

# A política nacional de habitação e a oferta de moradias

The national housing policy and the offer of residences

EDNILSON BOLSON NOAL\*

ROSANE JANCZURA\*\*



**RESUMO** – O desenvolvimento do presente artigo verifica-se em torno de um problema social: a questão do papel do Estado na oferta de moradias à sociedade. A crise habitacional brasileira tem atingido patamares alarmantes merecendo não apenas respostas referentes à demanda por quantidade de moradias como, principalmente, o repensar de uma situação em que seja possível assegurar uma melhor qualidade de vida e, conseqüentemente, melhores condições de habitabilidade. Serão considerados neste estudo a forma de intervenção do setor público no processo de provisão de moradia popular, o histórico da atuação do Brasil e sua participação na política habitacional ao longo dos anos, bem como as novas tendências de acesso à moradia, os novos desafios e as diversas alternativas vigentes na atual conjuntura. Na sequência, serão enfatizadas as posições assumidas pelo Estado frente às classes populares procurando situar a problemática num contexto sócio-econômico e histórico, de modo a entender a evolução da política habitacional urbana no Brasil, nas últimas décadas, frente a grande demanda popular em prol de moradia própria digna.

**Palavras-chave** – Estado. Moradia. Política habitacional.

**ABSTRACT** – The development of the present article revolves around a social problem: the role of the State in the offer of residence to society. The Brazilian housing crisis have been reaching alarming levels deserving not only answers concerning the quantity of demand for housing as, mainly, to rethink a situation in which it is possible to ensure a better quality of life and, therefore, better conditions of living. The following topics will be considered in this study: the public sector way of assistance in the provision of popular housing, the historical role of Brazil and its participation in housing politics over the years, as well as the new trends in access to housing, the new challenges and the various alternatives existing in the present situation. Sequentially, it will be emphasized the positions taken by the State over the popular classes looking into situate the problem in the socio-economic and historical context, in order to understand the evolution of urban housing politics in Brazil in last decades, regarding huge popular demand for housing seeking to own decent housing.

**Keywords** – State. Residence. Housing politics.

---

\* Caixa Econômica Federal, Cabo Verde, África. *E-mail*: [ednilsonbn@yahoo.com.br](mailto:ednilsonbn@yahoo.com.br)

\*\* Doutorado pela PUCRS. Professora no Curso de Serviço Social do Centro Universitário Franciscano – UNIFRA. Assistente Social da Prefeitura Municipal de Santa Maria, Santa Maria – RS, Brasil. *E-mail*: [rojanczura@yahoo.com.br](mailto:rojanczura@yahoo.com.br)  
*Submetido em: agosto/2010. Aprovado em: maio/2010.*

**Ao** longo da história, no Brasil, pode-se verificar que a crise habitacional agravou-se paralelamente ao processo de crescimento e urbanização das cidades. As inúmeras ações e iniciativas, em geral, visavam tratar da crise habitacional de forma pontual ou sem bases sustentáveis necessárias a resolução deste problema.

O papel do Estado passou por profundas alterações desde a expansão do capitalismo industrial e consequentemente o crescimento das cidades. Iniciativas governamentais pouco abrangentes, sem atingirem os efeitos planejados ou até mesmo a ausência de ações pautaram a história habitacional brasileira. Iniciativas como a criação do BNH (Banco Nacional de Desenvolvimento) durante a ditadura militar, ou a ausência quase absoluta de políticas voltadas à área nos anos seguintes à ditadura até meados da década de 1990 demonstram a participação governamental no ramo da habitação.

Atualmente percebe-se um maior envolvimento não só por parte do setor público, mas também do setor privado, de Organizações não Governamentais (ONGs) e da própria comunidade na busca por, senão solucionar, ao menos amenizar a situação. Mesmo assim, a curto prazo, estas ações ainda são insuficientes e estão muito longe de resolver o problema. Na verdade, o que vem acontecendo é o surgimento de novas alternativas de acesso à moradia, além das tradicionais desenvolvidas pelo governo, onde nos casos em que não atua de forma direta, o Estado participa com o papel de regulamentador, facilitando e até mesmo financiando e fornecendo subsídios para o acesso à moradia, obedecendo as características principalmente de ordem econômica do público a que se destina.

A relação entre entes públicos e não públicos frente à população se dá de diversas formas no tocante a habitação. Porém, não existe nenhuma evidência contundente de que qualquer um dos modelos defendidos atualmente seja considerado realmente o ideal para ser amplamente difundido em diferentes países, principalmente os com exorbitantes diferenças sociais, de classes econômicas e de distribuição de renda como é o caso do Brasil (CARDOSO, 1994).

Dessa forma, a produção deste trabalho visa atingir o objetivo geral de analisar a política de atuação dos agentes públicos frente a escassez de habitação e moradias dignas, em especial nas classes populares menos favorecidas economicamente. Para tal, parte-se do pressuposto de que a crise não somente se desencadeou em decorrência do déficit habitacional existente no Brasil em função do abandono do campo pela grande maioria da população principalmente no último século, com a explosão demográfica, mas também em função do crescimento e expansão do modo capitalista, tendo o Estado se inserido neste contexto de desenvolvimento econômico.

Por muitos anos o Estado atuou meramente como espectador de um país que vinha “explodindo” demograficamente, apenas respondendo timidamente aos movimentos e pressões populares em prol de moradias. Nas vezes em que o Estado procurou intervir as ações se mostraram insuficientes, excludentes, e até autoritárias e na maioria dos casos movidas por interesses secundários, seja visando obter lucratividade para a máquina pública ou por vezes com mero intuito de promoção política e partidária (SILVA, 1989).

Como alternativa, as classes populares têm buscado suas próprias soluções que são também insuficientes e na maioria das vezes precárias, o que faz com que a questão habitacional seja uma das mais sérias atualmente enfrentadas nas cidades. Esta situação deve-se, aparentemente, à submissão pela falta de recursos econômicos e pela falta de seriedade, do Estado frente ao problema ao longo do tempo.

