

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CAMILO PABLO DE LANNOY**

**O DESCOMPASSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SOLUÇÃO DO DÉFICIT
HABITACIONAL**

**BRASÍLIA - DF
2006**

CAMILO PABLO DE LANNOY

**O DESCOMPASSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SOLUÇÃO DO DÉFICIT
HABITACIONAL.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre na área de tecnologia no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Professor Doutor Paulo Castilho Lima

BRASÍLIA - DF

2006

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

REITOR: Prof. Timothy Mulholland

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

DIRETOR: Prof. Andrey Schlee

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

COORDENADOR: Prof. Otto Toledo Ribas

A comissão examinadora, abaixo assinada, aprova a dissertação intitulada: “**O DESCOMPASSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SOLUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL**”, apresentada em sessão pública por **CAMILO PABLO DE LANNOY**, aluno do curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Área de Tecnologia da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – UnB, para obtenção do título de mestre em Arquitetura e Urbanismo, realizada em 17 de março de 2006.

Membros da Banca Examinadora:

Orientador:

Professor Dr. Paulo Castilho Lima
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU - UnB

Professor Dr. Neander Furtado Silva
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU - UnB

Professor Dr. Brasilmar Ferreira Nunes
Faculdade de Sociologia – SOL - UnB

Suplente:

Professor Dr. Benny Schvasberg
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU - UnB

Àquelas pessoas que vivem à margem da
humanidade, e a Christian de Lannoy, meu pai,
que dedicou parte de sua vida a elas.

“A casa é o primeiro lugar da existência humana”.

Maria Garcia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que ajudaram na elaboração desta dissertação e em especial:

- Ao Professor Doutor Paulo Castilho Lima, pelo acompanhamento e cobrança, pelos ensinamentos, pela paciência e sabedoria, pelo companheirismo e amizade.
- Aos meus sócios Clécio Rezende e André Bello, por ajudarem em tudo e qualquer coisa.
- A Ilka Canabrava pelos seus questionamentos, seu interesse e seu apoio.
- As pessoas do CEDIN-CEF e em especial à bibliotecária Elcy Elda Gomes Leão por ter ajudado com muito profissionalismo, interesse e solidariedade na busca do material possível e necessário para esta pesquisa.
- Às diversas gerências da Caixa Econômica Federal que disponibilizaram, na medida do possível, o material fundamental para a concretização desta pesquisa. Em especial a Adriano Rangel da GECRI e Marcelo de Aguiar da GECON.
- Aos funcionários da pós-graduação da FAU, empenhados na realização e no desfecho positivo do trabalho de todos.
- A Gustavo Cantuária por sua disponibilidade e correções.
- A Márcia Reis pela revisão ortográfica.
- A Lionella e Christian de Lannoy (in memoriam).
- Ao meu filho Enzo de Lannoy que não me deixa desistir.
- À outra parte de mim: Milena.

Muito obrigado.

RESUMO

Esta dissertação se desenvolve em torno das questões relativas as políticas públicas para solução do problema do déficit habitacional brasileiro. O trabalho se concentra no período de 1964 com a criação do Banco Nacional da Habitação transcorrendo até 2005, com os programas implementados nos três primeiros anos do governo Lula, e questiona a ineficiência dessas políticas na resolução do seu objetivo principal. O trabalho apresentado tenta demonstrar que os modelos de programas habitacionais predominantemente implementados ao longo desses 40 anos se baseiam fundamentalmente no sistema de financiamento da construção de moradias, apoiando-se na relação entre o Estado e as Empresas públicas ou privadas, e entre o Estado e pessoas físicas. Tal modelo tem-se demonstrado insatisfatório por não conseguir atingir, entre outras, a parcela da população que recebe até três salários mínimos e responde por 83% do problema do déficit habitacional brasileiro. Além disso, o grande número de programas habitacionais implementados ao longo desse período, em conjunto com a diversidade de regras relativas à aplicação dos recursos, demonstra a falta de foco do poder público. Os esforços para a solução do déficit habitacional brasileiro são insuficientes, conseqüência de um orçamento inadequado para atender à demanda de construção de novas moradias.

Palavras chave: déficit habitacional, habitação, política habitacional, políticas públicas, programas habitacionais.

