção pública para baixa renda era promovida por agentes públicos, as Companhias de Habitação (COHABs), que contraíam empréstimos com o BNH e contratavam construtores para a realização dos conjuntos (ARRETCHE, 1990).

Nos projetos das COHAB, as prefeituras locais quase sempre assumiam os encargos de urbanização do terreno, compreendendo o acesso rodoviário, arruamento, e redes de água e esgoto. Algumas vezes o poder público local participava também com a doação do terreno e em outras ocasiões a própria companhia adquiria o mesmo a preço de mercado.

Embora pudessem construir diretamente, as COHABs operavam, sobretudo, através do repasse de recursos do BNH para as empreiteiras e da posterior comercialização das habitações. Desse modo, a construção dos conjuntos era realizada por empresas privadas vencedoras em licitações públicas, abertas para cada projeto individualmente. Cabia às COHABs a fiscalização das obras e liberação do financiamento de acordo com o andamento dos trabalhos (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

Com o passar do tempo o BNH procurou, sem abandonar sua racionalidade empresarial, adaptar mecanismos que tornassem mais amena a situação dos mutuários, em geral, e dos adquirentes do mercado popular em particular. O problema do descompasso entre os reajustes salariais e o reajuste das prestações, por exemplo, levou em 1967 à instituição do PES (Plano de Equivalência Salarial)⁴. Procurava-se assim corrigir as distorções resultantes da frequência dos reajustes das prestações (trimestral) e dos salários (anual).

⁴ Pelo plano desvinculou-se o reajuste das prestações (corrigidas agora pelos salários), do reajuste dos saldos devedores (que continuaram corrigidos pela correção monetária) e criou-se um seguro que cobriria as eventuais diferenças. Este fundo, o FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais), em função dos reajustes praticados abaixo da inflação a partir da década de 80, apresentaria um grande déficit na década seguinte, quando número significativo de contratos venceu, estimado em 30 bilhões de dólares (Melo, 1990b).

Quanto à distribuição, o modelo previa apenas a provisão da casa própria e nova. A opção pelo financiamento apenas de imóveis novos para venda, em detrimento de moradias usadas ou para aluguel, buscava a ampliação das atividades da construção civil.

4.3 Os anos iniciais de atuação do BNH

Na fase de implantação do BNH, chama a atenção o número de unidades financiadas para o mercado popular. Mais de 40% das habitações financiadas neste período destinavam-se às classes populares, provavelmente também em função da tentativa do novo regime de se legitimar frente às massas urbanas mobilizadas desde o início dos anos 60. Acreditava-se, à época, que era possível conciliar os objetivos sociais da política de habitação com o modelo empresarial que norteava a atuação do banco (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

Os primeiros anos de atuação da nova política foram marcados primeiramente por problemas técnicos nos conjuntos habitacionais realizados, como a escolha de locais impróprios para construção dos mesmos, em áreas onde não existia qualquer infra-estrutura, utilização de materiais de construção de baixa qualidade e defeitos técnicos nas obras. Além disso, associada a essa situação, a precária situação financeira da clientela, principalmente em função da deterioração do salário e do aumento das prestações acima dos reajustes salariais levaram a uma séria crise de inadimplência.

À medida que crescia o fenômeno da inadimplência, as COHABs se tornavam vulneráveis financeiramente, abandonando o objetivo de construir para a população de baixa renda em moldes estritamente empresariais. Assim, o período 1970-1974 caracterizou-se pela perda do dinamismo das COHABs, financiando-se metade das unidades do período anterior. Neste período o número de unidades financiadas para os setores de média e alta renda foi

cerca de cinco vezes superior ao das unidades financiadas para os setores de baixa renda (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

Diante dos resultados desanimadores, entre 1969 e 1974, o BNH afastou-se do financiamento ao mercado popular. A participação percentual dos financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH à Carteira de Operações de Natureza Social diminuiu de 88% em 1965 para 8,21% em 1974. O baixo poder aquisitivo da maior parte da população, a necessidade de buscar clientes em condições de responder aos juros e correção monetária dos financiamentos do BNH, levaram o Banco a se afastar dos investimentos destinados à população de baixa renda.

Seus dirigentes sabiam que no médio e longo prazo, o banco deveria mostrar-se financeiramente consistente, pois a ótica subsidiadora, havia fragilizado o banco e não havia impedido as críticas à sua atuação (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

Na verdade, as aplicações nos mercados médios e altos além de permitirem juros substancialmente mais altos (10% ao ano), eram também atraentes por não representarem na época os altos índices de inadimplência do mercado popular, uma vez que no período uma média de 60% dos mutuários apresentava atraso nas prestações (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

Em 1971, o BNH passa a funcionar como banco de segunda linha e é transformado em empresa pública. Como banco de segunda linha ele transfere aos seus agentes os recursos financeiros e a responsabilidade pelas suas cobranças. O BNH com essa mudança procura eximir-se das críticas que eram feitas pelos mutuários insatisfeitos com a qualidade das habitações, além de procurar também um melhor retorno dos investimentos que estavam comprometidos com o alto nível de inadimplência atingido no período anterior (MARICATO, 1987).

Por ter necessidade de remunerar o capital investido, o banco era vulnerável a atitudes tomadas pelos adquirentes em função da má qualidade das habitações e valores das prestações, isto é, abandono dos imóveis, atraso nos pagamentos e desistências. Procurava-se agora então transferir o ônus externo da política. Os agentes, e não mais o próprio banco, se responsabilizaram pelo recebimento das prestações (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

No período de 1975-1980 a situação que afligia as COHABs foi revertida. A inadimplência reduziu-se sensivelmente e as companhias passaram a apresentar um desempenho econômico-financeiro satisfatório. A mudança ocorreu em vista da tendência das COHABs em privilegiarem a partir de então as faixas de mais alta renda do mercado popular (três a cinco salários mínimos). A ampliação do mercado para as famílias de até cinco salários mínimos e o aumento no rigor de seleção dos mutuários, no que diz respeito à comprovação de renda, foram os principais fatores de reversão do quadro. Do mesmo modo houveram avanços em relação à localização dos conjuntos, à qualidade das obras e na atenção a serviços de infra-estrutura (ANDRADE & AZEVEDO, 1982)

4.4 Mudanças de rumo

O governo Geisel inicia-se com o intuito de superar, com um novo aprofundamento da industrialização, as restrições ao desenvolvimento brasileiro impostas pela crise do petróleo e pela escassez de matérias-primas ocorrida a partir de 1973. Esse esforço de industrialização tentava aproveitar a grande disponibilidade de capitais de empréstimos existente no mercado internacional, advindos dos recursos em dólares dos países membros da OPEP (Organização dos Países Produtores de Petróleo), desde a alta de preços do óleo (SALLUM, 2000).

Assim, o governo Geisel (1974-1979) tentou por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), promover uma onda de investimentos concentrados nos setores de bens intermediários e de capital e também fortalecer as empresas estatais e empresas privadas nacionais, equilibrando o desenvolvimento econômico. O esforço para completar o parque industrial brasileiro permitiu ao Brasil produzir saldos significativos na sua balança comercial nos anos 80 (MELO, 1990a).

A estratégia de acumulação, a partir de então, passou a basear-se na substituição de importação nos setores de bens de capital e insumos básicos, tentando completar o parque industrial do país, onde a construção pesada ocuparia um papel central (MELO, 1988).

Nesse momento então, a participação estrangeira se dá sob a forma de capitais de empréstimo, com risco unicamente para o tomador, ao contrário do que ocorrera nos anos 50, quando os investimentos diretos das multinacionais tiveram papel proeminente. Agora, os investimentos diretos não foram significativos pois os países centrais estavam contraindo suas economias, ajustando-se a escassez de petróleo e à crise do capitalismo.

Em função da nova estratégia de acumulação do regime, expressa no II PND, o setor de edificações, assim como também a indústria automobilística e de bens de consumo duráveis, que comandaram o processo de acumulação durante o milagre econômico, passam a ocupar um lugar periférico neste processo (SALLUM, 2000).

Assim também como resultado da orientação dada pelo II PND a partir do início da década de 70, o BNH passou sistematicamente a orientar seus recursos para o financiamento de governos estaduais e municipais na produção de obras de infra-estrutura urbana, tais como implantação e melhoria do sistema viário, da rede de distribuição de energia elétrica, de transportes e comunicações, de esgotos e abastecimento d'água.

As grandes obras financiadas pelo BNH não se restringiram ao saneamento. Receberam recursos do Banco pólos econômicos, os metrô de São Paulo e Rio de Janeiro, a ponte Rio-Niterói, além de vias expressas e viadutos. Além disso, a necessidade de investir de forma rentável, em função da forma de atuação do Banco, levou-o a buscar clientes com capacidade para fazer frente às dívidas corrigidas com juros e correção monetária. Recursos não faltavam ao BNH. Faltavam clientes com capacidade financeira para responder aos requisitos de financiamento, daí a procura por novos clientes junto às prefeituras e governos estaduais (MARICATO, 1987).

Enquanto o grupo de programas de habitação tem sua participação diminuída sucessivamente nos orçamentos anuais de 1969 a 1976, o grupo de programas de desenvolvimento urbano (saneamento, transportes, urbanização, equipamentos comunitários e pólos econômicos) tem sua participação crescente. Esse processo atinge seu auge em 1976 quando apenas 48% dos recursos investidos foram destinados à habitação, sendo os restantes 52% destinados ao financiamento de obras de saneamento, transporte, urbanização e equipamentos comunitários, bem como para estudos, pesquisas e também operações financeiras (MARICATO, 1987).

4.5 Os programas populares do BNH

Ao fim do ano de 1974, no governo Geisel, há uma redefinição da política habitacional. Passa a existir então um privilegiamento maior das classes de baixa renda no quadro da política de habitação (MELO, 1988).

Algumas causas para esta inflexão foram o relativo esgotamento do mercado imobiliário para os setores de média e alta renda, após um *boom* imobiliário que atingiu várias

cidades do país no início da década de 70 e a emergência dos movimentos sociais que cada vez mais reivindicavam melhores condições de moradia. A emergência desses movimentos faz inclusive com que, a partir desse momento, mude inclusive a postura estatal frente ao problema das favelas, reconhecendo-se que a remoção não era a solução adequada para este fenômeno urbano (MARICATO, 1987).

Além disso, vê-se então, no superaquecimento do mercado imobiliário um dos principais focos de aumento da inflação, com conseqüências diretas nos preços dos materiais de construção, dos aluguéis e dos terrenos urbanos. Assim, são tomadas medidas de restrição ao crédito imobiliário, que levaram a uma recessão no setor, ampliada posteriormente pela crise econômica generalizada que instalou-se a partir de 1979. Daí a opção maior, por programas ditos populares, no período (MELO, 1988).

Assim, em 1973 é lançado o PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular) e seu sistema correspondente o SIFHAP (Sistema Financeiro da Habitação Popular). A criação do PLANHAP marca o início da tendência de mudança nas ações do BNH frente à habitação popular. A partir daí seguiram-se outras medidas no sentido de ajustar o financiamento às condições do mercado popular (MARICATO, 1987).

Desse modo, foram paulatinamente implantadas medidas pontuais que procuravam viabilizar o mercado popular, tentando reduzir os problemas surgidos nos empreendimentos anteriores. Em 1974 foi instituído um subsídio aos mutuários do SFH, correspondente a 12% das prestações do ano base, com Recursos do Tesouro Nacional, caso o mutuário estivesse em dia com as mesmas. Em 1975, a utilização do FGTS para poupança ou amortização do saldo devedor foi regulamentada. As taxas de juros dos empréstimos do BNH às COHABs foram

reduzidas, variando entre 1 a 6% ano com juros nulos para financiamentos até 200 UPCs⁵ e 3% anuais para financiamentos até 500 UPCs (MARICATO, 1987). Na verdade, com essas medidas estava-se instituindo subsídio uma vez que as taxas de juros cobradas eram inferiores à remuneração tanto do FGTS quanto das Cadernetas de Poupança.

É nesse contexto que as faixas de atendimento das COHABs foram ampliadas, incluindo então a população com renda de três a cinco salários mínimos e não somente a de uma a três. Com essas medidas, como já visto conseguiu-se baixar sensivelmente o índice de inadimplência nas faixas de menor renda, principalmente porque os candidatos no limite superior da faixa de renda atendida pelos programas populares (quatro e cinco salários mínimos) saíam na frente no processo de inscrição (MARICATO, 1987).

Ainda no âmbito do PLANHAP, em 1975, numa tentativa de atingir a parcela da população com renda até três salários mínimos é lançado o PROFILURB (Programa de Lotes Urbanizados). E em 1979 é criado o PROMORAR (Programa de Erradicação da Sub-Habitação), principal iniciativa dessa nova reorientação.

Com o PROFILURB tentava-se oferecer uma alternativa habitacional dentro do SFH, àquelas pessoas excluídas dos programas tradicionais das COHABs. Tinha-se como meta ampliar a faixa de atendimento do PLANHAP, no que diz respeito às populações mais carentes, fornecendo condições de saneamento e infra-estrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades individuais (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

⁵ A tradução operacional da correção monetária para o SFH era feita através da Unidade Padrão de Capital (UPC), uma unidade monetária de poder aquisitivo constante, cujo valor era atualizado monetariamente a cada trimestre, na mesma proporção da variação do Índice de Preços, apurado então, pela Fundação Getúlio Vargas. Era na verdade, a moeda oficial do BNH e tinha valor equivalente às ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional).