A fim de que seja compreendida a situação, este trabalho vai procurar analisar o histórico da problemática de falta de moradias ao longo das últimas décadas, avaliar a atuação do governo como facilitador e provedor de políticas sociais no que tange à habitação e analisar as atuais alternativas utilizadas com o fim de prover moradia às diversas classes da população. Pretende-se ainda com o estudo salientar as atuais políticas públicas que visam reduzir o déficit habitacional e fornecer a sociedade o alcance de condições mais dignas de habitação.

O trabalho justifica-se, portanto, pela necessidade do entendimento do papel dos agentes públicos face à problemática do déficit habitacional no país e pelo entendimento das atuais alternativas de concessão de moradia, partindo de duas visões a cerca do posicionamento do Estado: como mero regulador da ordem social da nação e como agente capaz de promover o bem estar social defendido pela Constituição Federal de 1988.

## **A urbanização e os precedentes do atual problema habitacional**

Historicamente, a forte aceleração da urbanização como processo de organização no espaço deu seus principais passos com a primeira grande revolução industrial e com o conseqüente modo de produção capitalista.

Segundo Castells (1983, p. 460):

A urbanização pode ser entendida como a decomposição prévia das estruturas sociais agrárias, com a emigração da população para centros urbanos já existentes, fornecendo a força de trabalho essencial à industrialização, caracterizada pela passagem de uma economia doméstica de manufatura e depois uma economia de fábrica, com concentração de mão de obra, criação de mercado e constituição de um meio industrial.

Houve alguns casos, porém, que a formação do espaço urbano se deu de forma diversa, não sendo possível relacionar o início da urbanização ao fortalecimento do setor industrial. No Brasil, por exemplo, pode-se dizer que a industrialização fortaleceu este fenômeno, porém, a rede urbana já se apresentava estruturada, possuindo grandes polos de aglomeração social. É nesse entendimento que Oliveira (1978) defende a ideia salientando que antes mesmo do processo de industrialização o país já possuía poucas, mas em alguns casos grandes cidades, caracterizando sedes comerciais responsáveis pela comercialização e exportação da produção provinda do campo. Este modelo agroexportador durou até a década de 1920 perdendo o espaço a partir daí com a expansão capitalista comandada pela indústria, mesmo que fontes demonstram que a renda do setor industrial só tenha superado a do modelo econômico exportador em 1956. Mas é certo e há que se considerar que de 1930 em diante passou a haver uma redefinição no espaço urbano brasileiro.

Este fenômeno da troca de meio habitacional da sociedade, comentado por Castells (1983) e Oliveira (1978), embora talvez não tenham sido o principal responsável pelo surgimento dos aglomerados urbanos, foi o que intensificou o aparecimento e, principalmente, a grande expansão das cidades tornando-as, em alguns casos, grandes metrópoles e até megalópoles que atualmente se apresentam como formas de estrutura urbana no atual cenário.

E foi justamente nesta época de explosão capitalista que a sociedade começa a sentir os efeitos da relação entre a questão da habitação e a industrialização nascente, onde se destacavam as precárias condições de vida e de habitação dos trabalhadores que viviam nas cidades. Assim, com a expansão do capitalismo a maioria dos países começa a passar por uma crise no sistema de habitação provocada pela industrialização e urbanização, decorrentes da demora ou da não intervenção do Estado na área social.

Segundo Janczura (2007, p. 211),

No Brasil, a passagem da economia agroexportadora baseada no trabalho escravo, que se estendeu dos primórdios da colonização até o princípio da industrialização baseada na mão-de-obra livre no século XX, gerou problemas semelhantes aos que a derrocada do sistema feudal produziu na Europa. A questão social no Brasil tem origem com os movimentos operários influenciados pelo anarco-sindicalismo trazido da Europa.

Assim, torna-se necessário o entendimento conceitual da questão social, onde Cerqueira (apud JANCZURA, 2007) define como:

o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a questão social está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho.

De acordo com Silva (1989), as relações da produção capitalista chegam então a todos os setores da sociedade. Com a modernização das técnicas de cultivo do campo surgem os chamados boias-frias e com o fenômeno do urbano se expande drasticamente a exploração e a miséria. É nesse sentido que Oliveira (1978, p. 73), define o urbano como sendo a “antinação”.

No Brasil, a crise da habitação, surge no final do século XIX e início do século XX, sendo consequência do crescimento da população urbana, ocasionado principalmente por três motivos, a saber: abolição da escravidão, crise da lavoura cafeeira e o pelo processo de industrialização. Com isso, uma enorme quantidade de trabalhadores, vindos principalmente desses setores, são atraídos para as grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo que mais adiante se transformam em grandes centros industriais. Somado a tudo isso, nesta época temos, ainda, uma política de atração de migrantes europeus que, teoricamente, por já possuírem experiência em indústrias europeias poderiam contribuir para o desenvolvimento da industrialização no país.

Segundo Silva (1989), com o processo de urbanização tem-se uma alteração do cenário urbano, onde surgem ruas, sem uma infraestrutura necessária, abrem-se novas vias de acesso e novas formas de transporte como os trens e os bondes. E é neste momento que as cidades passam a se preparar para oferecer as condições necessárias para o desenvolvimento industrial. Por outro lado, as transformações trazem junto a precariedade das habitações, principalmente entre as classes inferiores economicamente.

Quanto ao surgimento de moradias indignas, Abramo (2002) comenta que nesta época começam a surgir no Brasil as favelas e se multiplicam os cortiços como forma de oferecer espaço de habitação para as camadas empobrecidas da população. Essas formas de habitação, mesmo que na esmagadora maioria dos casos humilhantes e subumanas, passam a ser as únicas alternativas de moradia para a população.