ABSTRACT

This dissertation is concerned about public policies for the solution of the Brazilian housing deficit problem. The work concentrates on the period from 1964 and the creation of the National Housing Bank (BNH), up to 2005, with programs implemented in the first three years of the Lula administration, and questions the inefficiency of these politics in achieving its main objective. The work presented tries to demonstrate that the housing program models predominantly implemented over the last 40 years are based fundamentally on a financing system to construct houses, based on the relation between the government and public or private enterprises, and between the government and its citizens. This model has proved to be unsatisfactory due to the fact that it does not include, among others, the population segment which has an income of up to three minimum salaries and responds for up to 83% of the Brazilian housing deficit. Furthermore, the large number of housing programs implemented along this period, in conjunction with the various rules relating fund application, demonstrates the lack of attention by the public authorities. The efforts for a solution to the Brazilian housing deficit are insufficient, resultant of an inadequate budget to provide for the construction demand for new homes.

Key words: housing deficit, housing, housing policies, public policies, housing programs.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEB	– Anuário Estatístico do Brasil
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	– Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNH	– Banco Nacional de Habitação
CCFGTS	– Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CEF	– Caixa Econômica Federal
CEI	– Centro de Estatística e Informação
CGFHIS	– Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CMN	– Conselho Monetário Nacional
CONCLAT	– Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras
COHAB	– Companhia de Habitação
CURA	– Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
CUT	– Central Única dos Trabalhadores
DI	– Desenvolvimento Institucional
FAR	– Fundo de Arrendamento Residencial
FCVS	– Fundo de Compensação das Variáveis Salariais
FDS	– Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	– Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	– Presidente Fernando Henrique Cardoso
FHIS	– Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FICAM	– Programa de Financiamento de Melhorias na Habitação Individual e Empréstimos para a Construção
FINASA	– Programa de Financiamento para Saneamento
FINSOCIAL	– Fundo de Investimento Social
FJP	– Fundação João Pinheiro
FMI	– Fundo Monetário Internacional
HIS	– Habitação de Interesse Social
IAB	– Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	– Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada
IPMF	– Imposto Provisório Sobre Movimentação Financeira
IPPUR	– Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional
MBES	– Ministério do Bem Estar Social
MDU	– Ministério do Desenvolvimento Urbano
MHU	– Ministério da Habitação Urbanização e Meio Ambiente
MPO	– Ministério do Planejamento e Orçamento
OGU	– Orçamento Geral da União
ONU	– Organização das Nações Unidas

PAIH	– Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	– Programa de Arrendamento Residencial
PCM	– Plano de Correção Monetária
PES	– Plano de Equivalência Salarial
PLANASA	– Plano Nacional de Saneamento
PLANHAP	– Plano Nacional de Habitação Popular
PMDB	– Partido da Mobilização Democrática Brasileira
PNAD	– Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNH	– Política Nacional de Habitação
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROFILURB	– Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROHAP	– Programa de Habitação Popular
PROMORAR	– Programa de Erradicação da Sub Habitação
PRONURB	– Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos
PROSANEAR	– Programa de Saneamento para a população de Baixa Renda
PSDB	– Partido Social Democrático Brasileiro
PSH	– Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social
RM	– Região Metropolitana
SBPE	– Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI	– Sociedade de Crédito Imobiliário
SEAC	– Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEDU/PR	– Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SEPURB	– Secretaria de Política Urbana
SERFHAU	– Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	– Sistema Financeiro da Habitação
SHRU	– Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SIMAHAB	– Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento
SNH	– Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	– Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UAS	– Urbanização de Assentamentos Subnormais
UNHABITAT	– Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	- DOMICÍLIOS PARTICULARES URBANOS E RURAIS – 1940/2000	33
TABELA 2	- CRITÉRIOS DE INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS (1), GRANDES REGIÕES, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E BRASIL - 2000	41
TABELA 3	- ESTIMATIVAS DO DÉFICIT HABITACIONAL – GRANDES REGIÕES - 2000	43
TABELA 4	- COMPARAÇÃO DAS ESTIMATIVAS DO DÉFICIT HABITACIONAL SEGUNDO GRANDES REGIÕES E BRASIL – 2000	44
TABELA 5	- ESTIMATIVAS DOS COMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO (1), SEGUNDO GRANDES REGIÕES E BRASIL – 2000	46
TABELA 6	- COMPARATIVO DO DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO (1), ENTRE 1991 E 2000	47
TABELA 7	- DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS DOMICÍLIOS URBANOS IMPROVISADOS E DA COABITAÇÃO FAMILIAR URBANA, POR FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR SEGUNDO GRANDES REGIÕES E BRASIL - 2000	48
TABELA 8	- CRITÉRIOS DE INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS (1), GRANDES REGIÕES, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E BRASIL - 2000	49
TABELA 9	- DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES OCUPADOS E VAGOS, POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO, SEGUNDO – GRANDES REGIÕES E BRASIL – 2000	50
TABELA 10	- UNIDADES RESIDENCIAIS FINANCIADAS PELO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO SFH 1964 – 1974.	79
TABELA 11	- DISTRIBUIÇÕES DAS APLICAÇÕES ANUAIS DO BNH 1969 - 1978	81
TABELA 12	- ESTIMATIVA DOS RECURSOS FINANCIADOS PELO SFH POR FAIXA DE RENDA – 1979	83
TABELA 13	- HISTÓRICO HABITACIONAL – TOTAL PAÍS ATÉ 30 DE SETEMBRO DE 2005	85
TABELA 14	- HISTÓRICO DOS RECURSOS APLICADOS EM HABITAÇÃO – TOTAL PAÍS DE 1964 À 1994	112
TABELA 15	- HISTÓRICO DAS UNIDADES HABITACIONAIS CONSTRUÍDAS – TOTAL PAÍS DE 1964 A 1994	114
TABELA 16	- RECURSOS APLICADOS EM HABITAÇÃO 1º GOVERNO FHC 1995/1998 VALORES DE FINANCIAMENTO / REPASSE (R\$ 1.000,00)	117
TABELA 17	- RECURSOS APLICADOS EM HABITAÇÃO FGTS – 1995/1998	118
TABELA 18	- RECURSOS APLICADOS EM HABITAÇÃO 2º GOVERNO FHC 1999/2002 VALORES DE FINANCIAMENTO / REPASSE (R\$ 1.000,00)	120