Uma das idéias centrais do programa era evitar o processo de favelização, sem condições mínimas de saneamento que caracterizou historicamente os rápidos processos de urbanização nas cidades brasileiras. Não consistia necessariamente em remoção de favelas em sua forma original, embora em alguns casos tenha sido usado para tal.

O PROMORAR por outro lado, tinha por finalidade a erradicação de habitações destituídas de condições mínimas de serviços e salubridade, através de construção de outras moradias, do estímulo ao desenvolvimento comunitário e do apoio à melhoria de infraestrutura urbana. O PROMORAR era o único programa que atuava no próprio espaço onde se localizavam as sub-habitações, permitindo a permanência das populações beneficiadas nas áreas anteriormente habitadas (FINEP/GAP, 1983).

Posteriormente, na fase final do BNH, em 1984, foi lançado o programa JOÃO-DE-BARRO. Este era um programa de autoconstrução assistida pelos poderes públicos, destinado às famílias com renda até um salários mínimo e meio, que morassem em pequenas cidades do interior. Os terrenos podiam ser oferecidos pelo BNH ou por estados e municípios e a família recebia empréstimos para compra do material de construção. Além disso, o BNH podia financiar infra-estrutura, assistência técnica e equipamentos comunitários (SACHS, 1999).

Apesar da originalidade e importância dos programas os resultados quantitativos ficaram aquém do esperado. Menos de 6% das unidades financiadas ao longo da existência do BNH foram destinadas aos chamados programas alternativos (SANTOS, 1999).

Apontam-se como fatores principais para seu baixo desempenho: a insegurança das COHABs diante de um programa novo, que envolvia aspectos administrativos mais complexos e que as colocavam frente a uma população que já apresentara sérios problemas de inadimplência; a resistência dos governos municipais para iniciativas tidas como “favelas organizadas”, que ofereceriam menores dividendos políticos que programas tradicionais; o

custo excessivo das obras de infra-estrutura e a alta taxa de administração decorrente do número excessivo de serviços sociais ou de apoio comunitário planejado (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

4.6 O declínio do BNH

A posse do General Figueiredo em 1979 marca a fase de aceleração dos processos de distensão política, iniciada durante o governo Geisel, e também do aprofundamento da crise econômica configurada pela recessão, pelo desemprego crescente, alta inflação e pela redução significativa das taxas de crescimento da economia.

Em 1979, com a mudança na política de juros dos EUA, cuja finalidade imediata era valorizar o dólar frente às outras moedas e atrair capitais para os EUA, as taxas de juros internacionais elevam-se também significativamente, multiplicando o valor da dívida externa brasileira, uma vez que essa era contratada com juros variáveis. As empresas e o Estado brasileiro têm então suas finanças extremamente debilitadas. O projeto brasileiro de autonomia industrial sob a liderança do Estado torna-se assim inviável, com a elevação dos juros internacionais (SALLUM, 2000).

A elevação dos juros levou o Brasil a declarar a moratória da dívida em 1982. A partir daí os fluxos voluntários de capitais com que o país contara para induzir seu crescimento são interrompidos. Com isso, o Brasil perdeu muitos recursos, pois as entradas de capitais nunca compensavam as saídas. A economia nacional foi induzida a gerar saldos de comércio exterior destinados ao pagamento dos juros e da dívida externa. A crise por fim materializou-se na incapacidade do Estado de fazer frente aos gastos com suas receitas (SALLUM, 2000).

Assim, o Brasil experimentou, no período, uma deterioração em sua trajetória de desenvolvimento. O dinamismo econômico dos primeiros anos da década de 70, que permitiram ao país ter uma das maiores taxas de crescimento econômico do mundo, se foi. O investimento caiu substancialmente, tanto porque deixaram de ingressar capitais externos como porque o Estado perdeu sua capacidade de poupança. Os desajustes econômicos e das finanças públicas geraram oscilações na expansão do PIB, redução das médias de crescimento, além de crescentes tensões inflacionárias. A luta contra a inflação e as alternativas para combatê-la, a curto prazo, substituíram o desenvolvimento como principal questão política do período (SALLUM, 2000).

Nesse contexto, o sistema montado entrou em crise no início da década de 80, quando o país entrou em crise econômica. A base de financiamento do BNH era fortemente dependente do nível de atividade econômica. Assim o volume de recursos do SFH foi fortemente afetado por dois dos seus componentes: cadernetas de poupança e FGTS. Na verdade, a queda no nível de atividade econômica levou a uma diminuição da captação do FGTS, devido ao aumento dos saques do Fundo e da redução do número de contribuintes, e no caso das cadernetas de poupança, devido à queda na renda dos assalariados. Aliado a esses fatores, caiu também o retorno dos empréstimos pelo incremento da inadimplência dos mutuários, e, a partir de 1984, devido ao reajuste das prestações abaixo da inflação (MELO, 1990b).

Por fim, o impacto da crise econômica no Sistema Financeiro da Habitação levou a uma diminuição significativa no volume de empréstimos contratados. A queda na renda das famílias médias e o alto nível de desemprego tornaram mais difícil a satisfação dos requisitos para obtenção de novos financiamentos. Por outro lado, houve suspensão da operação do SFH com as COHABs, numa tentativa do governo de combater o déficit público. Além disso também, a crise levou a cortes nos programas de habitação do setor público (MELO, 1990b).

Com a escalada inflacionária e o desequilíbrio externo, já comentados, várias metas do II PND foram abandonadas ou postergadas, caracterizando um quadro de descontinuidades na estratégia. As metas de longo prazo são substituídas pela ênfase nos instrumentos de controle da inflação de curto prazo (MELO, 1990a).

A crise fiscal do Estado brasileiro levou-o a buscar nos recursos do SFH, com custo de captação menor, uma resposta ao financiamento da dívida interna. Por exigência governamental, principalmente a partir da segunda metade da década de 80, a maior parte dos recursos do SBPE deveria ser depositada no Banco Central. Desse modo, a necessidade de rolagem da dívida pública interna explica a aparente apatia do governo em canalizar os recursos das cadernetas de poupança para a construção de habitações (MELO, 1990b).

Com isso, o montante de financiamentos contratados, quando comparados ao total de habitações de qualquer natureza construídas no Brasil, passou de 47,8%, no período 79-80, para somente 8,0% no total do período 84-86. Assim, de certa forma houve um retorno ao padrão de construção residencial característico das décadas de 30 e 50, de viés contratista, em pequena escala, para um segmento de renda mais alta e de outro lado o aumento também da produção informal com solução de autoconstrução para as famílias de menor renda (MELO, 1990b).

Durante os vinte e dois anos de existência do BNH (entre 1964 e 1986) foram financiadas cerca de 4,5 milhões de moradias, apresentando um desempenho bastante significativo ao longo do regime militar, quando financiou algo em torno de 400 mil unidades habitacionais anuais no seu período de auge, entre 1976 e 1982 (SANTOS, 1999).

No entanto desse número expressivo, apenas 33,3% foi destinado aos setores de baixa renda, com renda abaixo de cinco salários mínimos. No que diz respeito ao montante de recursos investidos – uma vez que os custos das unidades habitacionais populares são, em

média, bem inferiores aos daquelas destinadas aos setores de maior renda – essas diferenças são ainda mais gritantes: quase 90% dos recursos foram alocados para os setores mais abastados da sociedade. Além disso, a maioria dos recursos aplicados no setor de moradia popular se concentrou nas famílias com renda entre três e cinco salários mínimos (AZEVEDO, 1995).

4.7 O fim do BNH

Em março de 1985, já no governo Sarney, foi formado um grupo de trabalho com a atribuição de propor soluções à crise do BNH, cujo aspecto visível era a alta inadimplência do sistema. Participaram desse grupo, representantes dos mutuários, do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), das COHABs e das entidades de crédito e poupança. No entanto não houve consenso entre os diversos atores envolvidos. Diante disso e da pressão dos mutuários, o governo decidiu que os mutuários teriam reajuste de 112% no valor das prestações, caso optassem pela semestralidade das correções. Com esta medida as mobilizações de mutuários cessaram. O SFH e as entidades de crédito imobiliário tiveram em curto prazo, melhoria substancial, pois diminuíram os índices de inadimplência e cresceu substancialmente a liquidez do sistema. Por outro lado, a concessão desse subsídio, sem nenhuma outra medida compensatória de receita agravou ainda mais o déficit do SFH.

O governo em seguida, criou uma comissão para propor sugestões e desenvolver propostas para o BNH. Surpreendentemente, no entanto, em novembro de 1986, antes que as discussões chegassem ao fim, o governo federal decreta a extinção do BNH. A forma abrupta e sem espaço para contrapropostas chocava-se inclusive com as declarações de intenções e medidas encaminhadas pelo próprio governo Sarney (CARDOSO, 2001).

O BNH foi incorporado à Caixa Econômica Federal sem nenhuma solução para a crise do SFH. A incorporação das atividades do BNH à CEF tornou a questão habitacional dependente de uma instituição em que estes temas não eram prioritários, uma vez que como banco comercial, a CEF mantém metas de equilíbrio financeiro e de retorno do capital investido. Desse modo, programas alternativos com subsídios para famílias de baixa renda e desenvolvimento de pesquisas ficaram mais difíceis de acontecer naquele momento.

4.8 Conclusões

O modelo de política habitacional implementado a partir de 1964, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), baseou-se em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional até hoje.

A ausência de uma política habitacional mais consistente antes de 1964, não se explica apenas por fatores de ordem política como, por exemplo, o clientelismo populista, mas sim pela não existência de uma estrutura financeira que desse suporte à política. Assim, a introdução da correção monetária e de linhas de crédito específicas foram condições indispensáveis para a existência da política habitacional pós-64.

Somente quando se atingiu um estágio específico de desenvolvimento capitalista pôde-se na verdade constituir solidamente um sistema financeiro de habitação. O que valeu para o sistema produtivo em geral, uma vez que a produção ampliada da habitação pressupôs também a implantação do macro-complexo da construção civil, com as diversas indústrias fornecedoras de insumos.

Estas características podem ser identificadas a partir dos seguintes elementos fundamentais: a criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados, o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), chegando a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional; a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, em nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos.

Desde o início da atuação do BNH, verificou-se a existência de problemas no modelo proposto tendo o Banco, ao longo de sua existência, efetuado mudanças visando corrigir o percurso de suas ações no que, entretanto, não foi bem sucedido, e não conseguindo superar a crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) acabou extinto.

Graças à montagem do SFH, a indústria de construção, em especial o subsetor de edificações saiu do seu formato contratista de pequena escala, em que operava para produzir em massa para o mercado. A indústria de materiais pôde se capitalizar rapidamente pelas diversas linhas de financiamento ao setor, bem como pela sua interdependência com a expansão da indústria da construção.

Por fim, criou-se e consolidou-se, a partir da criação do SFH, todo um subsistema de crédito imobiliário e poupança. O próprio setor bancário fortaleceu-se graças às operações de repasse realizadas com recursos do FGTS e pela captação dos recursos da poupança.

A grande questão e crítica que se tem feito à atuação do BNH é o baixo atendimento do mesmo à população de mais baixa renda. Se de um lado é impossível à população de baixa renda fazer frente a compromissos assumidos através de mecanismos de mercado, de outro não existia a disposição, na época, em adotar subsídios para a habitação popular. Constatamos assim um flagrante contraste entre os objetivos sociais, que justificaram sua criação com o

impacto da sua ação efetiva. Especificamente na área habitacional, as clientelas privilegiadas foram a classe média e os setores de maior renda.

Assim reforçou-se a tendência à segmentação dos espaços da cidade, por meio da concentração e elitização dos investimentos imobiliários nas áreas centrais e de outro lado pelo aumento da informalização na produção de habitação das camadas de baixa renda.

5. A política habitacional no Brasil pós-BNH

Em 1979, o general Figueiredo assume a Presidência da República (1979-1985) prometendo fazer do Brasil uma democracia. No entanto, com o agravamento da crise econômica, inflação e recessão, a oposição ao regime cresce e fortalecem-se os sindicatos e as entidades de classe, que reivindicam eleições diretas para a presidência da república, cujo ponto culminante foi o movimento “Diretas Já”. Fracassado o movimento, Tancredo Neves foi eleito Presidente da República pelo Colégio Eleitoral, com José Sarney como vice. No entanto, poucos dias antes de assumir a presidência Tancredo falece. Sarney tomou posse e inicia-se então a Nova República.

5.1 A gestão José Sarney (1985-1990)

O mandato do Presidente Sarney (março de 1985 à março de 1990), caracterizou-se pela consolidação da democracia brasileira, mas também por uma grave crise econômica, que evoluiu para um quadro de hiperinflação histórica. Tentando fazer frente a essa situação, o governo Sarney adotou uma política considerada bastante heterodoxa. Entre as medidas de maior destaque estão o Plano Cruzado, em 1986, que congelou todos os preços por 12 meses, e a adoção do reajuste automático de salários sempre que a inflação atingia ou ultrapassava os 20%.