Nos países de industrialização tardia, como é o caso do Brasil a intervenção do Estado foi bastante restrita. No geral, as ações eram focadas basicamente nos segmentos mais elitizados da população e as ações dificilmente possuíam fundo social. Assim, hoje, a crise habitacional brasileira é decorrente da falta de uma política habitacional específica ao longo dos anos para resolver a questão, onde segundo Silva (1989), desde o século XIX, esta política esteve quase sempre focada na tríade controle, repressão e exclusão. Assim, costumeiramente, os governos procuraram tratar os problemas decorrentes da questão social com medidas baseadas no poder de policial.

Em 1886 com o Código de Posturas do Município de São Paulo e em 1898 com a Lei nº 375 do mesmo município, têm-se as primeiras intervenções estatais, caracterizadas pela repressão, onde ficava proibido os cortiços infectos e insalubres, determinando sua demolição ou reconstrução em conformidade com o padrão municipal, além de ficar determinado que as chamadas vilas operárias deveriam se estabelecer fora da aglomeração urbana. Com esta última determinação, surgem os primeiros problemas no setor de transporte urbano (SILVA, 1989).

Essa política focada na tríade verifica-se quando, em meados da década de 40, no Distrito Federal é criada uma comissão com a finalidade de extinguir as favelas. O plano consistia na ideia de fazer os moradores retornarem ao seu estado de origem e expulsar das favelas famílias cujo salário excedesse a um mínimo estipulado. Obviamente este plano não teve sucesso, mas fica claro, desde já, a intenção dos dirigentes públicos da época.

Antes disso, porém, em 1886 com o Código de Posturas do Município de São Paulo e em 1898 com a Lei 375 do mesmo município, tem-se as primeiras intervenções estatais, caracterizadas pela repressão, onde ficava proibido os cortiços infectos e insalubres, determinando sua demolição ou reconstrução em conformidade com o padrão municipal, além de ficar determinado que as chamadas

vilas operárias deveriam se estabelecer fora da aglomeração urbana. Com esta última determinação, surgem os primeiros problemas no setor de transporte urbano (SILVA, 1989).

No início do século, no Rio de Janeiro, a habitação sofre uma forte reestruturação e a cidade é praticamente reconstruída. Fica determinada a abertura de novas ruas e avenidas centrais na cidade, a demolição de vários cortiços e a promessa de reconstrução dos mesmos. Porém, não se percebe registros de reconstrução destas moradias na sua totalidade. Para se ter uma ideia, só para abrir a Avenida Central, hoje Avenida Rio Branco, foram demolidas de duas a três mil casas nas redondezas centrais da cidade (SILVA, 1989).

A falta de planejamento e a ausência completa de uma política habitacional fizeram com que as favelas e cortiços se proliferassem acompanhando o crescimento industrial. No país, soma-se a isso, a política dos governantes da época que inertes, pareciam não perceber o avanço de um grave problema social.

Com essas alterações na estrutura das cidades e nas legislações municipais, em São Paulo, nos anos que seguem, a solução buscada são os loteamentos autoconstruídos; enquanto no Rio de Janeiro, por exemplo, as favelas passam a se inserir inclusive nas áreas nobres da cidade, como na zona sul, já que o Estado não respondia as demandas dessa população por novas formas de moradias.

Já com considerável atraso, o governo passa então a preocupar-se com os cortiços e habitações insalubres e sem higiene, principalmente as localizadas próximas ao centro das grandes cidades. Com a finalidade de conter este avanço o Código de Obras de 1937 proibia a expansão, não permitindo a construção de novos barracos ou até mesmo a melhoria dos existentes. Assim, ao tentar resolver o problema dos cortiços, criou-se o das favelas, que se expandem violentamente nas décadas seguintes (SILVA, 1989).

A primeira vez que o Estado realmente assume a responsabilidade pela oferta de habitações se dá em 1937, quando Getúlio Vargas cria as Carteiras Prediais. Pouco relevante em quantidade, esta ação estava ligada aos sistemas de previdência com atendimento exclusivo aos associados. As ações anteriores a estas podem ser entendidas apenas como medidas legais, onde a preocupação era as condições higiênicas da cidade, pois até então as moradias, na maioria dos casos localizavam-se geograficamente próximas dos centros das cidades (SACHS, 1999).

Ainda no governo Vargas, em 1942, é imposto a Lei do Inquilinato, com o intuito de congelar o preço dos aluguéis. Representava uma intervenção de forma indireta que desestimulava a prática de acumulação de renda com as casas de aluguel, incentivando a aquisição de moradias próprias. Porém, esta política do Estado abrangia a classe média e os trabalhadores melhor remunerados, uma vez que a classe baixa não reunia condições de alugar imóveis, deixando o segmento carente da população sem solução para sua moradia, que mais uma vez passou a procurar abrigo sob forma de autoconstrução e em favelas.

Segundo Sachs (1999, p. 112):

Neste contexto de políticas públicas de intervenções desarticuladas e, portanto, pontuais, a Fundação Casa Popular (1946) tornou-se o primeiro organismo nacional responsável pela política habitacional. Tinha a finalidade de centralizar a política de habitação e visava não apenas a construção de moradias populares como também o fomento a toda a cadeia produtiva da construção civil, locação de imóveis, investimentos em infraestrutura e saneamento, com abrangência a nível nacional, estendendo-se à área rural.

Vale ressaltar que houve fracasso das políticas desenvolvidas por essa instituição, pois não conseguia dar conta das demandas da população de baixa renda no país, tornando-se pouco abrangente.