TABELA 19	– RECURSOS APLICADOS EM HABITAÇÃO FGTS – 1999/2002	121
TABELA 20	– RECURSOS APLICADOS EM HABITAÇÃO GOVERNO LULA 2003/2005 VALORES DE FINANCIAMENTO / REPASSE (R\$ 1.000,00)	122
TABELA 21	– RECURSOS APLICADOS EM HABITAÇÃO FGTS – 2003/2005	123
TABELA 22	– CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS POR FONTE DE RECURSOS - 1995/2005	124
TABELA 23	– HISTÓRICO DOS RECURSOS APLICADOS EM HABITAÇÃO – TOTAL PAÍS DE 1995 A 2005	125
TABELA 24	– COMPARATIVO DO DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO (1), ENTRE 1991 E 2000	127
TABELA 25	– INADIMPLÊNCIA SUPERIOR A 60 DIAS DE ATRASO POR FAIXA DE RENDA EM PROGRAMAS COM RECURSOS DO FGTS – EM DEZEMBRO DE 2005	129
TABELA 26	– RESUMO DO HISTÓRICO HABITACIONAL – TOTAL PAÍS DE 1964 À 2005	131
TABELA 27	– CONTRIBUIÇÃO DO FGTS DOS TRABALHADORES COM EMPREGO FORMAL CONFORME CLASSE DE RENDIMENTOS DO TRABALHO PRINCIPAL - 2004	150

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	– DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, SEGUNDO GRUPO DE MUNICÍPIOS – BRASIL - 2000	45
GRÁFICO 2	– DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIOS – BRASIL –2000	45

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	–	FLUXOS FINANCEIROS DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO – SFH 1967	74
FIGURA 2	–	ORGANOGRAMA DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO 2004	100

ANEXOS

- ANEXO 1 CARTA DE SANDRA CAVALCANTE
- ANEXO 2 ERMÍNIA MARICATO
- ANEXO 3 CONTRIBUIÇÕES E ALOCAÇÃO DOS RECURSOS DO FGTS

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1	O DÉFICIT HABITACIONAL	32
1.1	CONCEITUANDO O DÉFICIT HABITACIONAL	32
1.2	DADOS SOBRE O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO	42
CAPÍTULO 2	O CAMINHO DA POLÍTICA HABITACIONAL	53
2.1	A PROCURA POR UMA POLÍTICA HABITACIONAL	54
2.2	A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL	58
2.3	A DESIGUALDADE SOCIAL: UM PROBLEMA ESTRUTURAL	64
CAPÍTULO 3	AS POLÍTICAS E OS PROGRAMAS HABITACIONAIS	69
3.1	A POLÍTICA HABITACIONAL NO REGIME MILITAR 1964/1985	70
3.1.1	A Criação do BNH	70
3.1.2	O re-direcionamento da política habitacional	77
3.1.3	A criação de programas de infra-estrutura	78
3.1.4	Os programas PLANHAP e PLANHAP II	79
3.2	DA NOVA REPÚBLICA AO GOVERNO ITAMAR FRANCO 1985/1994	85
3.3	O PERÍODO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – FHC 1995/2002	92
3.3.1	O primeiro governo FHC 1995/1998	92
3.3.2	O segundo governo FHC 1999/2002	96
3.4	O GOVERNO LULA: 2003/2005	98
3.4.1	Nova Política Nacional de Habitação	98
3.4.2	Principais Programas e Fontes de Recursos	102
3.4.3	O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	104