O Plano Cruzado a princípio teve efeito na contenção dos preços e no aumento do poder aquisitivo da população. A economia, no entanto, não resistiu ao controle estatal sobre a inflação, ao mesmo tempo em que o governo não era capaz de conter seus gastos.

Posteriormente foi lançado o Plano Cruzado II, sem que a situação melhorasse. Sucederam-se os Planos Bresser e Verão, sem sucesso no combate à escalada inflacionária. No fim do governo Sarney, o Brasil mergulha numa crise: entre fevereiro de 1989 e março de 1990, a inflação chegou a 2.751%.

5.1.1 A habitação no governo Sarney

Nos anos seguintes ao fim do BNH houve uma completa desorganização institucional no setor habitacional, provocada pelas reformulações constantes nos órgãos responsáveis pela questão urbana e particularmente pelo setor habitacional. As atribuições na área habitacional, antes concentradas no BNH, foram parceladas entre diversos órgãos federais. O Banco Central passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) e a Caixa Econômica Federal tornou-se gestora do FGTS e agente financeiro do Sistema Financeiro da Habitação (CARDOSO, 2001).

A extinção do BNH representou mais que uma simples reorganização administrativa. O BNH possuía quadros especializados e a memória técnica na área de habitação, uma vez que era a matriz de onde se formulava a política habitacional e urbana para o país. A assunção da CEF das atividades e pessoal do BNH, foi marcada por descontinuidades e fragmentação institucional, provocando a marginalização da questão habitacional na agenda do governo Sarney (MELO, 1993)

Além disso, a ausência de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional se refletiu em freqüentes mudanças no arranjo institucional do setor. Assim, num período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, deu lugar, em março de 1987, ao Ministério da Habitação, Desenvolvimento

Urbano e Meio Ambiente (MHU), que em setembro de 1988, transformou-se no Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) sendo finalmente extinto em 1989. Finalmente, cria-se então a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior, ao qual o BNH era anteriormente ligado (SANTOS, 1999).

A crise do SFH se agravou a tal ponto que praticamente inviabilizou qualquer retomada de política habitacional no formato anterior. A concepção de que a política de habitação poderia ser feita por um sistema de autofinanciamento, liberando os recursos orçamentários para outros fins, foi praticamente abandonada e a ênfase nos programas alternativos, levada a frente na maior parte das vezes com recursos orçamentários, aumentou de forma significativa (SANTOS, 1999).

Assim, apesar da crise financeira e do vácuo institucional durante este período, algumas ações foram tomadas na área habitacional. Estas ações basearam-se no fortalecimento dos programas alternativos ao SFH, principalmente no âmbito da SEAC, que passaram então a ter um desempenho superior ao sistema convencional. Merece destaque o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, que assim como os antigos PROFILURB, PROMORAR e JOÃO-DE-BARRO, era voltado para famílias de renda inferior a três salários mínimos (SANTOS, 1999).

O modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de estados e municípios, o que permitiu maior autonomia a esses governos, que deixaram de ser apenas executores da política. Os programas da SEAC funcionavam com verba orçamentária a fundo perdido e se destinava a famílias com renda familiar mensal de até três salários mínimos. O formato institucional do programa previa o estabelecimento de um convênio entre a SEAC, uma instituição conveniada local (prefeituras ou órgão do governo estadual) e a Sociedade Comunitária Habitacional, que deveria ser constituída por participantes de cada projeto (CARDOSO, 2001).

Com significativo volume de recursos do orçamento a fundo perdido, o programa tinha como proposta construir cerca de 550 mil unidades habitacionais. No entanto, a falta de uma política definida de prioridades para a aplicação dos recursos tornou o programa alvo do clientelismo e do tráfico de influência. Estima-se que pelo menos um terço das unidades financiadas não foram construídas, devido a má utilização dos recursos, bem como às altas taxas de inflação (SANTOS, 1999).

Além disso, o alto grau de liberdade na alocação de recursos permitiu que as regiões menos desenvolvidas e estados com dificuldades políticas junto ao governo federal ficassem prejudicados na partilha do montante de investimentos. Apesar de todos esses problemas o impacto deste programa foi bastante significativo. Pela primeira vez um programa alternativo apresentou melhor desempenho quantitativo que os convencionais. No entanto, devido a sua fragilidade institucional, sujeito a ingerências políticas o programa terminou junto com o governo Sarney (AZEVEDO, 1996).

Paralelamente ocorreu um esvaziamento da atuação da CEF, em função das medidas restritivas do crédito impostas pelo Conselho Monetário Nacional. As COHABs tiveram seus financiamentos restringidos consideravelmente pelo governo federal, com vistas à diminuição do endividamento de estados e municípios com a União. Se em 1987, as COHABs financiaram cerca de 113 mil unidades, em 1988 este número caiu drasticamente para cerca de 66 mil unidades, devido a mudanças na política que sob o motivo do controle de dívidas de estados e municípios criou medidas restritivas ao crédito para as mesmas. A concorrência dos programas alternativos da SEAC, para as faixas de baixa renda, levou também ao esvaziamento dos programas sociais no âmbito do SFH (CARDOSO, 2001).

Este processo fez com que as COHABs passassem de agentes promotores a simples órgãos assessores. Os mutuários finais passaram a ter que assumir os custos totais dos terrenos e da urbanização. Com isto, programas alternativos foram inviabilizados e apenas famílias

com renda familiar acima de cinco salários mínimos passaram a ter acesso aos programas de moradia.

Estabeleceu-se assim no período, um padrão de política com atendimento às demandas locais conforme as alianças instáveis visando objetivos de curto prazo do governo federal. Este padrão se intensificará durante o governo Collor. A política habitacional no governo José Sarney assim, mostrou-se desarticulada, com tendência de aumento da centralização da política habitacional uma vez que as COHABs ficaram enfraquecidas.

5.2 A gestão Fernando Collor (1990-1992)

No começo da década de 90, durante o governo Collor (1990-1992), ocorreu uma ruptura significativa com o velho padrão nacional-desenvolvimentista. Nesse período, surgiu o embrião de uma nova estratégia de desenvolvimento que aos poucos, de forma hesitante, foi se fortalecendo ao longo da década (SALLUM, 2000).

Collor elegeu como principal prioridade de seu governo a luta contra a inflação, que chegava a alcançar taxas de 25% ao mês. Seu governo foi marcado pelo Plano Collor, pela abertura do mercado nacional às importações e por não ter terminado o mandato, tendo sofrido um processo de impeachment fundado em acusações de corrupção.

Suas medidas contra a inflação foram bastante radicais: o governo congelou as contas de poupança e as aplicações financeiras da população. Seu plano funcionou apenas por alguns meses e a inflação nunca chegou a ser satisfatoriamente controlada durante o seu mandato.

A partir de sua gestão, as políticas implantadas sinalizam a desistência de construir no país uma estrutura industrial completa e integrada dentro do território nacional em que o

Estado seria alavanca de desenvolvimento industrial e protegeria as empresas privadas nacionais da competição externa. Procura-se, a partir de então, a integração da economia interna ao sistema econômico mundial (SALLUM, 2000).

A nova orientação adotada procurava preservar no conjunto da indústria nacional apenas os ramos que depois de um período de adaptação, mostrassem vitalidade para competir numa economia internacionalizada. O parque industrial nacional se converteria em parte especializada de um sistema industrial transnacional. Para tanto, o governo Collor suspendeu as barreiras não tarifárias às compras no exterior e implementou um programa de redução progressiva de tarifas de importação, que foi conservado mesmo depois de sua saída.

Com o governo Collor, modifica-se o padrão de integração da economia brasileira ao sistema econômico mundial. Nos anos 90 as condições econômicas internacionais mudam e os capitais vindos dos países centrais passam a orientar-se em maior medida para os países mais avançados da periferia, dentre os quais o Brasil. Assim, desde 1991, recursos voltaram a fluir para o país o que permitiu o acúmulo de volume de reservas em divisas estrangeiras. O que ampliou a capacidade governamental de gerir de forma mais eficaz a economia. Com isso, a renegociação da dívida externa remanescente dos anos 80 foi favorecida no período (SALLUM, 2000).

5.2.1 A habitação no governo Collor

A gestão Collor pouco inovou no que diz respeito a mudanças no SFH. Provavelmente por conta da ênfase dada ao combate à inflação, todos os programas habitacionais foram suspensos (AZEVEDO, 1996).

O governo Collor foi marcado por um agravamento do quadro existente no período

anterior e por programas de habitação caracterizados pelo mau emprego do dinheiro público, com ausência de controle sobre a qualidade das habitações. Também foram realizadas mudanças superficiais no SFH, como a mudança no mecanismo de correção de prestações e facilidade maior para quitação das dívidas (SANTOS, 1999).

No que diz respeito ao quadro institucional foi extinto o Ministério do Interior, que até então cuidava da questão habitacional e criado o Ministério da Ação Social. A política habitacional continuou a ser guiada segundo critérios clientelistas com favorecimento dos aliados do governo (CARDOSO, 2001).

No âmbito do Ministério da Ação Social, estava o principal programa habitacional da gestão Collor, o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), lançado em 1990. O programa tinha como proposta apoiar financeiramente programas de construção de unidades e de oferta de lotes urbanizados para atendimento a famílias com renda até cinco salários mínimos, financiando projetos de iniciativas de COHABs, prefeituras, cooperativas, entre outras entidades. O programa era totalmente financiado com recursos do FGTS, com juros reais de 3,5% e 5,5% ao ano para o mutuário final e apresentava três vertentes: “programa de moradias populares” (unidades acabadas, sem infra-estrutura); “programa de lotes urbanizados” (com ou sem cesta básica de materiais); e “programa de ação municipal para habitação popular” (unidades acabadas e lotes urbanizados) (CARDOSO, 2001).

O PAIH previa a construção em caráter emergencial de cerca de 245 mil unidades em apenas 6 meses, através da contratação de empreiteiras. As metas acima estabelecidas foram totalmente descumpridas. O prazo de 6 meses estendeu-se a 18 meses. Ao invés de 245 mil unidades foram construídas 210 mil unidades, em função do aumento do custo unitário médio das habitações. Por motivos clientelistas, o plano não seguiu os percentuais de alocação de recursos definidos para os diferentes estados.

De fato, os recursos do FGTS foram gerenciados sem o devido cuidado neste período. Não houve nenhuma iniciativa para discutir em profundidade o SFH, apenas medidas de curto prazo visando aumentar o fluxo de caixa para financiamento através de ações de facilitação do pagamento de dívidas existentes, como por exemplo, quitação antecipada por metade do saldo devedor com possibilidade de utilização do FGTS para tal. Tais medidas, no entanto, significaram maiores subsídios e levaram a um agravamento da crise do sistema (AZEVEDO, 1995).

Entre os anos de 1990 e 1991 as operações com recursos do FGTS, até então paralisadas no período Sarney, foram retomadas. Nesse período foram contratadas cerca de 562 mil unidades. No entanto a quantidade de operações neste período impediu a realização de novos contratos no período subsequente. Durante dois anos os financiamentos com os recursos do FGTS ficaram paralisados. Grande parte das unidades contratadas visava atender objetivos políticos e apresentaram problemas de comercialização em função da inobservância da boa técnica de construção. Em 1996, cerca de 10% destas unidades ainda não haviam sido vendidas e parte expressiva ainda não havia sido construída (CARDOSO, 2001).

5.3 Governo Itamar Franco – Momento de mudanças (1992-1994)

Itamar Franco (1992-1994) assume a presidência no final de 1992 após a renúncia de Collor, em função do processo de *impeachment*. O país estava no meio de uma grave crise econômica, tendo a inflação chegado a 1100% em 1992 e alcançado quase 6000%, no ano seguinte.

Tendo a frente do Ministério da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, em julho de 1994 é lançado o Plano Real, que estabilizou a economia e acabou com a crise hiper-

inflacionária. Fernando Henrique Cardoso passou a ser o candidato oficial à sucessão de Itamar, e foi eleito presidente ao final de 1994 graças ao sucesso do Plano Real.

O Plano Real pertencia a uma família de programas de estabilização que vincularam as respectivas moedas nacionais ao dólar em função da melhoria das condições de oferta de capitais externos para a América Latina. Essa vinculação no Brasil foi assegurada pela possibilidade do governo usar o grande volume de reservas internacionais existentes, através de uma relação flexível que dependia do volume de oferta e procura das moedas e da intervenção da autoridade monetária.

A valorização cambial, do real frente ao dólar, promoveu o aumento das importações e conseqüentemente a concorrência com os produtos do país. O que contribuiu para a queda acentuada da inflação e para a manutenção dos preços baixos. A valorização do real foi preservada ao longo de todo o primeiro governo Cardoso, mas trouxe como resultado não desejado déficits comerciais seguidos, tornando difícil manter o nível de reservas de divisas estrangeiras e pagar os compromissos internacionais existentes.

Para reduzir tal desequilíbrio comercial e conseguir recursos para cobrir os compromissos externos, o governo manteve posteriormente uma política de elevadas taxas de juros com dois objetivos: conter o aquecimento da economia e, portanto, as importações e o déficit comercial; e atrair capitais externos que pudessem financiar o desequilíbrio externo do país com o exterior e manter o alto nível de reservas necessários para ancorar o real.