Com o surgimento da ameaça chamada comunista no Brasil, unem-se a Igreja e o Estado. Assim em 1946 é criada a Fundação Leão XIII e em 1955 é criada a Cruzada São Sebastião pela Igreja Católica (NUNES, 1980). Com essas ações, mais uma vez a atuação do Estado não se fundamentou na necessidade

da população, mas sim diante da grave ameaça comunista pelo qual o governo sentia-se pressionado, haja vista o grande apoio popular que o Partido Comunista vinha recebendo e o posicionamento contrário às ações praticadas pelo governo da época, por parte da sociedade e, neste caso, particularmente em relação à habitação, um grande problema que avançava a passos largos.

Segundo Nunes (1980), a Fundação Leão XIII tinha por objetivo principal recuperar as favelas, iniciando a intervenção nas mais populosas por representarem os maiores perigos para a infiltração comunista. Atuou em 34 favelas criando centros de ação social, com ambulatórios e escolas. Além da ação interferiu na urbanização delas, facilitando a instalação de água, luz e esgoto. Quanto à cruzada de São Sebastião, esta foi liderada por Dom Helder Câmara e lançou as bases para um projeto de urbanização de favelas. Obteve relativo êxito ao canalizar recursos para melhoria de doze favelas.

Em termos de intervenção nos assentamentos considerados, na concepção do Estado, como anormais, insalubres e problemáticos é criado, ainda, em 1956, o SERFHA (Serviço Especial de Recuperação de Habitações Anti-Higiênicas) que se propõe a ampliar a atuação além das favelas até cortiços, habitações precárias, vilas pobres, etc. Inicialmente tinha o intuito de apoiar a Cruzada de São Sebastião e a Fundação Leão XIII. Anos depois o SERFHA passou a atuar mais como mediador na relação do Estado com os moradores das favelas (SILVA, 1989).

Até então e a partir desse entendimento é que se pode perceber por que a política habitacional exercida nas favelas e em outros assentamentos considerados precários tem sido, historicamente, uma política de controle e exclusão, ora excluindo, ora reprimindo, ora controlando, porém, raras vezes oferecendo alternativas viáveis e abrangentes as diversas classes econômicas da população.

## **A política habitacional da ditadura a FHC**

Cada alteração significativa na política brasileira traz consigo esperanças e promessas nas formas de provimento à moradia no sentido de resolver o problema e, com o início do período ditatorial, não fora diferente. Surgem, então, alternativas de financiamentos e construções de conjuntos habitacionais.

A partir deste período a ideia de prover moradias de forma mais concreta começa a aparecer. O regime militar procura, dessa forma, através da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), pela Lei 4.380 de 21 de março de 1964, produzir habitação em massa para garantir a expansão e o crescimento da economia.

A intenção principal com o surgimento do BNH era incentivar a indústria de construção civil, na crença de que seus efeitos refletissem positivamente nos demais setores da economia, que se encontravam bastante estagnados. Além disso, o surgimento do BNH era apoiado pelas classes e pelos setores populares, pois teoricamente seria o órgão que lhes financiaria moradias e, ao mesmo tempo, indiretamente, criaria novas alternativas de emprego (SILVA, 1989).

O BNH foi concebido como um sistema único e centralizava todas as ações do setor, controlando todas as instituições públicas e privadas e norteando a política habitacional do país. A verba responsável por manter o BNH e financiar os imóveis advinha da arrecadação do FGTS, criado em 1966. Com esses recursos, representados pelos depósitos referentes a parcela de 8% do salário mensal dos trabalhadores, o governo transformava, administrativamente, em capital imobiliário, mediante repasses do BNH aos agentes financeiros do setor imobiliário e urbanístico.

Como forma de aumentar os recursos empregados em habitação, pouco tempo depois, é criado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Esta modalidade, até hoje ativa, capta recursos provenientes das poupanças privadas aplicando em financiamentos habitacionais. Coube ainda ao BNH, além da responsabilidade de financiar habitação popular, implantar infraestrutura urbana. No discurso oficial, dava-se atendimento prioritário à população de baixa renda.

Porém, segundo Silva (1989, p. 60), na prática, percebe-se que:

Em 1975, de um milhão e 143 mil habitações até então financiadas pelo BNH, somente 264 mil se destinaram ao mercado popular, 470 mil foram financiadas para o mercado médio e 121 mil através do RECON, que não especifica renda, sendo que o mercado econômico, o mais necessitado, recebeu o financiamento de apenas 187 mil unidades habitacionais.

A partir daí, os indícios de que a política de habitação popular começava a fracassar eram evidenciados principalmente através de altos índices de inadimplência. O BNH foi perdendo força e começou a transferir para seus agentes os recursos financeiros e as cobranças das dívidas dos financiamentos. Com isso, retomaram-se programas voltados para a habitação popular, como as COHABs, o Plano de Habitação Popular e o Sistema Financeiro de Habitação Popular.

O fracasso da intervenção estatal, neste período, segundo Perlman (2002), deve-se principalmente à inadimplência dos moradores dos conjuntos residenciais construídos, já que o sistema de financiamento dependia dos lucros auferidos que deveriam aumentar o futuro suprimento de recursos para a construção de moradias. Além disso, ao invés de melhorar as condições de moradia da população ocasionaram grandes problemas, na medida em que esses conjuntos foram construídos em áreas distantes dos centros urbanos, do mercado de trabalho e do comércio, sem um sistema de transporte público adequado e sem os equipamentos de saúde e educação básicos para a população. Assim, ao contrário de contribuírem para amenizar a questão social esse tipo de política contribuiu para aprofundá-la.

O exemplo mal sucedido mais conhecido desta fase da política habitacional brasileira é o conjunto habitacional Cidade de Deus, que acabou ocasionando altos índices de violência, criminalidade e marginalização sendo resultado dessa política de habitação fracassada.

Outra ação praticada nesta época foram as intervenções dos governos militares, visando o atendimento das necessidades básicas da população em termos de saneamento e infraestrutura, e em sua maioria custeada por capitais externos, o que colaborou para inundar o país em dívidas (SILVA, 1989).