CAPÍTULO 4	A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	107
4.1	A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL ENTRE 1964 E 1994	110
4.2	VARIÁVEL I: RECURSOS ALOCADOS	115
4.3	VARIÁVEL II: UNIDADES HABITACIONAIS CONSTRUÍDAS	126
CAPÍTULO 5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	132
5.1	CONCLUSÕES	132
5.2	RECOMENDAÇÕES	137
	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	140
	ANEXO 1	145
	ANEXO 2	148
	ANEXO 3	150

INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata das questões relativas à provisão de moradias no Brasil, analisando as responsabilidades, a atuação e o desempenho do Poder Público a partir da política habitacional adotada após o golpe militar em março de 1964, quando este setor passou a ocupar uma importância significativa nos programas governamentais conjuntamente com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH).

A relevância deste tema se justifica em uma definição sucinta, presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos¹ que proclama em seu artigo 25: “todos têm o direito a um padrão de vida adequado, à saúde e bem-estar de sua família, incluindo alimentação, vestimenta, moradia, cuidados médicos e os serviços necessários, bem como o direito à segurança em caso de desemprego, enfermidade, invalidez, viuvez, velhice ou outras circunstâncias além de seu controle”.

Portanto, para a Organização das Nações Unidas, mais do que uma necessidade, a moradia é identificada como um direito associado à subsistência, expressando assim o próprio direito à vida. A partir do momento em que a moradia é incorporada à noção de direito, esta deixa de ser fruto da capacidade econômica ou produtiva das pessoas, transformando-se em uma responsabilidade do Estado.

Este trabalho representa então, uma tentativa de contribuir com o Estado Brasileiro no esforço de elucidação de algumas questões necessárias para o fomento da produção de novas moradias e conseqüentemente para a elaboração das políticas habitacionais.

No entanto, para falar sobre políticas habitacionais deve-se primeiramente entender um importante conceito: o déficit habitacional. O Ministério das Cidades estabelece dois

¹ Carta redigida em 10 de dezembro de 1948 pela Organização das Nações Unidas.

diferentes tipos de déficit habitacional: O primeiro chamado de déficit habitacional quantitativo, é composto pelas famílias que vivem em domicílios rústicos ou improvisados, têm que dividir suas casas com outras famílias, ou gastam excessivamente com aluguel, e o outro, chamado de déficit habitacional qualitativo, não caracteriza a necessidade de construção de uma nova unidade habitacional, mas determina a execução de melhorias em infra-estrutura², regularização fundiária, ampliação da moradia ou construção de banheiro. Neste trabalho analisaremos as políticas habitacionais destinadas à solução do déficit habitacional quantitativo, entendendo assim que nos casos em que não seja necessário especificar, este venha a ser identificado simplesmente como déficit habitacional.

Os dados do Ministério das Cidades sobre o déficit habitacional derivam de diferentes estudos encomendados à Fundação João Pinheiro a partir de 1995. Em abril de 2005, um estudo desta fundação estimava a existência de um déficit habitacional quantitativo de 7,2 milhões de moradias e um déficit habitacional qualitativo de aproximadamente 12 milhões de habitações³. Se multiplicarmos tais números pela média de 3,8 habitantes por família, definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pode-se constatar que quase 30 milhões de brasileiros – resultado do déficit habitacional quantitativo – precisam de novas moradias e, que ainda, outros aproximadamente 45 milhões de brasileiros – resultado do déficit habitacional qualitativo – moram em habitações inadequadas. Para agravar ainda mais a situação, tem-se que 92% dessas famílias encontram-se entre aquelas com renda inferior a cinco salários mínimos, sendo 83% destas com renda inferior a três salários mínimos.

Os levantamentos realizados pelo Anuário Estatístico do Brasil (AEB) de 1963 mostram que o déficit habitacional brasileiro não é, no entanto, um problema recente. O Censo realizado em 1960 descrevia o País com cerca de 13,5 milhões de domicílios ocupados

² Rede geral de abastecimento de água e esgotamento sanitário, iluminação elétrica e coleta de lixo.