Acreditava-se que esta política poderia ser bem sucedida a médio prazo, até que as reformas institucionais que o governo buscava aprovar no Congresso permitissem dar solidez às finanças públicas. Além disso, imaginava-se que o ambiente estável criado pelo Plano Real atrairia facilmente montante significativo dos capitais disponíveis no mercado mundial. Tinha-se até então uma visão otimista do mercado financeiro mundial.

5.3.1 A política habitacional na gestão Itamar Franco

A posse de Itamar Franco trouxe mudanças significativas nos rumos da política habitacional no Brasil. Sob o controle agora do Ministério do Bem-Estar Social os programas habitacionais são remodelados e passam a requerer a participação de conselhos com participação comunitária e dos governos locais com contrapartida financeira destes aos investimentos da União. Essas mudanças aumentaram o controle e a transparência da gestão dos programas, marcando a partir de então uma mudança importante da condução das políticas de habitação popular.

A gestão Itamar Franco procurou prioritariamente finalizar as cerca de 260 mil unidades financiadas pelo governo anterior, mas inacabadas, que utilizaram recursos do FGTS. Para tanto foram utilizados recursos de 800 mil dólares vindos do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) e de verbas orçamentárias. Fez também modificações no SFH, numa tentativa de reverter o quadro de crise estrutural do sistema. Assim extinguiu o PES (Plano de Equivalência Salarial), que gerou o rombo no FCVS, substituindo-o por um novo plano de amortização baseado no comprometimento da renda (CARDOSO, 2001).

Houve um esforço para obrigar os bancos a respeitarem a lei e canalizarem parte da arrecadação das cadernetas de poupança para investimentos habitacionais destinados à classe média. Existiu também a preocupação de se mudar os rumos da política habitacional no que se refere particularmente às classes de baixa renda através dos programas “Habitar Brasil” e “Morar Município” que surgiram paralelamente ao SFH.

5.3.2 Os programas Habitar-Brasil e Morar-Município

Os programas Habitar-Brasil e Morar-Município, criados na gestão Itamar Franco acabaram servindo como referência para as ações dos governos posteriores. Seus mecanismos básicos de funcionamento foram mantidos com modificações e aperfeiçoamentos (SANTOS, 1999).

Ambos utilizavam recursos do OGU (Orçamento Geral da União) e do então IPMF (Imposto Provisório Sobre Movimentação Financeira). No entanto, os recursos investidos à época ficarem aquém do planejado em função das restrições orçamentárias impostas pelo Plano Real. O programa “Habitar Brasil” era voltado para os municípios de mais de 50 mil habitantes e o “Morar Município” aos de menor porte. Apesar de nomes diferentes os programas tinham as mesmas características básicas. Ambos previam participação local (governos estaduais e prefeituras) com população-alvo de famílias de baixa renda ou que viviam em áreas de risco.

Para ter acesso aos financiamentos era obrigatória a criação de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, com respectivo fundo para onde os recursos eram canalizados. Os custos de urbanização dos terrenos, legalização, elaboração de projetos eram de responsabilidade do poder local. Além disso, era exigida contrapartida financeira do mesmo: 10% do investimento federal para as regiões menos desenvolvidas e 20% para as demais. Todos os projetos deveriam ser realizados em parceria com organizações comunitárias locais (AZEVEDO, 1996).

Os beneficiários dos programas deveriam ser proprietários ou ter a posse dos terrenos. Os projetos poderiam prever a construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais. No primeiro e último caso, o regime

de trabalho deveria ser de ajuda mútua ou de auto-ajuda, sendo que o governo local deveria prestar assistência técnica. No caso de obras de infra-estrutura e de equipamentos comunitários além da auto-ajuda permitiam-se contratos com empreiteiras (AZEVEDO, 1996).

Tratando-se de produção de moradias e lotes urbanizados seriam cobrados mensalmente dos beneficiados parcelas de pelo menos 5% do salário mínimo vigente por um período de 5 anos. Os recursos arrecadados seriam transferidos para o Fundo de Bem-Estar Social local (municipal ou estadual). Da mesma forma, por um período de 5 anos as unidades habitacionais e lotes urbanizados deveriam permanecer como patrimônio do Fundo local e durante este período os beneficiários gozariam de um contrato de concessão de uso. Estes mecanismos só não se aplicavam quando o terreno já fosse de propriedade dos beneficiários.

A obrigatoriedade de criação destes Conselhos que além de membros indicados pelo governo tinham representantes da sociedade civil representou melhoria nos aspectos de participação local na definição da aplicação dos recursos, embora em alguns casos os Conselhos tenham tido apenas existência formal. Ambos os programas por dependerem então de verba orçamentária ou de recursos provisórios (no caso o IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira), foram fragilizados institucionalmente e não tiveram o alcance esperado no que diz respeito ao montante de famílias beneficiadas (AZEVEDO, 1996).

5.4 A gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

A política de estabilidade e da continuidade do Plano Real foi a principal bandeira do mandato do presidente Fernando Henrique e o principal apelo da campanha eleitoral de 1998 para a reeleição.

O aumento da fragilidade da economia nacional em relação ao sistema internacional, necessária para cobrir desequilíbrios gerados pela política econômica, fez com que as alterações no mercado internacional de capitais pudessem afetar de forma progressiva os fluxos de financiamento para o país, sujeitando a moeda nacional ao perigo de ataques especulativos tendentes a desvalorizá-la. A crise mexicana em 1994, a asiática em 1997 e moratória da Rússia em julho de 1998 deram lugar a ataques especulativos dessa natureza. Em todas essas situações o governo agiu da mesma forma: manteve a estabilidade do real através da elevação drástica da taxa de juros para preservar reservas, restringir a atividade econômica interna e o desequilíbrio externo (SALLUM, 2000).

Assim, mesmo a inflação tendo ficado em níveis baixos, o crescimento do produto interno foi muito pequeno ou negativo e as taxas de desemprego elevaram-se significativamente. Essa política foi alterada a partir de 1999, uma vez que a fuga de capitais ocorrida neste ano foi de tal monta que sob pena de perder todas as reservas, o governo diminuiu a partir daí a exposição da economia nacional à concorrência externa. Tal inflexão em que o extremismo liberal anterior começou a ser substituído por um liberalismo de orientação mais desenvolvimentista, não mudou as características da nova orientação dominante (SALLUM, 2000).

A presidência de Fernando Henrique Cardoso também se destacou pela reforma do Estado promovida em seus dois mandatos. Em geral tentou atacar as fontes de déficit público, para eliminar definitivamente o problema da inflação. A partir de então principalmente, o Estado brasileiro, alterou radicalmente o padrão nacional-desenvolvimentista, de relações entre Estado e economia.

Redefiniram-se as relações do Estado com os capitais privados, desenvolvendo programas de desregulamentação das atividades econômicas privadas, de equiparação das empresas estrangeiras presentes no país às nacionais, de regulamentação das concessões de

serviços públicos para a iniciativa privada e de transferência de funções empresariais e de patrimônio do Estado para a iniciativa privada. Com isso o Estado deixou de ser a propulsor do desenvolvimento econômico brasileiro, conservando no entanto funções de regulação e de estimulação da atividade econômica. O principal motor de desenvolvimento nacional passou a ser a iniciativa privada (SALLUM, 2000).

Na mesma medida implementou a Lei de Responsabilidade Fiscal a qual impede que os prefeitos e governadores endividem os estados e municípios além da capacidade de pagamento. Além disso, condiciona a transferência de recursos entre a União e os governos locais apenas quando estes se acham em dia quanto aos pagamentos de tributos, empréstimos e financiamentos devidos anteriormente, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos.

5.4.1 A política habitacional na gestão Fernando Henrique

Em 1995, o Governo Fernando Henrique Cardoso extingue o Ministério do Bem-Estar Social e cria a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento. A atuação da SEPURB consistia, em teoria, na descentralização da execução de programas específicos nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura para estados e municípios. À União couberam funções normativas e reguladoras a serem exercidas via provocação do legislativo normal ou através de medidas provisórias, portarias e instruções normativas editadas pela própria SEPURB (SANTOS, 1999).

A proposta era também de que a SEPURB formulasse uma política habitacional para o país. Assim em 1996, foi divulgado um documento, apresentado na Conferência de Istambul (Habitat II), intitulado "Política Nacional de Habitação", no qual estavam expostos os

conceitos, princípios e programas de atuação federal na área de habitação. O texto reconheceu como compromisso do governo os princípios de moradia adequada para todos defendidos na Conferência Habitat (SANTOS, 1999).

O novo arranjo institucional visava também garantir melhor funcionamento e organização da implementação dos programas quando comparado aos anos anteriores. Através da SEPURB as ações de habitação, saneamento e infra-estruturas foram melhor articuladas. Continuaram também os esforços visando ao saneamento do FGTS, ampliando assim também a capacidade de investimento habitacional do Fundo.

5.4.1.1 Política Nacional de Habitação

O documento da PNH (Política Nacional de Habitação) expôs a posição oficial com relação à política de habitação e deixava claro que a atuação do governo federal na área da habitação fazia parte de uma ação que congregaria também os diferentes níveis do poder público (União, estados e municípios), a iniciativa privada e sociedade civil. O modelo de intervenção no setor até então, baseado no SFH, é caracterizado como esgotado em função das dificuldades de captação de recursos, principalmente do FGTS e injusto por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e alta com elevados subsídios pagos com recursos públicos (SANTOS, 1999).

Em contrapartida, o novo modelo proposto baseia-se nas seguintes premissas: a) atendimento prioritário das camadas populacionais de baixa renda, que concentram a maior parte do déficit habitacional brasileiro; b) a descentralização e aumento do controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação, buscando a integração entre as diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal) através de recursos e ações; c)

reconhecimento de que o governo é incapaz de resolver o problema habitacional no país sem a participação da iniciativa privada, devendo, portanto, melhorar o funcionamento do mercado de moradias.

5.4.2 Ações do governo Fernando Henrique no primeiro mandato (1995-1998)

Em função do diagnóstico dado pelo PNH, o governo FHC atuaria em três grandes frentes: a) financiamento subsidiado ou à fundo perdido a estados e municípios, com vistas ao atendimento da população de baixa renda, com concessão de recursos estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, da capacidade de pagamento; b) provisão de financiamento para a classe média; c) iniciativas voltadas para a melhoria do mercado de habitação.

5.4.2.1 Programas voltados para a população de baixa renda

Os programas (Pró-Moradia e Habitar-Brasil) pretendiam garantir a universalização do acesso à moradia através do financiamento, a fundo perdido ou subsidiado, a estados e municípios para a reurbanização de áreas degradadas ocupadas por famílias com renda mensal até três salários mínimos, com melhoria das habitações existentes ou construção de novas, regularização dos assentamentos e implantação de infra-estrutura urbana necessária.

O programa Pró-Moradia era financiado com recursos do FGTS com contrapartidas de estados e municípios. Ele previa a concessão de financiamentos a estados e municípios, na qualidade de mutuários para projetos destinados a famílias de baixa renda (até três salários

mínimos), vivendo em condições insalubres ou com falta de segurança.

Estados e municípios deveriam envolver-se obrigatoriamente no processo decisório de definição de prioridades para aplicação de recursos. Exigia-se para participação no programa, comprovação de capacidade de pagamento/endividamento do mutuário (estado ou município), o pagamento de dívidas anteriores assumidas com o FGTS e contrapartida financeira de 10 a 20% do valor dos investimentos.

Tais exigências acabaram sendo impeditivas de um número significativo de contratações. Apenas alguns estados e municípios tiveram então capacidade de realizar a contrapartida exigida para liberação dos recursos pois poucos foram capazes de se habilitarem para obtenção de novos empréstimos junto ao FGTS em função da Lei de Responsabilidade Fiscal. (LORENZETTI, 2001).

O programa Habitar-Brasil, criado ainda no governo Itamar Franco, era destinado também a estados e municípios e da mesma forma tinha seus recursos destinados a população com faixa de renda até três salários mínimos. A grande diferença é que este programa utilizava recursos do OGU (Orçamento Geral da União). As contrapartidas de estados e municípios ainda eram exigidas. No Habitar-Brasil, ao contrário do Pró-Moradia, onde a liberação de recursos é definida a partir de parâmetros técnicos, a liberação é definida pelo Congresso Nacional, através do Orçamento Geral da União, que recebe emenda dos deputados federais. Permite-se assim neste caso a influência de fatores político-partidários na definição das áreas favorecidas.

5.4.2.2 O programa Carta de Crédito - Financiamento para a classe média.

Outra iniciativa da gestão Fernando Henrique foi o incremento da provisão de

financiamento de longo prazo para a construção ou melhoria de habitações destinadas à população de classe média, com renda mensal até doze salários mínimos, através do programa Carta de Crédito. O programa previa o crédito direto ao cidadão para aquisição de habitação nova ou usada, ampliação e melhoria da habitação existente, construção de moradia ou aquisição de lote urbanizado para construção, bem como compra de material de construção, com recursos do FGTS.

O programa representa uma mudança na estratégia de concessão de financiamentos imobiliários. Até 1994, os investimentos para habitação eram direcionados majoritariamente às empresas construtoras. A partir do programa Carta de Crédito a idéia é de que o crédito ao consumidor daria mais liberdade de escolha ao cidadão que poderia optar por vasta gama de alternativas, desde a compra de um imóvel novo ou usado, até a compra de terrenos ou de materiais de construção (SANTOS, 1999).