Assim, aos poucos a política habitacional baseada no BNH foi enfraquecendo. O principal motivo deve-se ao fato de que tinha por objetivo principal atingir prioritariamente as classes subalternas, mas ao longo dos anos acabou sendo elitizada, levando ao agravamento do problema social. A crise econômica mundial do final dos anos de 1970 se refletiu em nosso país através das altas taxas de inflação, recessão e desemprego. Em decorrência da crise econômica e da grande instabilidade a que o país se submeteu, cresceram os níveis de inadimplência do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), provocando desequilíbrios, nas contas ocasionando déficits econômicos, culminando com a sua extinção em 1986 (AZEVEDO, 1996).

O fim do BNH sinaliza praticamente o término da tentativa governamental de prover moradia. Com isso, começa a reduzir-se novamente a ampla regulação do Estado na área social, principalmente na área de habitação. Essas diversas tentativas fracassadas se configuraram na maioria dos casos em modelos excludente da política social habitacional, pois não atingiram a população como um todo, conforme ocorreu nos países europeus pioneiros no capitalismo, onde as condições econômicas do Estado e também das classes eram mais homogêneas e o direito a moradia era uma questão tratada com mais seriedade.

O retorno do regime democrático na década de 1980 novamente carrega consigo a esperança de novos horizontes não apenas refletido no direito à moradia, mas também ao saneamento básico, à melhoria da qualidade e das condições de vida nas cidades (AZEVEDO, 1996).

Na prática, nos primeiros anos da nova forma de governar esta esperança não se reflete em realidade. Com a extinção do BNH, o país fortemente abalado economicamente, passa por uma nova estrutura política em fase de reorganização, hiperinflação, cortes de incentivos e subsídios na área social, aumento de impostos, dívida interna crescente e dívida externa impagável. Na área de habitação redefini-se para os próximos anos como estratégia de ação o desenvolvimento de projetos alternativos

de produção habitacional e de infra-estrutura, com forte envolvimento dos governos municipais e entes não públicos, como as organizações não governamentais. Ocorre uma descentralização, com uma maior participação popular em programas e ações, que em grande parte tornam-se municipalizados e que nos últimos anos estavam centralizados em poder do Estado (AZEVEDO, 1996).

Com a chegada desta nova fase, o Estado deixa de mascarar a grave crise financeira que vinha atravessando. O corte de investimentos em moradias faz com que diminuam os financiamentos e por consequência os empregos na área de construção civil.

Durante os próximos dois governos, Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992) a crise no país era tão grande a ponto de praticamente inexistir qualquer retomada na política habitacional na forma com que vinha ocorrendo (mesmo sem sucesso relevante) nas décadas imediatamente anteriores.

O quadro do setor habitacional no início de 1985 pode ser bem traduzido nas palavras de Azevedo (1996, p. 295):

Quando se implantou a chamada Nova República, a situação existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características: baixo desempenho social, alto índice de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.

O setor habitacional, neste período, sofreu não só com os desequilíbrios do Sistema Financeiro de Habitação derivados da crise macroeconômica que a todo momento tentava sem sucesso novos planos de estabilização econômica, mas também em virtude de profunda crise institucional, primeiramente com a extinção do BNH e após com a incorporação pela Caixa Econômica Federal, um agente financeiro até então sem nenhuma experiência na gestão administrativa de programas habitacionais. Vale ressaltar, que enquanto em atividade, o BNH acumulava somente a função voltada ao problema habitacional sendo esta sua atividade, sua finalidade principal. Já na Caixa Econômica Federal a questão habitacional passou a ser desenvolvida num setor específico, onde começou a desenvolver os trabalhos sem, contudo, ter nenhuma experiência prévia. Constituiu-se, apenas, como mais uma das tantas atividades da empresa.

Após a extinção do BNH seguiu-se grande confusão institucional na área, principalmente no período compreendido entre 1985 a 1989. Em 1985 o órgão responsável pela área habitacional, então Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), passou a denominar-se Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) que após quatro anos de sua fundação acabou extinto (AZEVEDO, 1996).

Em 1989 a questão urbana voltou a ter como um dos responsáveis, no âmbito governamental, o órgão ligado ao BNH na década anterior, ou seja, o Ministério do Interior. Além deste, as atribuições antes centralizadas basicamente no BNH foram distribuídas para vários outros entes federais, onde se destaca a Caixa Econômica Federal que era responsável por gerir o FGTS, fonte de recursos das concessões e empréstimos habitacionais; o Banco Central, responsável por normatizar e fiscalizar o Sistema Brasileiro de Poupança (SBPE), outra fonte de recursos de financiamentos habitacionais; e a Secretaria Especial de Ação Comunitária que estava voltada aos programas e incentivos alternativos de provisão de moradias (AZEVEDO, 1996).

Com a inatividade do Estado frente a demanda por moradias, esses programas habitacionais alternativos passaram a ganhar destaque, apresentando desempenho superior ao sistema convencional até então extremamente dependente do Estado. Dentre estes programas destacam-se o Pró-morar, o João de Barro, o PROFILURB que foram os precursores do Programa Nacional de Mutirões Comunitários. Voltados às famílias de renda inferior a três salários-mínimos, tinham o objetivo de financiar mais de 500 mil residências. Mas segundo Azevedo (1996, p. 300):

Supõe-se que pelo menos um terço das unidades financiadas não tinham sido construídas devido dentre outros fatores à má utilização de recursos. Ressalte-se também que a inexistência de uma política clara de prioridades para a alocação

de recursos tornou o programa presa fácil para o clientelismo e toda a sorte do tráfico de influência.

Percebe-se, assim, que no período compreendido entre 1985 e 1989 o setor habitacional afundou-se em grave crise institucional. Quanto aos programas e ações alternativos, caracterizados por grandes subsídios e investimentos, por um lado, tinham por objetivo focalizar parte da população até então excluída das políticas sociais da área, ou seja, a população com faixa de renda inferior a três salários-mínimos, por outro lado, acabou sendo objeto de má utilização dos recursos.