³ O déficit habitacional quantitativo e o déficit habitacional qualitativo são estudados mais detalhadamente no Capítulo I deste trabalho.

para uma população total de 71 milhões de habitantes. À época estimava-se que uma família era composta por cinco pessoas, às quais, multiplicadas pelo número de residências recenseadas, resultaria em um total de 67,5 milhões de habitantes. Portanto, pode se deduzir⁴ que o déficit habitacional quantitativo – analisando apenas⁵ o critério co-habitação – era próximo de 700 mil moradias, número necessário para abrigar as 3,5 milhões de pessoas restantes, sem teto ou co-habitando⁶. Em 2005, a Fundação João Pinheiro estimava que esse número fosse pelo menos cinco vezes maior.

Ainda que os critérios para análise do déficit habitacional tenham mudado⁷, os números acima apresentam dados significativos, em termos absolutos, do crescimento do déficit habitacional quantitativo.

Esta dissertação tem por objetivo tentar entender as principais razões da produção insuficiente de moradias e o conseqüente crescimento do déficit habitacional a partir de 1964 e para tanto se procurou conhecer primeiramente o posicionamento de alguns autores quanto a possível causa deste insucesso.

Entre estes autores é interessante destacar a atuação da ex-ministra adjunta e ex-secretária executiva do ministério das cidades⁸ – Ermínia Maricato, assim como de outros pensadores e acadêmicos dentre os quais citaremos Adauto Cardoso e Nabil Bonduki, visto terem sido estes últimos consultores da atual Política Nacional de Habitação, e por isso personagens representativos nas diretrizes estabelecidas pelo poder público para a solução do déficit habitacional brasileiro.

⁴ Naquele momento não se aplicavam ainda os critérios atuais para estimar o déficit habitacional.

⁵ Os outros critérios considerados para a definição do déficit habitacional quantitativo são: domicílios rústicos ou improvisados, ônus excessivo com aluguel e depreciação.

⁶ Os dados apresentados encontram-se no AEB de 1963 e presentes nos livros Estatísticas do Século XX e em Habitação, a Experiência Brasileira (1977).

⁷ Tais critérios serão vistos no Capítulo I.

⁸ Até setembro de 2005.

O estudo realizado tentou demonstrar que os programas habitacionais instituídos pelo governo federal e implementados nos últimos quarenta anos se baseiam majoritariamente em políticas de financiamento para habitação e ao menos no que se refere ao montante de recursos investidos, tem sido insuficientes para resolver o déficit habitacional acumulado no período.

Para Maricato (1987), por exemplo, é preciso mais do que investir um determinado valor correspondente à necessidade de construção ou reforma de novas moradias como se faria com uma simples mercadoria ou um bem de consumo. Devendo-se considerar que o fornecimento de habitações adequadas às famílias de menor renda não é suprido, ao menos para a grande maioria dos trabalhadores, através de formas capitalistas de produção e comercialização, fazendo com que a atuação fortemente excludente do mercado imobiliário atinja a população vítima de um contexto com grandes diferenças sociais, estabelecidas por constantes processos de concentração das riquezas nacionais.

Deve-se também ressaltar a presença de um grande componente de informalidade, dificultando o acesso à habitação por meios regulares⁹ e que põe em evidência a forte demanda reprimida do acesso à terra legal e à habitação digna nas grandes regiões metropolitanas. Tal situação leva a população a buscar abrigo dentro das suas possibilidades reais, ou seja: em áreas abandonadas, públicas ou privadas, onde o poder constituído não se impõe ou não tem interesse em fazê-lo. Estas áreas muitas vezes se encontram em locais pouco habitáveis ou que não correspondem aos critérios de um planejamento urbano adequado.

Assim o problema da moradia torna-se, ao mesmo tempo, mais evidente e complexo. O cidadão já não carrega consigo apenas a árdua tarefa de tentar construir sua casa, mas se vê

⁹ Entre estes se pode citar os programas habitacionais.

também alijado da infra-estrutura necessária para que seu esforço se some aos esforços governamentais na produção de moradias adequadas.

A atuação do Estado, principalmente do Governo Federal, acaba por se transformar em políticas de repasse de verbas, nas quais o equacionamento equivocado das fontes de financiamento dos programas habitacionais, leva a desviar os projetos do seu público alvo, provocando um descompasso entre os recursos a serem financiados e a capacidade de pagamento da clientela em questão.