O modelo do programa, na modalidade individual, depende basicamente da demanda espontânea do cidadão, que procura uma agência da Caixa Econômica Federal para obter o financiamento. O candidato ao solicitar o financiamento deve provar que não é proprietário de nenhum imóvel na região onde mora e que tem capacidade de pagamento, demonstrando que a prestação só pode comprometer até 30% de sua renda familiar. Após essa etapa ele recebe uma carta no valor do financiamento que lhe garante por um mês o crédito a ser utilizado em uma das modalidades do programa. O programa prioriza a capacidade de pagamento das famílias segundo parâmetros de uma linha de crédito bancário convencional.

Seu caráter inovador rompe com o modelo tradicional do SFH, que concedia crédito aos produtores de habitação, produzindo assim uma assimetria no jogo de negociação entre consumidores e produtores (MELO, 2002).

5.4.2.3 Políticas facilitadoras do funcionamento do mercado

Paralelamente aos programas de provisão e financiamento de moradias o governo Fernando Henrique Cardoso empreendeu algumas iniciativas com vistas ao desenvolvimento institucional e à modernização da legislação que incide sobre a habitação, de forma que o desempenho do setor pudesse ser incrementado. Tem início assim a implementação de ações voltadas para a melhoria do funcionamento do mercado habitacional, representadas pela implantação do PBQP-H (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Habitat) e pela criação do Sistema Financeiro Imobiliário. Tais ações se inserem na orientação dos organismos internacionais, como visto no capítulo dois, em que se procura eliminar os entraves ao funcionamento do mercado, que acredita-se pode ser responsável pela provisão de habitação para parcela significativa da população.

1) Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Habitat - PBQP-H

O PBQP-H (inicialmente Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade na Habitação)⁶ surgiu inserido dentro do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, criado em 1991, com a finalidade de difundir conceitos de qualidade, gestão e organização com vistas à modernização e competitividade das empresas brasileiras. O Programa foi instituído em dezembro de 1998, vinculado ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com intuito de criar um Sistema Nacional de Certificação.

⁶ No ano de 2000 foi estabelecida a necessidade de uma ampliação do escopo do Programa, que passou a integrar o Plano Plurianual (PPA) e a partir de então englobou também as áreas de Saneamento e Infra-estrutura Urbana. Assim, o "H" do Programa passou de "Habitação" para "Habitat", conceito mais amplo de atuação.

O PBQP-H tem criado programas setoriais de qualidade em diversos ramos de insumos da construção civil (PSQs), procurando assim melhorar a padronização dos produtos, aumentar a escala de produção, contribuindo com o aumento da qualidade final da habitação e diminuindo assim os custos de produção da moradia.

O PBQP-H é um programa de adesão voluntária, que procura se articular com o setor privado afim de que este se responsabilize pela gestão compartilhada do programa. Sua estrutura envolve, entidades representativas do setor que determinam as diretrizes do programa junto com o órgão estatal responsável pela área de desenvolvimento urbano e habitação (SEPURB/MPO, SEDU/PR e Ministério das Cidades atualmente).

2) Sistema Financeiro Imobiliário

Com vistas a incrementar o funcionamento do mercado no setor habitacional, ampliando o volume de recursos de longo prazo que pudessem ser direcionados para investimentos em habitação, o governo Fernando Henrique Cardoso criou, em 1997, através da Lei 9.514, o Sistema Financeiro Imobiliário.

A principal característica desse sistema é que os contratos prevêem a alienação fiduciária do imóvel e não hipoteca. A alienação fiduciária dá maiores garantias a instituição bancária, uma vez que o imóvel permanece propriedade do banco até sua quitação. O mutuário apenas tem direito ao uso do mesmo. Dessa forma, o banco pode reaver o imóvel com muito maior facilidade em caso de inadimplência.

A fonte dos recursos é também diferenciada com relação ao SFH. Os bancos podem emitir títulos com lastro imobiliário que podem ser negociados no Brasil e no exterior. Dessa

forma são criados os fundos de financiamento que podem ser utilizados em unidades habitacionais ou não.

Deve-se observar que o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), não conseguiu proporcionar aumento de investimentos no setor habitacional, provocada pela falta de segurança jurídica nos contratos e pela inexistência de um mercado que garantisse liquidez para os títulos. Tal desempenho permaneceu abaixo do desejado devido ao ambiente financeiro instável provocado pelo endividamento externo do País, à manutenção de taxas de juros altos e a incerteza quanto às taxas futuras, o que agrava o risco de inadimplência e inviabiliza o lançamento de papéis de prazo longo, o que explica a baixa atratividade desse tipo de investimento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Recentemente, o governo Lula, através da lei 10.931/2004 modificou em alguns aspectos o SFI, harmonizando-o com outros aspectos da legislação e criando instrumentos para implantação mais efetiva do mesmo.

5.4.2.4 Avaliação das ações no primeiro mandato

Vários fatores colaboraram com o baixo desempenho das políticas públicas de habitação nesse período: a) a reestruturação do setor habitacional mantinha forte interdependência da política de estabilização, seu equacionamento dependia dessa última; b) com o aguçamento da crise fiscal, os recursos da poupança foram gradativamente canalizados para o financiamento do setor público; c) as altas taxas de juros praticadas no mercado, a compressão de renda dos setores médios e o aumento do desemprego aumentaram o risco de inadimplência em contratos de longo prazo (MELO, 2002).

Excetuando-se os empréstimos individuais como o Programa Carta de Crédito, os investimentos para os programas sociais ficaram aquém do orçado durante o período. Os recursos do OGU empenhados foram constantemente contingenciados visando superávit nas contas públicas. Em 1998, como consequência da crise econômica, as regras de utilização do FGTS foram modificadas com o impedimento de empréstimos a outros níveis de governo.

A aplicação de recursos do OGU sofreu grande influência do ajuste fiscal implantado com a adoção do Plano Real o que levou a um aumento muito pequeno dos investimentos em habitação. Assim, no período 1995-1998, foram contratadas aproximadamente 1,02 milhão de unidades habitacionais, computados a totalidade de investimentos realizados em habitação, oriundos dos diversas fontes de recursos disponíveis (FGTS, FDS e OGU).

A principal fonte de recursos para os programas foi evidentemente o FGTS com os restantes oriundos do OGU. A título de exemplo, no que diz respeito à forma de distribuição destes recursos, entre 1995 e 2000 (não foi possível obter dados por gestão) o FGTS respondeu por 90,5% dos recursos com os 9,5% restantes vindo do OGU. Nesse contexto o principal programa foi o Carta de Crédito. Os principais programas, com foco na população de mais baixa renda (Habitar-Brasil e o Pró-Moradia) foram responsáveis por 9,5% e 9,23% respectivamente do total de recursos investidos (SEDU/PR, 2001).

Tal situação não se alterou significativamente até hoje. O programa Carta de Crédito voltado para famílias de maior renda tem recebido um aporte bem maior de recursos quando comparados ao montante oriundo do orçamento da União, destinado às famílias de baixa renda.

5.4.3 Ações no segundo mandato (1999-2002)

Em 1999, na segunda gestão Fernando Henrique, a SEPURB é substituída pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, ligada diretamente a Presidência da República (SEDU/PR), demonstrando assim, ao menos teoricamente, maior interesse com a questão urbana e da habitação. Continua implícita na política do governo Fernando Henrique Cardoso a idéia de que os mecanismos de mercado quando adequadamente gerenciados pelo Estado podem prover moradias para a maior parte da população (VALENÇA, 2001).

O contexto econômico existente no entanto, caracterizado por elevadas taxas de juros, em função dos ataques especulativos externos e do receio de volta da inflação, continuou inibindo de forma significativa os financiamentos do SFH, corrigidos pela TR (Taxa Referencial), índice que acompanha a taxa de juros. Isso impediu um aumento maior no número de financiamentos, apesar da existência de recursos.

Com relação aos programas sociais, em 1999 é lançado o Habitar-Brasil/BID através de Contrato de Empréstimo assinado junto ao BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), remodelando-se o antigo Habitar-Brasil, através da criação de dois subprogramas. É realizado o repasse de recursos a municípios para implementação de ações do subprograma Desenvolvimento Institucional, com vistas à ampliação e modernização da capacidade institucional dos municípios para atuar na melhoria das condições habitacionais e para o subprograma Urbanização de Favelas por meio da execução de projetos integrados de urbanização de áreas degradadas ou de risco.

Em ambos os subprogramas a decisão sobre a liberação de financiamentos levava em conta a disponibilidade de recursos, a qualidade técnica do projeto, sua relação custo-benefício e sua adequação aos objetivos do programa. O poder público local deveria realizar as melhorias nas comunidades escolhidas e legalizar a situação das famílias beneficiadas. Em geral o governo local não repassava a exigência de contrapartidas às famílias beneficiadas. Os programas tinham assim, um caráter assistencialista, com público-alvo em áreas degradadas e

de baixa renda.

Em 2001 as ações do Habitar-Brasil/BID concentraram-se no programa Morar Melhor, implementado pela SEDU/PR. O Morar Melhor buscava a produção de moradias em parceria, incluindo a participação das demais esferas estatais nos empreendimentos (estados e municípios). Como estratégia para viabilizar esta participação, tendo em vista as regras vigentes em relação ao endividamento público (que provocou a paralisação do Pró-Moradia), o programa financiava parte do investimento diretamente à família participante.

No período 1999-2002, foram contratadas aproximadamente 1,5 milhão de unidades habitacionais, computados a totalidade de investimentos realizados em habitação, oriundos das diversas fontes de recursos disponíveis (FGTS, FAR, FAT, FDS e OGU).

5.4.3.1 Programa de Arrendamento Residencial – PAR

Em 1999, o Governo Federal lançou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), como alternativa efetiva para o atendimento à população de baixa renda, não incluída nos programas Carta de Crédito. O acesso ao Programa tem se dado através de contrato de arrendamento residencial com opção de compra ao final do período contratado. A Caixa Econômica Federal atua como agente gestor do programa, responsável pela alocação dos recursos e expedição dos atos necessários à operacionalização do Programa.

As unidades habitacionais são construídas por empresas da construção civil que se habilitam ao programa. Após a conclusão do empreendimento, as unidades residenciais são arrendadas por 180 meses, às famílias que atendem aos requisitos de enquadramento no Programa, com opção de compra ao final do prazo contratado, indicadas pelo poder público local. A CAIXA é a proprietária fiduciária das unidades que são adquiridas através de um

fundo constituído para o programa. Como o usuário não é proprietário do imóvel, uma vez que determinado número de “parcelas” não seja paga, o ocupante do imóvel é despejado perdendo o montante pago anteriormente.

O programa trouxe aspectos interessantes como a ocupação de áreas com infra-estrutura já implantada e de recuperação e legalização de cortiços. É implantado nas regiões metropolitanas e nos centros urbanos de grande porte (os municípios com população urbana com mais de 100 mil habitantes), incluindo todas as capitais estaduais.

Na identificação das áreas para implantação das unidades do programa são observados os seguintes parâmetros isolados ou conjuntamente: inserção na malha urbana; existência de infra-estrutura básica (água, solução de esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transporte público) e viabilidade de aproveitamento de terrenos públicos. As áreas para implantação são selecionadas pela CAIXA, em parceria com o poder público e sociedade civil organizada.

A CAIXA efetua a seleção dos arrendatários, indicados pelo poder público, por meio de análise da capacidade de pagamento da taxa de arrendamento. No entanto, o atraso no pagamento da taxa de arrendamento por mais de 60 dias consecutivos é motivo para retomada imediata do imóvel, sem direito à devolução de valores pagos a título de taxa de arrendamento.

5.4.3.2 O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, instituído inicialmente em 2001, através da medida provisória n.º.2.212/01 objetivava oferecer acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios.

Os subsídios são concedidos no momento em que o cidadão assina o contrato de crédito habitacional junto às instituições financeiras habilitadas a operar no programa e são destinados à complementação dos valores não suportados pelos rendimentos dos beneficiados pelo programa.

Existem dois tipos de subsídio: um destinado a cobrir os custos financeiros da operação de crédito habitacional e outro destinado à complementação do preço de compra/venda ou construção das unidades residenciais. Isto é, o PSH cobre os valores dos custos financeiros da operação de crédito ou arca com parcela do valor do imóvel.

No primeiro caso, o mutuário apenas arca com as prestações acrescidas de juros máximos de 6% ao ano. O programa cobre todos os demais custos e a remuneração do agente financeiro. No segundo caso, o financiamento é calculado com base em uma parte e não sobre o montante total do imóvel, cujo custo é absorvido pela CAIXA. Assim reduzem-se os valores das prestações devidas pelos mutuários, que tem um comprometimento de renda de no máximo 20%. Quanto menor a renda do mutuário, maior o subsídio para complemento da capacidade de pagamento e menor o subsídio para equilíbrio financeiro.

Assegura-se assim, o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras (na prática apenas a CAIXA), compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança de custos de alocação, remuneração e perda de capital.

Os municípios, o Distrito Federal ou os estados interessados em participar do programa deveriam cadastrar e organizar os cidadãos em grupos, apresentar proposta de participação no programa à CAIXA e responsabilizar-se pela concepção do projeto de empreendimento habitacional e pela respectiva contrapartida necessária a sua viabilização.