Em 1990 chega ao poder Fernando Affonso Collor de Mello. A atuação do governo durante o curto espaço de tempo em que Collor ficou no poder, de 1990 a 1992, caracterizou-se por uma política habitacional pouco consistente e a coerência de que se esperava com planos e ações voltadas à população mais necessitada acabou mais uma vez se tornando grande decepção ao não se aplicar de forma eficiente e eficaz os recursos, assim como ocorreu também nas outras áreas de atuação de seu governo.

Durante essa tumultuada fase, entretanto, tem-se algumas modificações no SFH como, por exemplo, alterações na correção das parcelas dos financiamentos e facilitação de quitações para mutuários de empréstimos habitacionais. Merece destaque ainda neste período o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que pretendia construir em seis meses, mais de 200 mil unidades. O PAIH não conseguiu cumprir várias metas estabelecidas, onde o prazo estabelecido para tal acabou alongando-se por quase dois anos e os custos foram bem superiores ao estipulado o que resultou numa redução do total de imóveis inicialmente planejados em função do término antecipado dos recursos (AZEVEDO, 1996).

Com um quadro de total instabilidade que se segue na área política e econômica e com o consequente impeachment do presidente Collor assume Itamar Franco. De acordo com Azevedo (1996), Itamar procurou redesenhar a área de habitação de forma a aumentar o controle social e a transparência dos programas. Percebe-se uma maior seriedade com a política habitacional no período, estendendo-se também à conclusão das obras inacabadas e suspensas do governo anterior. Foi responsável ainda por mais alterações no SFH, ao criar um plano de amortização baseado no comprometimento da renda em substituição ao plano de Equivalência Salarial. Com isso, conseguiu certo equilíbrio nos financiamentos que devido aos planos de amortização costumavam apresentar valores exorbitantes, principalmente em função das constantes trocas de moedas, resultado do desequilíbrio e instabilidade econômica dos últimos anos.

Ainda hoje, mesmo tendo passado em alguns casos mais de vinte anos, é possível verificar saldos devedores de financiamentos, herança das décadas de 80 e início de 90, equivalentes a duas ou até três vezes o valor real de mercado do imóvel, sem considerar as prestações já efetivamente pagas neste período.

Em janeiro de 1995 assume o governo Fernando Henrique Cardoso, por um período que perdurou por dois mandatos. A economia brasileira, ao longo de seu mandato presidencial se mostrou estável, marca positiva de seu governo obtida em função principalmente pelo controle da inflação e a estabilidade monetária conseguidos com a continuidade do Plano Real, que fora iniciado no governo Itamar Franco.

Porém, sob forte influência neoliberal, no tocante à política de habitação o Estado não procurou intervir diretamente na área não conseguindo colocar em prática os avanços constitucionais, abdicando de seu papel de regulador social. Houve, portanto, nas áreas de habitação e saneamento uma mudança de paradigma, uma vez que na era do regime militar o modelo baseava-se na centralização pelo Estado, enquanto que durante o governo FHC a proposta era de descentralizar e remanejar a distribuição dos recursos federais na provisão de moradias, abrindo caminho para o setor privado, visando fornecer crédito para o mutuário final.

Com isso, a construção civil nesta época passou a sofrer retrações médias de quase 3% ao ano, consequência da redução drástica da quantidade de imóveis financiados pela Caixa Econômica Federal e

das demais instituições, se comparadas ao que o BNH vinha financiando principalmente na década de 1970. O déficit habitacional, então, aprofundou-se, atingindo cerca de 7 milhões de famílias vivendo sem condições dignas de moradia.

A falta de moradia, aliada ao crescimento populacional se traduziu então no proliferamento das favelas e dos chamados “sem-tetos”, além de promover o desenvolvimento de cinturões gigantescos de pobreza e crescimento desenfreado da marginalização e da criminalidade, isto em resposta à dificuldade do Estado de oferecer acesso à população de bens públicos dentre eles a moradia.

### **A situação contemporânea e as atuais tendências na oferta de moradias**

Já com o pior da fase de turbulência causada pelas profundas alterações políticas e econômicas superadas, chega ao poder o Luiz Inácio Lula da Silva, com um discurso fortemente voltado para a área social.

Desde o início do mandato, uma das principais determinações sempre foi a de trabalhar para enfrentar o grande déficit de moradias que deveria ser alcançado com a implementação de medidas a favor da construção civil. Dessa forma, o governo procurou atuar com mudanças na legislação de forma a interferir na microeconomia a fim de tornar favorável o mercado imobiliário e de construção civil. Dentre as principais ações praticadas destacam-se a redução da carga tributária de produtos utilizados na construção, o direcionamento e a liberação de mais recursos do SBPE e principalmente do FGTS à Caixa Econômica Federal e também a outros agentes financeiros.

Outra ação promovida pelo governo que vem trabalhando nesse sentido foi a criação do Ministério das Cidades, que é um dos responsáveis por dotar o país de uma efetiva política de habitação. Algumas alterações como redução da taxa de juros, criação e constantes aumentos de subsídios principalmente para aquisição de imóveis novos e para construções, reduções na taxa de juros, dilatação de prazos de financiamentos, simplificação e agilidade dos processos de contratação, aliados a uma forte publicidade exercida nos principais veículos de comunicação e mídia do país foram introduzidas pelo governo.

Importante destacar que o foco atualmente das políticas vem sendo a população de baixa renda, onde há taxas de juros baixas para a obtenção de empréstimos, aliados a um sistema de amortização da dívida confiável. Hoje, é possível obter financiamentos, nos casos de famílias com renda próxima até quatro salários mínimos, com taxas de juros que variam em torno de 5,5% a 6,0% ao ano, ou seja, valores percentuais próximos as estimativas para a inflação dentro do período considerado de um ano. De forma progressiva, considerando a renda e o valor do imóvel a ser financiado, as taxas vão subindo, passando a aproximadamente 8% ao ano para rendas entre 4 a 8 salários e de 9% a aproximadamente 12% para rendas superiores a 8 salários-mínimos por mês ([www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)).