Com relação às formas de agir do Estado, Santos (1999) identifica duas maneiras clássicas dos governos disponibilizarem recursos para o financiamento da habitação: de modo indireto (por meio de legislação incidente sobre o mercado habitacional) ou de modo direto (fundos públicos). No primeiro caso, trata-se de corrigir uma falha do sistema de produção de moradias, levando-o a funcionar melhor ou gerar mais investimento e conseqüentemente mais empregos na economia. Já no outro caso, ao contrário da primeira forma de intervenção citada, o governo não auxilia o mercado habitacional, mas o substitui, uma vez que atua em um segmento que não é atendido, mesmo que o mercado funcione com padrões satisfatórios de eficiência. Pode-se notar ainda que ambas as formas de intervenção¹⁰ levam o Governo Federal classicamente a atuar de forma mais ativa do que os Governos Estaduais e Municipais sobre a questão.

A política de repasses de verbas, se por um lado corrobora as novas demandas da Constituição Brasileira de 1988¹¹, que divide a responsabilidade dos problemas habitacionais entre a União, Estados e Municípios, por outro lado pulveriza as possibilidades de abordagem

¹⁰ Seja para disponibilizar recursos de longo prazo, ou para atuar na área social.

¹¹ O Art. 21 inciso XX determina que compete à União instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos, e o Art. 23 inciso IX diz que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Porém o Art. 182 deixa a cargo do poder público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, e estabelece o plano diretor - obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes – como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

do problema de uma maneira mais abrangente, e cria um sem número de pleitos dos Estados e Municípios por recursos para obras específicas que, além das dificuldades de fiscalização, nem sempre atingem as parcelas realmente carentes de moradias, considerando que muitas vezes a aprovação das demandas pelo poder público atende a uma lógica aleatória, na qual acordos políticos acabam por pesar mais do que a real avaliação das necessidades e urgência das propostas apresentadas.

Decorrente em parte dessa prática, Maricato (2001) observa que mais da metade da população encontra-se excluída do mercado. Em um país industrializado como o Brasil, é preciso então mais do que uma série de políticas fragmentadas e pontuais baseadas nos chamados “projetos pilotos” para tentar solucionar os problemas da habitação.

Tal condição é concreta e relevante e, portanto, deve servir como diretriz na elaboração de políticas públicas no setor da habitação.

Ainda para Maricato (Bonduki org., 1997), se faz necessária, além da ação do Estado, a participação democrática, a qual pode se tornar um importante antídoto contra os mais diversos desvios nas políticas governamentais de combate ao déficit habitacional. Esses desvios são citados a seguir:

- a) Ausência da diversidade e de parcerias com a sociedade civil na promoção de novas moradias;
- b) Ausência de fontes de recursos orçamentários e outras fontes significativas de recursos a fundo perdido em todos os níveis de governo;
- c) Centralização; falta de transparência e autoritarismo;
- d) Critérios de clientela na distribuição de recursos / ausência de critérios sociais e técnicos;
- e) Desconhecimento da realidade urbana local;

- f) Desprezo pela qualidade: ambiental, urbanística e desempenho arquitetônico dos projetos, excessivamente padronizados e de baixa qualidade;
- g) Falta de empenho na fixação de normas e padrões de compatibilidade e desempenho de materiais e componentes da construção;
- h) Má gestão dos conjuntos, inadimplência generalizada;
- i) Priorização absoluta do financiamento para novas moradias desprezando programas diversificados ligados a favelas, loteamentos ilegais e cortiços.

Morais (2002) por sua vez destaca a ineficiência do poder público quanto ao financiamento da moradia, resultando na exclusão das famílias de renda mais baixa ao crédito formal à habitação, e cita entre os principais motivos:

- a) Elevado índice de inadimplência e problema de reajuste de contratos;
- b) Esgotamento do modelo de financiamento via setor público devido ao contingenciamento do crédito a agentes governamentais, que estabelece limites para o endividamento de estados e municípios;
- c) Pouca expressão do número de unidades produzidas pelo setor público por meio do SFH;
- d) Recursos insuficientes do Orçamento Geral da União (OGU) destinados à habitação de interesse social, sujeitos à ingerência política na sua alocação;
- e) Subsídio às classes de renda mais alta;
- f) Taxas de juros elevadas.