O PSH é operado com recursos orçamentários e conta, ainda, com o aporte de contrapartida proveniente dos estados e municípios, sob a forma de complementação aos subsídios oferecidos pelo programa. Os governos locais entram ainda com o terreno, infraestrutura e, quando possível, com parte do material de construção, enquanto que o Governo Federal, por meio do PSH, entra com o subsídio para complementar a capacidade de pagamento dos mutuários.

5.5 A gestão Lula (2003-2005)

Na gestão de Lula, optou-se por manter um modelo de política econômica e fiscal similar ao do governo Fernando Henrique. O Governo Lula caracterizou-se pela baixa inflação, taxa de crescimento do Produto Interno Bruto, acompanhando a economia mundial, e redução do desemprego e constantes recordes da balança comercial.

O nível de desemprego registrou a maior queda em 11 anos, chegando ao índice de 8,3% em dezembro de 2005. No entanto, diminuíram os investimentos públicos na intenção de gerar recursos para o pagamento de juros da dívida interna. Concomitantemente, a dívida externa teve uma queda de 168 bilhões de reais, fruto principalmente da valorização do Real frente ao dólar e das volumosas compras de dólares realizadas pelo Banco Central.

5.5.1 A política habitacional no governo Lula

Para tratar da questão habitacional e urbana foi criado o Ministério das Cidades que passou a ser o órgão responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, dentro

dela, pela Política Setorial de Habitação. O novo ministério recebeu uma herança institucional de órgãos anteriores, bem como programas e ações em andamento e que foram incluídos na sua formulação.

Assim, foram mantidos o Habitar Brasil/BID, da antiga SEDU (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano), destinado à urbanização de favelas; os programas de habitação e saneamento operados pela Caixa Econômica Federal; o PSH (Programa de Subsídio Habitacional) formulado pela Secretaria do Tesouro Nacional; e significativos recursos do FGTS, a mais importante das heranças recebidas pelo Ministério das Cidades, especialmente considerando a conjuntura de ajuste fiscal que reduzia a disponibilidade de recursos públicos para investimento.

Assim, no período 2003-2005, nos três primeiros anos da gestão Lula, foram atendidas aproximadamente 1,14 milhão de famílias, com investimento da ordem de 18,75 bilhões de reais. Estão aí computados a totalidade de investimentos realizados em habitação, oriundos do FGTS, FAR, FDS, OGU, FAT e CAIXA. O número absoluto de unidades é inclusive inferior aos três últimos anos da gestão Fernando Henrique, da ordem de 1,20 milhões de famílias atendidas, computados dentro da mesma metodologia.

É inegável, no entanto, que houve avanços principalmente no que diz respeito aos subsídios para habitação de baixa renda com recursos do FGTS e OGU, que passaram de 468 milhões de reais em 2002, para 860 milhões em 2003, valor que se manteve constante, com ligeiro aumento nos anos seguintes (2004 e 2005).

Além disso, um dos principais avanços na política habitacional no governo Lula foi a maior organização do setor, uma vez que foram concentradas numa única instância ações anteriormente dispersas por diversos órgãos. Apesar disso, foram promovidas como era natural, revisões em programas e linhas de financiamento, bem como fixadas diretrizes para

criação de novas linhas de ação, tendo em vista ampliar cada vez mais o atendimento a todos os segmentos da população em suas necessidades e, especialmente, à população de baixa renda.

Assim, por exemplo, o Programa Carta de Crédito Associativo, gerido com recursos do FGTS e igualmente destinado ao atendimento da demanda organizada, sofreu alterações normativas, no ano de 2004, visando ampliar o atendimento da população de baixa renda, mais especificamente a famílias com renda mensal até seis salários mínimos.

Nesse caso, previu-se a redução gradual da amplitude do universo atendido com recursos da área de habitação, que hoje se estende à população com renda superior a dezessete salários mínimos, no caso do programa Carta de Créditos, com reduções graduais a partir de 2005 para concentrar, até 2008, o atendimento apenas para famílias com renda mensal até dez salários mínimos. Essas ações, junto com o aumento dos recursos para subsídio, têm conduzido a uma leve tendência de aumento percentual das famílias com renda até cinco salários mínimos no universo atendido pelos programas de habitação do governo.

Em 2003, o Ministério das Cidades articulou a realização das Conferências municipais, regionais e estaduais das cidades. Nessas Conferências foram debatidos os problemas das cidades e apresentadas sugestões visando a elaboração das políticas a serem adotadas pelo Ministério das Cidades. Em outubro de 2003 foi realizada a Conferência Nacional das Cidades da qual resultou também a criação do Conselho das Cidades e a aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

5.5.2 Política Nacional de Habitação

Em 2004 é aprovado o documento “Política Nacional de Habitação” como fruto da Conferência Nacional das Cidades realizada no ano anterior. O documento indica que a Política Nacional de Habitação será regida pelos seguintes princípios: a) direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo; b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infra-estrutura e saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais; c) função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana possibilitando melhor ordenamento e maior controle do uso do solo de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso a terra urbanizada; d) questão habitacional como uma política de Estado uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários; e) gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade; e f) articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

O documento ressalta assim a importância da ação estatal no enfrentamento da questão da moradia, articulando essa ação com a problemática urbana. Chama atenção também a inclusão da função social da propriedade urbana dentre os princípios da política, tendo em mente a busca da implementação de instrumentos de reforma urbana possibilitando melhor ordenamento e controle do uso do solo urbano.

O documento identifica quatro grupos de beneficiários distintos, estabelecidos de acordo com a sua capacidade de pagamento em relação aos custos dos financiamentos das diferentes fontes: Grupo I – famílias em situação de miséria absoluta, incapazes de arcar com quaisquer ônus decorrente de financiamentos; Grupo II – famílias que mantêm um dispêndio regular com o item moradia, ainda que insuficiente para lhes assegurar acesso a uma solução adequada e que, em face da baixíssima capacidade aquisitiva que as caracteriza, somente

conseguirão obter uma moradia digna produzida de forma convencional se o atendimento da política pública puder lhes proporcionar subsídio financeiro; Grupo III – famílias cujas capacidades aquisitivas e carências habitacionais possam ser plenamente equacionadas por meio de programas e projetos financiados com recursos onerosos de baixo custo, providos por meio dos mecanismos tradicionais de atendimento; Grupo IV – famílias com capacidade aquisitiva e padrões de dispêndio orçamentário compatíveis com aqueles exigidos pelo mercado.

O financiamento para aquisição ou produção de unidades isoladas, a pessoas físicas, deverá estar voltado ao atendimento da demanda enquadrada nos Grupos II, III e IV, onde se alocariam recursos do FGTS, do FAT, do SBPE e outros do mercado. As famílias do Grupo I, seriam atendidas pelos recursos do OGU.

Assim, a Política Nacional de Habitação parte do pressuposto de que a contribuição dos investimentos privados, capazes de assegurar o atendimento da demanda solvável em condições de mercado, é absolutamente essencial para viabilizar o novo Sistema Nacional de Habitação (SNH), possibilitando que os recursos públicos, onerosos e não onerosos, venham a ser destinados à população de renda mais baixa.

A Política Nacional de Habitação traz ainda um conjunto de instrumentos necessários à viabilização de sua implementação ampla. São eles: o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) e o Sistema Nacional de Habitação (SNH),

O Desenvolvimento Institucional deve procurar através do Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, estimular e apoiar, nos níveis estaduais, municipais e metropolitanos, a criação e o fortalecimento de estruturas institucionais e de órgãos específicos de formulação, coordenação e implementação de ações no âmbito da habitação.

Assim, através da capacitação de agentes públicos e sociais, da atualização do quadro legal normativo e da modernização organizacional e técnica, pretende-se chegar a uma melhor articulação da política habitacional com as demais políticas setoriais e de desenvolvimento urbano.

Dentro da mesma linha de raciocínio criou-se o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) que pretende garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. Prevê-se o desenvolvimento de uma base de informações, o monitoramento e a avaliação permanente dos projetos e programas da Política Nacional de Habitação.

A implantação do SIMAHAB tem como principal meta a produção, sistematização e validação das informações e indicadores geo-referenciados sobre o setor habitacional que possam ser utilizados pelo conjunto de instituições e agentes ligados ao setor habitacional, para realização de diagnósticos com vistas a fornecer subsídios para a formulação de políticas e programas habitacionais mais adequados ao enfrentamento da questão.

Todos esses instrumentos requerem a estruturação institucional de estados, Distrito Federal e municípios, bem como a capacitação de agentes públicos, sociais, técnicos e privados.

5.5.3 O Sistema Nacional de Habitação

O Sistema Nacional de Habitação, principal instrumento da PNH, estabelece as bases do desenho institucional que prevê a integração entre os três níveis de governo, com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão e define as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos, necessária à implementação da

Política Nacional de Habitação. Inclui a criação de dois Subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado. O novo sistema terá que ser implantado progressivamente uma vez que depende da adesão de estados, Distrito Federal e municípios e da aprovação do marco regulatório que o sustenta.

5.5.3.1 Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS

Em junho de 2005, o governo federal, através da lei 11.124/2005, criou o Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social, parte do Sistema Nacional de Habitação. O SNHIS pretende viabilizar, para a população de menor, renda acesso a terra urbanizada e à habitação digna, através de políticas e programas de investimentos com subsídios. O Subsistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS) tem como principal objetivo garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda, onde se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro.

O SNHIS atua principalmente através de concessão de subsídios financeiros, destinados a complementar a capacidade de pagamento das famílias; isenção ou redução de impostos (municipais, estaduais ou federais) incidentes sobre o empreendimento no processo construtivo. Para concessão dos benefícios, os beneficiários deverão ser identificados através de um cadastro nacional que tem como objetivo controlar a concessão dos mesmos, uma vez o beneficiário favorecido só pode receber benefício uma única vez. Os benefícios são pessoais e intransferíveis e são dados com a finalidade de complementar a capacidade de pagamento do beneficiário para acesso à habitação, ajustando-a tanto ao valor de venda do imóvel como ao custo do serviço de moradia, como em aluguéis, arrendamento ou outra forma de acesso à habitação. A lei traz uma singularidade ao determinar que para concessões de empréstimos

em que haja lavratura de escritura pública, a celebração de contratos e os registros cartorários deverão constar preferencialmente no nome da mulher.

O novo SNHIS dispõe de recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), do FGTS e do recém criado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNIHS) administrado por um Conselho Gestor. O novo Fundo centralizará e gerenciará os recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS. Contribuem com o FNIHS as dotações do Orçamento Geral da União, recursos provenientes de empréstimos externos e internos para habitação como os do BID e recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, que fundamentalmente recebe os recursos oriundos das loterias operadas pela CAIXA.

Os recursos do FNIHS devem ser aplicados, tanto na produção de lotes urbanizados, equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística quanto na aquisição, construção ou melhorias de unidades habitacionais, incluindo nestes casos também a aquisição de materiais de construção. A lei prevê também a locação social e o arrendamento de unidades habitacionais. Os recursos do sistema devem ser aplicados de forma descentralizada, através de estados e municípios que deverão constituir fundo local com dotação orçamentária própria a fim de receber os recursos do FNIHS.

A transferência de recursos do FNIHS para os governos locais é condicionada à oferta de contrapartida dos mesmos, devendo-se sempre observar o respeito à lei de responsabilidade fiscal, que apenas autoriza transferência de recursos entre a União e governos locais quando estes se acham em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos anteriormente, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos. A contrapartida tanto pode dar-se através de recursos

financeiros como também através de bens imóveis urbanos e serviços desde que vinculados ao empreendimento específico que está sendo implantado.

Para aderir ao Sistema Nacional de Habitação e atuar de modo correspondente às realidades regionais ou locais, os estados, Distrito Federal e municípios precisarão contar com uma estrutura institucional básica capacitada a intervir na área da habitação e do desenvolvimento urbano, composta por uma instância de administração direta (secretaria ou diretoria) ou órgão a ela ligado (COHAB), um Conselho e um Fundo. A adesão será formalizada por meio da assinatura de Termo de Adesão com o Ministério das Cidades. Essa estrutura institucional deverá exercer funções de coordenação, planejamento, elaboração de programas e projetos de intervenção, controle e informação.

A CAIXA atua também como agente operador do FNHIS. Ela deve definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas diretrizes elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades bem como controlar a execução físico-financeira dos recursos do FNHIS.

5.5.3.2 Subsistema de Habitação de Mercado

Através desse subsistema pretende-se ampliar o acesso das classes média e média baixa ao mercado privado de imóveis, com o objetivo de retirá-las da disputa pelos recursos subsidiados. Estes seriam concentrados, então, no atendimento à população de baixa renda. O Subsistema de Habitação de Mercado objetiva a reorganização do mercado privado de habitação, tanto ampliando as formas de captação de recursos, como estimulando a inclusão de novos agentes e facilitando a promoção imobiliária, de modo que ele possa contribuir para

atender parcelas significativas da população que hoje estão sendo atendidas por recursos públicos.