Assim, percebe-se que, mesmo a passos curtos, está havendo uma alteração quanto às prioridades de aplicação dos recursos na área habitacional.

Segundo a Fundação João Pinheiro, em 2006 o déficit habitacional estimado era de 7.935 milhões de domicílios. Destes, 6.543 milhões localizados nas áreas urbanas, onde as regiões metropolitanas representam, aproximadamente, 28,5% das carências habitacionais, o que corresponde a 2, 263 milhões de unidades. No Rio Grande do Sul estima-se um déficit em torno de 362 mil moradias. ([www.fjp.mg.gov.br](http://www.fjp.mg.gov.br))

Segundo levantamento da Fundação João Pinheiro, 90% dos atingidos são famílias com renda mensal abaixo de cinco salários mínimos. Em 2004 e 2005 quase 60% dos atendimentos do governo, em matéria de financiamentos, contemplou famílias com rendimento até quatro salários mínimos. Porém, há ainda muitas dificuldades de se obter políticas destinadas por parte do governo à população que não consegue comprovar rendas frente à instituições financeiras, ou seja, a parte da população que atua no mercado informal do trabalho, tornando o financiamento, nestes casos, inviável.

Ultimamente tem-se falado muito no Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC, que se constitui como uma tentativa de acelerar e sustentar o crescimento e reduzir a pobreza e a desigualdade social, procurando manter a estabilidade de preços, procurando ainda de forma progressiva desendividar o Estado.

Dentro deste contexto, vem se desenvolvendo também o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que é um programa do Ministério das Cidades, operacionalizado pela Caixa Econômica Federal que tem como objetivo principal reduzir o déficit habitacional em municípios com mais de 100 mil habitantes, tornando possível a aquisição de imóveis para famílias com renda até R\$1.800,00. O programa ocorre por convênio entre prefeituras municipais, construtoras e a Caixa ([www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)).

### **O sistema de mutirão: uma alternativa para amenizar o déficit habitacional entre famílias de baixa renda**

O sistema de mutirão foi criado no início da década de 1990 e ainda não é amplamente difundido e empregado no Brasil. Trata-se de uma modalidade de construção de moradias voltadas para famílias de baixa renda, que torna mais barato o acesso à moradia, pois envolve o futuro morador no processo de construção, ao passo em que oferece também uma oportunidade de trabalho. A contrapartida do Poder Público é financiar, apoiar e fornecer subsídios para que as associações juntamente com os mutirantes construam e administrem o empreendimento (CARDOSO, 1994).

O sistema prevê envolvimento das Prefeituras Municipais por meio de suas secretarias na área de Assistência Social, que deve ser responsável pela seleção criteriosa do público. Na maioria dos casos a prefeitura é incumbida também de fornecer o terreno, a área, destinado a construção das futuras residências. Já as associações são responsáveis pela construção, contratação de assessoria técnica e administração dos empreendimentos. O governo Federal auxilia, juntamente com o setor privado, os recursos que serão necessários à construção.

Porém, um problema que se revela nestes casos de construção por mutirões é a demora e a inexperience em muitos casos dos mutirantes para a realização das construções. Assim, se faz necessária a mão-de-obra contratada, que deve vir para somar-se à dos mutirantes proporcionando a realização de serviços especializados e tornando possível preparar durante a semana o serviço que será executado no tempo livre do futuro morador. Além desta, também é de grande importância a participação de assessorias técnicas no apoio das associações comunitárias dos futuros moradores que devem ser constituídas por engenheiros civis, arquitetos e assistentes sociais.

Segundo Cardoso (1994), os custos totais de construção do mutirão são aproximadamente 30% inferiores aos do processo convencional. A grande diferença observada entre o custo verificado no processo convencional e o custo no mutirão explica-se não somente pela não incidência do custo de parte da mão de obra no mutirão, mas também pela maior magnitude dos custos indiretos no processo convencional, particularmente em itens que não existem no mutirão (encargos financeiros e bonificação), ou existem, mas são muito inferiores (alimentação, transporte, despesas de escritório central e canteiro). A compra criteriosa dos materiais de construção, quando feita pelas comunidades, contribui também para a redução de custos e para a garantia de qualidade das edificações.

O mutirão pode ser encarado também como uma forma de preparar o cidadão para o mercado de trabalho na área da construção civil, pois se encarado com empenho e dedicação é capaz de fornecer as ferramentas necessárias à formação de um trabalhador mais especializado.

É importante comentar que o mutirão é mais uma alternativa capaz de auxiliar a redução da escassez de moradias, embora não se constitua na solução única e nem, tampouco, acredita-se que seja a solução absoluta para resolver os problemas de falta de moradias. Porém, se bem gerida esta alternativa, com critérios claros de seleção dos beneficiados e baseado numa política distributiva, pode ocasionar resultados positivos.

## Considerações finais

A política de habitação pode impactar fortemente sobre a redução da pobreza, da desigualdade social e na melhoria da qualidade de vida das pessoas nas cidades brasileiras. Para tanto, são necessárias políticas consistentes, abrangentes, e não-excludentes.

Até então se viu diversas políticas implementadas pelo governo que apesar de, na maioria das vezes, focarem, no discurso oficial, a melhoria das condições de moradia das populações de baixa renda, historicamente acabaram por financiar a classe média e a alta e, como se não bastasse, muitas vezes com altos subsídios e benefícios.