Já Cardoso (2000) afirma que o estabelecimento de uma política habitacional e urbana que contribua significativamente para a redução das desigualdades urbanas deve considerar os seguintes pontos:

- a) Estabelecimento de programas habitacionais diversos e articulados entre si, buscando o aperfeiçoamento da legislação urbanística municipal.
- b) Participação direta da população através da criação de conselhos para a discussão, deliberação e monitoramento dos programas específicos;
- c) Prioridade de investimento habitacional para famílias de maior carência, incorporando perspectivas de gênero e cor;
- d) Priorização da finalidade social na aplicação dos recursos do FGTS;
- e) Recuperação da capacidade de investimento social em todos os níveis de governo;
- f) Um padrão claro de redistribuição dos recursos, garantindo aos municípios mais pobres complementações orçamentárias e capacitação técnica;
- g) Utilização do Estatuto da Cidade¹² visando o exercício da função social da propriedade através de instrumentos que viabilizem o acesso à terra.

Assim, após a análise de diversos autores sobre as várias causas da deficiência na produção de moradias, o que vem a aumentar o déficit habitacional, pode-se supor que os programas habitacionais não estão bem formulados, sendo este o problema a ser tratado neste trabalho, e por conseguinte, razão do título desta dissertação: O descompasso das políticas públicas para a solução do déficit habitacional.

De fato, através da análise das questões que envolvem a elaboração e implantação dos programas, tais como cadastrais, administrativas, técnicas e outras, pôde-se concluir que o valor dos recursos alocados para a construção de moradias é provavelmente a causa principal

¹² Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana brasileira, e estabelece instrumentos de planejamento urbano voltados à instituição dos interesses sociais do solo.

da produção insuficiente de unidades habitacionais, tornando-se assim esta a hipótese de trabalho adotada nesta pesquisa.

Para uma maior compreensão do problema e conseqüentemente uma melhor avaliação da hipótese proposta foram feitos uma pesquisa documental procurando conhecer os conceitos e os números do déficit habitacional, uma pesquisa bibliográfica dos principais autores relacionados ao tema, um estudo histórico do problema entre os anos de 1964 e 2005 e uma pesquisa de campo identificando os programas habitacionais e os recursos investidos em habitação nesse período.

A pesquisa sobre o déficit habitacional revelou, entre outros, um dado importante a ser ressaltado: o aspecto dinâmico e a necessidade de ajustamento da própria definição de déficit ao longo do tempo, impedindo desta maneira a existência de parâmetros rígidos de comparação entre diferentes momentos históricos e políticos.

Foram utilizados como base para aquisição destes dados, os Anuários Estatísticos do Brasil (AEB), as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) e os Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Também foi estudada a metodologia desenvolvida em 1995, pela Fundação João Pinheiro (FJP), para levantamento do déficit habitacional, e que vem sendo utilizada, desde então, como a fonte oficial de dados pelo Governo Federal na elaboração de políticas habitacionais.

Entre as informações mais importantes, resultantes dos diversos trabalhos executados pela FJP, estão as diferenças conceituais entre déficit habitacional quantitativo e qualitativo, os dados estatísticos que determinam o déficit e a estratificação destes dados por faixa de renda familiar.

Este último dado – déficit habitacional por faixa de renda, demonstrou que a falta de moradia no Brasil encontra-se profundamente associada à pobreza e à má distribuição de renda, caracterizando um panorama problemático, não meramente por aspectos técnicos, mas principalmente pelo quadro de substanciais diferenças sociais.

Concomitantemente à pesquisa sobre o déficit habitacional foi feita uma revisão bibliográfica descrevendo as idéias dos principais autores envolvidos no debate relacionado ao déficit habitacional brasileiro e às políticas habitacionais.

Também, sendo o déficit habitacional – como mencionado – um problema recorrente, se considerou importante fazer uma pesquisa dos diferentes períodos políticos, tomando como ponto de partida deste estudo a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), por considerar que alguns aspectos relevantes¹³, resultantes da criação destes, ainda encontram-se presentes na atual política habitacional, mesmo entendendo que alguns condicionantes¹⁴ que estabeleceram a atual situação habitacional tenham origens anteriores ao século XX.

Em decorrência dessa necessidade, nesse momento da pesquisa se utilizou um método histórico, seguindo um processo cronológico, estudando as políticas e os programas habitacionais, para a análise e confronto entre a aplicação prática e o posicionamento teórico dos diferentes governos instituídos a partir do golpe militar de 1964 até o ano de 2005, que corresponde ao período de encerramento desta pesquisa.

Para a pesquisa de campo foi estabelecido como objeto de trabalho as famílias com renda de até três salários mínimos e a respectiva ação governamental para esse setor. Entende-se, ao fazer tal recorte, que o objetivo principal das políticas públicas direcionadas à habitação

¹³ Como a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966.