Esse subsistema atenderia as faixas de renda de cinco até dez salários mínimos e acima de dez salários mínimos, as fontes de recursos para o Subsistema de Mercado estão baseados na captação via cadernetas de poupança e demais instrumentos de atração de investidores institucionais e pessoas físicas, tais como os relacionados ao fortalecimento e ampliação da presença no mercado de capitais.

A premissa básica do novo modelo consiste em viabilizar a complementaridade dos atuais Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), Sistema Financeiro da Habitação (SFH), e em particular o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A expansão do crédito habitacional está subordinada à implantação de modalidades de captação de recursos mais eficiente que o atual sistema de poupança. O Subsistema terá como principais captadores de recursos os bancos, com destaque para a caderneta de poupança atual e de novas modalidades de poupança a serem criadas.

5.5.4 Últimas iniciativas do governo Lula

A Caixa Econômica Federal (CEF) continua desempenhando o papel de agente operador do FGTS. Além disso, assume o papel de agente operador do Fundo Nacional de Habitação e atua como instituição depositária implementando a aplicação dos recursos do FNHIS. Como um dos agentes financeiros do Subsistema de Habitação de Interesse Social, a Caixa desempenha o papel de analista da capacidade aquisitiva dos beneficiários a serem atendidos com recursos originários de fontes onerosas (especialmente os provenientes do FGTS).

Para cumprir as metas de financiamento para 2005 a CAIXA reforçou sua estrutura de atendimento e iniciou um processo de agilização e flexibilização do acesso ao crédito habitacional. O montante inicialmente previsto para investimento em habitação em 2005, foi de 10,9 bilhões de reais, englobando recursos do FGTS, FAT, OGU, entre outros. O governo divulgou que com este valor seria possível financiar cerca de 720 mil unidades e assim ultrapassar o melhor desempenho histórico registrado pelo BNH em um ano, com 627 mil unidades financiadas em 1980. Ao final do ano a CEF havia efetivado, no entanto, investimentos da ordem de 8,05 bilhões de reais, atendendo 380 mil famílias.

Para tentar repassar integralmente o restante dos recursos, a instituição tomou medidas emergenciais, definiu a habitação como prioridade e lançou uma ampla campanha publicitária informando à população acerca da disponibilidade de recursos. Foram realizadas também pela primeira vez, “feirões” de casa própria em 14 cidades, que apresentam maior demanda imobiliária. Os “feirões” reuniram incorporadores, construtoras, imobiliárias e cartórios num só lugar (MENDES, 2005).

Além dessas medidas a CAIXA iniciou um processo de reestruturação interna em que a metodologia de avaliação de riscos de construtoras e mutuários e as rotinas internas de avaliação de projetos foram alteradas. Procurou-se com esta medida diminuir o tempo de tramitação dos processos de financiamento nas diversas instâncias internas da instituição e ampliar o número de beneficiários dos financiamentos (MENDES, 2005).

A despeito do volume significativo de recursos anunciado para habitação, graças a melhoria nas condições da economia nos últimos anos, nem mesmo os recursos reservados no orçamento do FGTS para financiar moradias foram totalmente utilizados. A explicação passa pelo entendimento de que a maioria absoluta da população não dispõe de renda suficiente para atender às condições do financiamento.

5.6 Conclusões

A crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH trouxeram mudanças bastante negativas com relação à política habitacional no País. As atividades antes sob a responsabilidade do banco foram divididas por diversos órgãos. Assim houve a desarticulação progressiva da instância federal, fragmentação institucional e conseqüente perda de capacidade decisória, além de redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.

A política habitacional, principalmente nas ações voltadas para a baixa renda, teve um curso bastante irregular, ao longo da segunda metade da década de 80 e primeira metade da década de 90. Restou aos setores mais pobres da população o acesso à casa própria por meio da autoconstrução em áreas urbanas informais, sem assistência direta do poder público, sem infra-estrutura ou serviços públicos.

Em contrapartida, no período pós-BNH observou-se uma tendência maior de descentralização das políticas habitacionais com governos estaduais e municipais assumindo de forma maior a iniciativa de programas para a população de baixa renda. Tal mudança ocorre graças a transformações no quadro político-institucional do país.

A própria Constituição de 1988 contribuiu decisivamente para o aumento da descentralização nas políticas públicas de habitação no país, principalmente no caso dos municípios. Com a nova Constituição, a questão da moradia passou a ser competência concorrente das diversas esferas de governo (União, estados e municípios). Os municípios passaram a ser considerados como unidades políticas obtiveram o direito de formularem suas diretrizes e prioridades de atuação.

Apesar disso, durante o governo Sarney foi mantido um sistema centralizado, com linhas de crédito sob seu controle, no entanto sem uma política definida para incentivar e articular as ações dos estados e municípios no setor de habitação. O que se observou nesse período foi a desarticulação institucional ou até mesmo a extinção de várias Companhias de Habitação (COHAB) estaduais e a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos para o enfrentamento dos problemas habitacionais, verificando-se, inclusive, quase ou nenhuma priorização por parte de muitos estados à questão habitacional.

O modelo político institucional proposto pelo governo federal desde a gestão Itamar, no entanto, ampliou a possibilidade de autonomia de iniciativas locais (estaduais e municipais) na definição das áreas que seriam alvo de projetos de habitação, e do tipo de intervenção realizada, por exemplo.

A partir de então, passando pelo governo Fernando Henrique foram criadas novas linhas de financiamento, com sua concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, a partir da capacidade de pagamento dos tomadores de empréstimo.

Deve-se notar que enquanto outros setores como saúde e educação contam com recursos garantidos, constitucionalmente, e repassados através de transferências e convênios, os recursos para habitação tem sido sempre afetados pelas contingências fiscais. Principalmente no governo Fernando Henrique, foi imposta significativa restrição ao financiamento do setor público para a realização de empréstimos habitacionais, seja pela diminuição no aportes de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), seja pelo impedimento da utilização dos recursos do FGTS para este fim.

Isso restringiu principalmente as possibilidades de financiamento federal à regularização e urbanização de assentamentos precários, já que os programas de oferta de

novas unidades habitacionais somente puderam ser viabilizados na maioria dos casos por meio de recursos onerosos, por meio de empréstimos individuais, a exemplo do Programa Carta de Crédito.

Assim, a análise das linhas de atuação estatal no campo habitacional baseada em recursos onerosos e em critérios de capacidade de pagamento mostra que a população de renda mais baixa que concentra a maior parte do déficit habitacional, não é atendida de forma significativa, quando comparada ao resto da população.

Em função de limitações orçamentárias e de restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, volume muito pequeno de recursos para habitação é destinado à população pobre. Os principais programas com foco na população de mais baixa renda, destinados à agentes do poder público, como o Habitar-Brasil e o Pró-Moradia foram responsáveis por apenas 10% do total de recursos investidos entre 1995 e 2000, por exemplo.

A partir do governo Lula passou-se a dar uma maior importância à capacitação técnica e ao fortalecimento institucional na questão habitacional, a partir da criação do Ministério das Cidades. Percebe-se a partir de então um inegável avanço no marco institucional para a área, graças principalmente à competência do corpo técnico⁷ que assumiu funções de direção no Ministério.

Percebe-se assim a necessidade do oferecimento de estímulos, notadamente transferência de recursos financeiros a serem aplicados no custeio de programas de desenvolvimento institucional, para que os entes federados se comprometam e levem a termo a estruturação de um setor específico, com um corpo estável, informado e com capacidade

⁷ Foram nomeadas para ocupar cargos importantes no Ministério das Cidades, pessoas engajadas a muito tempo no estudo da habitação, como por exemplo Ermínia Maricato e Raquel Rolnik.

técnica de intervenção, no âmbito da administração estadual, do Distrito Federal ou municipal.

Chama a atenção também a maior clareza nas linhas de ação a serem seguidas, com a implantação dos diversos sistemas complementares à Política Nacional de Habitação e delimitação de seu público alvo (SHIS e SHM). Também o enfrentamento da questão da moradia, articulando-se essa ação com a problemática urbana tornou-se mais evidente, principalmente pela inclusão da função social da propriedade urbana dentre os princípios da política e pelos busca da implementação de instrumentos de reforma urbana possibilitando melhor ordenamento e controle do uso do solo urbano.

CONCLUSÕES

Ao longo do trabalho pudemos acompanhar a evolução e mutações ocorridas nas políticas federais de habitação no período estudado. Tais mudanças, foram reflexo quase sempre de mudanças nos objetivos da política, decorrentes das transformações por que passou a própria sociedade brasileira. Enquanto durante o populismo, buscava-se além da legitimação popular, prover com moradias o operariado urbano crescente e assim permitir a alavancagem da industrialização no país, durante a ditadura militar, conservado o intuito de legitimação, buscava-se desenvolver a indústria da construção civil e gerar empregos. Alguns objetivos mudam, outros persistem. Atualmente, os graves problemas urbanos e a eterna necessidade de legitimação do poder parecem, a nosso ver, ser determinantes na configuração da política, sem esquecer, é claro, os efeitos multiplicadores que a construção civil tem sobre a economia.

É inegável a crescente intervenção governamental na área da moradia ao longo do período estudado. Partindo de uma situação no início do século XX em que o Estado pouco agia no que diz respeito à habitação, limitando-se a regular a configuração das habitações e reprimir modalidades de habitar fora do padrão vigente, passamos por um longo período de amadurecimento de instituições de financiamento até que chegamos a uma configuração em que temos um sistema de financiamento maduro e um quadro institucional cada vez mais apto a tornar o acesso à moradia universal para a população.

Apesar disso, o processo de urbanização brasileiro, dissociado de uma distribuição de renda mais igualitária, tem implicado em condições de moradia desfavoráveis para amplos setores da população nas cidades do país. O diagnóstico das necessidades habitacionais no país mostra a prioridade que deve ser dada aos setores de mais baixa renda (até três salários mínimos de renda familiar) no que diz respeito às ações da política habitacional. Esta população, no entanto, ainda encontra-se excluída do acesso amplo à moradia.

Sabemos que os programas voltados para as camadas mais pobres da população tendem a ser disputados por camadas de renda superior, através da aquisição formal ou informal da moradia ou de mecanismos de fraude na comprovação da renda. No entanto, este não é o maior empecilho ao acesso dessa população à unidade habitacional. O gargalo encontra-se nas fontes de financiamento.

O FGTS e a Caderneta de Poupança, fontes de recursos para habitação, são presididos exclusivamente pela lógica de auto-sustentação financeira, que impõe que os recursos aplicados devem gerar retorno financeiro suficiente para compensar a inflação, os juros, os custos administrativos e o lucro dos agentes privados. O equilíbrio do SFH depende do retorno de suas aplicações resultante do pagamento das prestações pelos compradores das unidades financiadas. A capacidade de pagamento é uma variável assim fundamental. Daí o direcionamento constante dos recursos para a parcela com maior capacidade de honrar com seus compromissos. O custo dos recursos para financiamento habitacional é na realidade incompatível com a capacidade de pagamento da população de mais baixa renda.

Assim, para se efetivar a redistribuição de renda, como mecanismo de combate à pobreza, através de políticas sociais, como a de habitação, faz-se necessário utilizar fontes de financiamento não-onerosas como a do OGU. No entanto, o ajuste fiscal e as metas de redução de gastos do governo reduziram significativamente as chances de atuação da política federal de habitação, voltada para a população mais carente. As possibilidades de utilização de recursos do OGU limitadas pelas restrições ao gasto público levam também a uma grande competição ao acesso aos recursos exíguos entre as várias políticas sociais, o que na verdade ocorre desde a FCP. Além disso, a oferta dos recursos sofre a influência de fatores político-partidários na definição das áreas favorecidas, já que ele é construído a partir da emenda dos deputados federais. A única vantagem comparativa da política habitacional sobre as outras na disputa pelos recursos continua sendo seus efeitos positivos e imediatos sobre o nível de

atividade econômica, com aumento do emprego e renda, com conseqüente crescimento futuro da arrecadação de impostos.

A criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) durante o governo Lula não trouxe mudanças significativas por enquanto, pois os recursos que alimentam o Fundo são aqueles que já existem atualmente. Nenhuma nova fonte de recursos foi criada. A ausência de fontes estáveis de financiamento para habitação, ao contrário do que ocorre com os recursos para saúde e educação, que tem uma proteção legal quanto a isso, torna o setor habitacional bastante vulnerável à situação fiscal do governo. Os recursos disponíveis assim são sempre muito inferiores às demandas. É importante assim, buscar a criação de outras fontes estáveis e permanentes de recursos que permitam melhor desempenho da política. Para isso, inevitavelmente seria necessário aumentar a carga tributária o que dificilmente seria aceito pela opinião pública, sem um longo processo de negociação.

Assim, a nosso ver a implementação das políticas depende não somente da ausência ou não de “vontade política” ou de interesse ou não em melhorar as condições de vida da população mais pobre, mas também pelas condições concretas que o Estado possui para fazer frente a questão habitacional, tanto em termos de recursos financeiros como em termos de recursos humanos.