Níveis de desemprego e atividades informais de trabalho, em especial entre a população pobre, acarretam a não inclusão desta parte da sociedade nos mercados formais de compra, aluguel e principalmente financiamentos de moradias. Isso se deve à inexistência de garantias colaterais para empréstimos, além da incapacidade de comprovação de salários e rendimentos válidos perante instituições. Dessa forma, restam como opção de acesso à moradia, casas e barracos, na maioria das vezes insalubres e sem a menor condição digna de habitabilidade, construídas, na maioria dos casos em áreas e terrenos invadidos.

O Estado possui diversos desafios a serem enfrentados para amenizar esta situação e auxiliar na provisão de moradias dignas, onde a solução dos problemas habitacionais brasileiros não deve ser encarada apenas sob a forma quantitativa de investimento em novas moradias, mas principalmente pela provisão proporcional da oferta habitacional condizente com o nível de renda da população, onde os subsídios precisam ser escalonados conforme a condição financeira e econômica da população.

Dessa forma, com políticas públicas ineficazes e incapazes de ofertar moradias adequadas segundo o perfil da demanda habitacional da população brasileira, prolongam-se a persistência do déficit habitacional e a proliferação e aumento das favelas e habitações informais.

A fim de combater o déficit habitacional e aumentar a eficiência e eficácia das políticas públicas, é necessário integrar as ações e programas habitacionais às demais ações de desenvolvimento urbano e a outras políticas sociais do governo, onde somente uma política de habitação integrada, distributiva e bem focalizada poderá contribuir para uma solução efetiva dos problemas habitacionais brasileiros.

Entende-se que, atualmente, já há modelos de políticas que podem ser adequadas às diversas camadas da população, embora ainda muito escassas no que se refere à faixa da população que mais necessita. Fatores como a corrupção, políticas de apadrinhamento, falta de seriedade, falta de controles e acompanhamento eficientes dos programas e ações dificultam a minimização do problema da escassez de moradias, o que muitas vezes acaba trazendo déficit à máquina pública ao mesmo tempo em que não atinge e tampouco oferece benefícios a quem realmente necessita.

Neste sentido, os financiamentos habitacionais feitos com recursos geridos pelo governo federal parecem ser uma alternativa que está de encontro a estas reivindicações, pois possuem, dentre suas características, por exemplo, a estipulação da taxa de juros conforme a faixa de renda do contratante. Dessa forma, quanto maior a renda proporcionalmente maior será a taxa de juros a ser contratada. Trata-se, pois, de uma política distributiva.

Essa situação, contudo, não resolve a situação de falta de moradias, visto que somente atende a população que possui renda formal. Muito há que ser feito para os que não possuem ou possuem rendas muito baixas que mal atendem as exigências de uma sobrevivência digna. Para estes casos, o papel do Estado deve ser não de produzir ou construir unidades e entregá-las prontas; mas de buscar parcerias, fornecer alguns subsídios, incentivar a iniciativa privada, incentivar as comunidades e os próprios beneficiários a participarem amplamente da produção.

Diante da constatação de que o foco do problema se verifica de forma mais acentuada nas classes de baixa renda, o Modo de Provisão por Mutirão tem sido considerado pelos movimentos populares como uma das alternativas possíveis e viáveis capaz de, senão solucionar, ao menos amenizar os problemas de moradia. Como fatores a favor desta argumentação têm-se os baixos custos, além de ser

possível proporcionar moradias mais amplas e com boa qualidade. É uma forma diferente em relação ao Estado que produz e entrega prontas as unidades residenciais e também diferentes em relação ao Estado que permite que a iniciativa privada atue livremente na produção, segundo as leis do mercado.

Na verdade, é difícil reverter uma situação que já dura mais de um século num curto espaço de tempo. Durante décadas, pôde-se verificar políticas habitacionais por vezes indiferentes, por vezes excludentes e não abrangentes. A quem atua na formalidade do mercado de trabalho, o governo tem ofertado bastantes condições, por exemplo, para obtenção de financiamentos e até mesmo subsídios, onde a prestação e os juros estão adequados a capacidade de pagamento do mutuário. Porém, há ainda muito pouco realizado em relação à oferta de alternativas à população carente e realmente necessitada. É preciso que as ações nesta área sejam largamente ampliadas criando-se mais condições e estimulando a sociedade juntamente com o Estado a desenvolver ações neste sentido. Só dessa forma e com uma política abrangente, séria e concreta é que teremos resultados positivos; do contrário, a sociedade estará fadada a passar anos, décadas e séculos sem obter reduções consideráveis no déficit, a fim de que um dia seja possível viver numa sociedade um pouco mais igualitária e com moradias dignas.

## Referências

- ABRAMO, P. *Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano*. Rio de Janeiro, 2002.
- AZEVEDO, S. *A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 7. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Habitação. Disponível em: [www.caixa.org.br](http://www.caixa.org.br). Acesso em: ago. 2008.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- CARDOSO, L. R. A.; ABIKO, A. K. *Construção habitacional por mutirão: gerenciamento e custos*. Boletim Técnico BT/PC 1111, 1994.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil. Disponível em: [www.fjg.mg.gov.br](http://www.fjg.mg.gov.br). Acesso em: ago. 2008.
- JANCZURA, R. A questão social: uma breve sistematização à guisa da evolução do debate. In: REIS, C. N. (Org.). *O sopro do minuano: transformações societárias e políticas sociais – um debate acadêmico*. Porto Alegre: Edipucrs, 2007. p. 124-300.
- NUNES, G. *Favela: resistência pelo direito de viver*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- PERLMAN, J. E. *O mito da marginalidade, favelas e políticas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- SACHS, C. *São Paulo – Políticas públicas e habitação popular*. São Paulo: Edusp, 1999.
- SILVA, M. O. S. *Política habitacional brasileira: frente e verso*. São Paulo: Cortez, 1989.
- OLIVEIRA, F. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, José Álvaro et al. *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: CEDEC/Fundap, 1978. p. 65-76.