Nesse contexto, pudemos perceber também, findo o trabalho, o papel do contexto sócio-econômico, e das pressões e anseios populares nos rumos da política habitacional. Em diversos momentos, o Estado foi instado a agir em função da maior publicização do tema, como nos anos anteriores à criação do BNH e na luta dos mutuários nos anos 80. Também verificamos o papel do amadurecimento institucional, e a importância dos avanços dos estudos sobre habitação como determinantes na configuração específica da política habitacional. A formulação de diagnósticos sobre a questão habitacional, como o da FJP e os Planos de Habitação, tem levado a novos rumos de ação na área. O acúmulo de experiências

do corpo técnico que atua na área leva ao aperfeiçoamento e a constantes avaliações das ações. A dispersão do corpo técnico do BNH após sua extinção ampliou ainda mais os efeitos negativos daquela iniciativa.

Percebemos que, embora atravessando diversos percalços, principalmente durante a década de 80 e início da década de 90, as políticas públicas na área da habitação têm constantemente se aperfeiçoado, num processo que continua em curso atualmente. A criação e fortalecimento de instâncias técnicas voltadas para o enfrentamento da questão da moradia, tanto em nível central como local, como as iniciadas no governo Lula, o aperfeiçoamento dos marcos legais que tratam da questão e a clareza no quadro institucional vigente, como a delimitação dos dois Subsistemas de Habitação (Mercado e de Interesse Social) com clientela distinta, a maior existência de recursos, em função da melhoria da economia, sinalizam um ambiente promissor para a habitação de baixa renda.

Com relação à questão do mercado habitacional, tem-se implícito nas políticas, a muito tempo, a idéia de que os mecanismos de mercado podem cuidar eficientemente da provisão de moradias para a maior parte da população brasileira, primordialmente a de maior renda. Essa concepção, no entanto, não deve partir de uma visão ingênua acerca do funcionamento do mercado habitacional brasileiro. É necessário ter consciência cada vez maior dos obstáculos ao funcionamento eficiente do mercado habitacional no país, com vistas a remover os entraves existentes. O contexto econômico existente, marcado por altas taxas de juros encarece significativamente os financiamentos do SFH, o que diminui a demanda por novos financiamentos mesmo para os extratos superiores.

Por fim, deve-se ter em mente que a questão da habitação encontra-se totalmente ligada à questão do solo urbano. Assim, a implantação de uma política fundiária que diminua a especulação imobiliária e facilite o acesso à terra urbana pode realizar um papel tão importante sobre a melhoria nas condições de moradia da população quanto o incremento das

fontes de financiamento. O desestímulo á formação e manutenção do estoque de terras, possibilitada pelo Estatuto da Cidade, pode ter efeitos muito positivos sobre a questão habitacional no país.

Na verdade, ações não tão visíveis de urbanização, de legalização fundiária e de melhorias habitacionais em favelas e bairros periféricos são tão importantes quanto políticas de financiamento e construção de novas unidades habitacionais. Na verdade, pode-se atender melhor as necessidades dos mais pobres com ações de saneamento básico, infra-estrutura urbana e legalização de assentamentos, medidas mais eficientes no ataque ao problema da inadequação dos domicílios.

No entanto, a nosso ver, mesmo com todas essas condições é difícil pensar que o Estado brasileiro, apenas através de políticas de subsídio direto ou a políticas de melhoria do mercado seja de habitação ou do solo urbano, possa fazer frente ao enorme déficit de moradias no país. A solução definitiva do problema passa também pela redistribuição de renda no país, com o devido desenvolvimento econômico, melhorando o nível de vida da população, dando-lhe acesso às condições necessárias à sua reprodução como saúde, educação, trabalho e conseqüentemente moradia.

REFERÊNCIAS

OBRAS CITADAS

- ANDRADE, Luís Aureliano G. de e AZEVEDO, Sérgio. *Habitação e Poder - da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Zahar. Rio de Janeiro. 1982
- ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: O modelo brasileiro de política habitacional. (pp.21-36). *In: Espaço e Debates, n°31*. São Paulo.1990
- AZEVEDO, Sérgio de. Política de Habitação Popular e subdesenvolvimento: Dilemas, desafios e perspectivas (pp.67-114). *In: DINIZ, Eli (org.). Debates Urbanos 4 - Políticas Públicas para áreas urbanas: Dilemas e alternativas*. Zahar. Rio de Janeiro. 1982
- _____. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. *In: Déficit habitacional no Brasil*. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 1995.
- _____. A crise da política habitacional: Dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. (pp.73-101). *In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio (orgs.). A crise da moradia nas grandes cidades. Da questão da habitação à reforma urbana*. Editora UFRJ. Rio de Janeiro. 1996.
- BEGUIN, François. As maquinarias inglesas do conforto. *In : Espaço e Debates n.º 34*. 1991. São Paulo
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil – Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da casa própria*. São Paulo Estação Liberdade. 1998
- CARDOSO, Adauto Lúcio. *Política Habitacional e o novo papel dos governos subnacionais*. Observatório IPPUR/FASE - Finep. Rio de Janeiro. 2001.
- COELHO, Will Robson. *O Déficit das moradias: Instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais*. Dissertação de mestrado submetida à USP/São Carlos Escola de engenharia. 2002.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Público e privado na provisão de Habitações nos Países centrais. (pp. 10-20). In: *Espaço e Debates* n°36. NERU (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos). São Paulo. 1990

_____. Estratégias de adaptação à crise: tendências de mudança no processo de trabalho na construção habitacional. (pp.49-72). In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio (orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades. Da questão da habitação à reforma urbana*. Editora UFRJ. Rio de Janeiro. 1996.

FINEP/GAP. Habitação Popular. *Inventário da ação governamental*. Projeto. Rio de Janeiro. 1983.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2000*. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2005.

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Edições Loyola. São Paulo. 1992

KÖHLER, Marcos. Financiamento habitacional no Brasil: muitos subsídios, poucos pobres (pp. 113-129) In: *Revista de Informação Legislativa*. N.º. 157 jan./mar. Brasília 2003

LIPIETZ, Alain; LEBORGNE, Daniel. O pós-fordismo e seu espaço. (pp. 13-29). In: *Espaço e Debates*. N°25. NERU (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos). São Paulo. 1988

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. *A questão habitacional no Brasil*. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. Brasília. 2001

MARICATO, Ermínia. *Política habitacional no regime militar. Do milagre brasileiro à crise econômica*. Vozes. Petrópolis. 1987

MELO, Marcus André B.C.; MOURA, Alexandrina S. de. Políticas públicas urbanas no Brasil. Uma análise dos projetos do Banco Mundial. (pp.99-126). In: *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. n.º 4. Rio de Janeiro. 1990

MELO, Marcus André B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. (pp.75-85). In: *Espaço e Debates*. N.24. São Paulo 1988

- _____. A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social (pp.443-470). *In: Dados - Revista de Ciências Sociais*. Vol. 33. n.º 3. Rio de Janeiro. 1990a
- _____. Estruturação Intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada. (pp. 37-51). *In: Espaço e Debates* n.º36. NERU (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos).São Paulo. 1990b
- _____. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. (pp.119-163). *In: Dados - Revista de Ciências Sociais*. Vol. 36. n.º 1. Rio de Janeiro. 1993
- _____. *Políticas públicas urbanas para a nova década: uma agenda de questões*. Paper apresentado no ciclo "Painéis sobre o desenvolvimento brasileiro". Seminário BNDES 50 anos. 30 de agosto de 2002.
- MENDES, Gustavo. Uma Nova CAIXA? *In: Revista Construção Mercado*. N.º51. Outubro de 2005. os 34-38. Ed. Pini . São Paulo.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília. 2004
- SACHS, Celine. *São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular*. Edusp. São Paulo. 1999
- SANTOS, Cláudio Hamilton. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para discussão n.º 654. IPEA. Brasília. 1999
- SALLUM Jr., Brasília. A condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000) .*In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). Viagem Incompleta: a experiência Brasileira. A Grande Transação*. Editora SENAC. São Paulo. 2000
- SEDU/PR. *Relatório Nacional Brasileiro – Istambul +5*. Brasília. 2001.
- VALENÇA, Márcio Moraes. *Globabitação. Sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal*. São Paulo: Terceira Margem, 2001.
- WERNA, Edmundo. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. (pp. 10-21). *Espaço e Debates*. N.º39. NERU (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos). São Paulo. 1996

OBRAS CONSULTADAS

- ABIKO, Alex Kenya & WERNA, Edmundo (orgs.). *Pluralismo na Habitação*. Annablume/Poli USP. São Paulo. 2001
- ARRETCHE, Marta. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? (pp.75-86). *In: Espaço e Debates n°39*. NERU (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos). São Paulo. 1996
- AZEVEDO, Sérgio & RIBEIRO, Luiz César. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmicas e impasses (pp.13-32). *In* RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio (orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades. Da questão da habitação à reforma urbana*. Editora UFRJ. Rio de Janeiro. 1996.
- BLAY, Eva Alterman. Habitação: a política e o habitante. *In: A Luta pelo Espaço*. Editora Vozes. Petrópolis. 1978
- BOLLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. *In: Ensaios de Opinião 2+1*. Editora Inúbia Ltda. Rio de Janeiro. 1975
- _____. Para uma Nova Política Habitacional e Urbana: Possibilidades Econômicas, Alternativas Operacionais e Limites Políticos. (pp.167-195) *In: Habitação em Questão*. Valladares, Licia (org). Zarar Editores. Rio de Janeiro. 1981.
- _____. Os mitos sobre o problema da Habitação. (pp.24-32). *In: Espaço e Debates. n°17*. NERU (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos). São Paulo 1986
- CAVALCANTI, Verônica Robalinho. Loteamentos Proletários e Autoconstrução: Um estudo de caso no Rio de Janeiro. Cap. 1 . Dissertação de Mestrado submetida à COPPE/PUR. UFRJ. Rio de Janeiro. 1980.
- COSTA, Eduardo Bassit Lameiro. *Financiamentos Habitacionais Existentes*. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. Brasília.2003
- COSTA, Tarcísio. Os anos noventa: o ocaso do político e a sacralização do Mercado.*In*: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem Incompleta: a experiência Brasileira. A Grande Transação*. Editora SENAC. São Paulo. 2000

ENGELS, F. *El Problema de la Vivienda y las Grandes Ciudades*. Editorial Gustavo Gil. Barcelona. 1978.

FABRICIO, Márcio Minto. Globalização e a Cadeia Produtiva da Construção de Edifícios. *In: Anais do V Encontro Nacional de Engenharia da Produção -ENEGEP*. 2000

GONÇALVES, Robson R. *O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidades da federação e por níveis de renda domiciliar*. Texto para discussão n.º 559. IPEA. Brasília. 1998

LAMPARELLI, Celso. A Habitação e a Industrialização das Construções. (pp. 21-27). *In: Espaço e Debates nº7*. NERU (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos). São Paulo. 1982

MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Balanço de 30 meses de Governo*. Brasília. 2005

NATAL, Jorge L. A. A agudização do problema federativo e o esgotamento do padrão de desenvolvimento do Brasil. (pp. 65-74). *Espaço e Debates*. Nº39. NERU (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos). São Paulo. 1996.

OLIVEIRA, Nildo Carlos . *A Construção no Espelho: Pessoas, idéias e o relato de uma trajetória empresarial a partir da década de 70*. Pini. São Paulo. 1998

RIBEIRO, Luiz César de Queirós; PECHMAN, Robert M. *O que é questão da moradia?* Coleção Primeiros Passos n.º 92. Editora Brasiliense. São Paulo. 1989

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Território na Cidade de São Paulo*. Studio Nobel/FAPESP. São Paulo. 1997.

SEPURB. *Política nacional de habitação*. Brasília: 1996.

VALLADARES, Licia do Prado. Estudos Recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha de Literatura. *In: Repensando a Habitação no Brasil*. Zahar. Rio de Janeiro. 1983

VARGAS, Nilton. *Organização do trabalho e capital. Um estudo da construção habitacional*. Tese de mestrado. COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro. 1979

_____. Tendências de mudança na Indústria da construção. (pp. 47-53). In: *Espaço e Debates n°36*. NERU (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos). São Paulo. 1993.

VASCONCELOS, José Romeu de & Júnior, Oswaldo Cândido José. *O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas*. Texto para discussão n.º 410. IPEA. Brasília. 1996

WERNA, Edmundo; COELHO, Leandro de Oliveira. *A provisão habitacional e a análise de seu produto*. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP/Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo. 2001

DOCUMENTOS OFICIAIS CONSULTADOS

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório anual - Exercício 1996*. Brasília. 1997

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório da Administração – 1º Semestre 1997*. Brasília. 1997

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório da Administração – 1º Semestre 1999*. Brasília. 1999

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório da Administração Exercício 2000*. Brasília. 2001

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório da Administração – 1º Semestre 2002*. Brasília. 2002

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório anual - Exercício 2005*. Brasília. 2006

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Investimentos Mcidades: a partir de 2003*. Brasília. 2005

LEI N.º 9.514, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa móvel e dá outras providências.

LEI N.º 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

LEI Nº 10.931, DE 02 DE AGOSTO DE 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.

LEI N.º11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.823, DE 29 DE ABRIL DE 1999. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.212, DE 30 DE AGOSTO DE 2001. Cria o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, e dá outras providências.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 200, DE 20 DE JULHO DE 2004. Dispõe sobre o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social.

PORTARIA Nº 134, DE 18 DE DEZEMBRO DE 1998, do Ministério do Planejamento e Orçamento. Institui o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade na Construção Habitacional - PBQP-H.