¹⁴ BRANDÃO (1983) identifica entre outros aspectos, a formação de uma rede urbana desequilibrada com o inchaço das cidades, a abolição dos escravos, e uma visão autoritária do conflito social como fortes condicionantes para o aumento dos problemas habitacionais.

seja o de atingir prioritariamente as populações que compõem majoritariamente o déficit habitacional¹⁵.

Para a leitura dos dados da pesquisa de campo foi utilizado como método o desmembramento das políticas habitacionais em diferentes instâncias, analisando separadamente a aplicação dos recursos e a fonte destes, também como os encaminhamentos necessários para ao adimplemento dos programas e a capacidade de alcance e focalização das verbas e estratégias governamentais.

Foram então estabelecidas duas variáveis correlacionadas e consideradas provavelmente as principais responsáveis pelo insucesso das políticas públicas e pela implementação dos programas habitacionais:

Variável 1: Recursos alocados;

Variável 2: Unidades habitacionais construídas.

Na análise da primeira variável apresentada, foram mostrados os recursos destinados pelo Governo Federal à política habitacional de forma genérica entre 1964 e 1994, e de uma maneira mais detalhada a partir do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso¹⁶, identificando os diferentes programas, as fontes dos recursos e por fim desmembrando estes nas faixas de renda aos quais se destinam. Assim pôde-se ter um panorama do número de unidades habitacionais, como também do montante de recursos aplicados na execução destas.

É preciso salientar que várias fontes de recursos são utilizadas na implementação das políticas habitacionais, no entanto, aquelas provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) são as mais representativas quanto aos valores e à capacidade do Governo

¹⁵ Como citado na segunda página desta introdução esse setor populacional representa 83% do déficit habitacional quantitativo.

¹⁶ Em decorrência dos dados disponíveis e do desenho institucional que passa a vigorar a partir do primeiro mandato FHC.

Federal de destiná-las aos setores de maior interesse deste, assumindo, portanto, um destaque especial nesta pesquisa.

Uma vez obtidos os valores investidos em habitação nas diferentes faixas de renda, se obteve a possibilidade de – como dado complementar à pesquisa – comparar estes resultados com o recolhimento do FGTS proporcional a cada extrato populacional, e desta maneira identificar se os investimentos públicos atendem a uma demanda social, se caracterizam apenas como repassadores dos benefícios recolhidos, ou ainda, se as políticas habitacionais contribuem para aumentar o abismo social presente no Brasil.

Na segunda variável foram avaliados apenas aqueles programas destinados à habitação de interesse social e as unidades habitacionais construídas com recursos onerosos¹⁷. Foram analisados os dados relativos à inadimplência, a fim de identificar a capacidade de pagamento desse extrato populacional, e em todos os casos, pesquisadas a capacidade de implementação destas políticas pelo poder público, visto as mesmas dependerem da participação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal para a obtenção dos recursos estabelecendo assim duas sub-variáveis, que também concorrem para o déficit habitacional por constranger a produção ou o uso e ocupação das moradias. São estas:

Sub-variável 1: Inadimplência;

Sub-variável 2: Inadequação dos programas habitacionais.

A análise destas sub-variáveis permitiu uma comparação entre o número de unidades habitacionais produzidas através da ação do poder público para as famílias com renda de até três salários mínimos e a demanda existente, obtendo desta forma um dado que possibilita

¹⁷ Recursos onerosos são aqueles decorrentes de financiamento, e que precisam ser restituídos ao estado.

entender se as estimativas futuras com relação ao déficit habitacional serão crescentes ou decrescentes¹⁸.

A dissertação foi organizada em cinco capítulos que procedem esta introdução. No primeiro foi feita uma descrição dos diferentes tipos de conceitos que podem ser utilizados para a definição do déficit habitacional, no qual se pôde perceber que a alteração destes parâmetros ao longo dos diferentes períodos políticos criou uma série de incertezas na geração das políticas habitacionais. Também foram estudados os métodos elaborados pela Fundação João Pinheiro e os dados atualizados sobre o déficit habitacional que são utilizados como referência pelo Ministério das Cidades.

No Capítulo II foram descritas as idéias de autores que pesquisam a questão habitacional, em especial para as classes mais carentes, fazendo um levantamento do estado da arte relativo às ações e aos tipos de programas habitacionais que podem se adequar melhor ao perfil extremamente diversificado, no que tange à questão da habitação, no Brasil.

No Capítulo III foi feita a pesquisa dos diferentes períodos políticos, mostrando um levantamento histórico do problema habitacional brasileiro a partir da criação do Banco Nacional da Habitação em 1964 até 2005, estabelecendo cinco diferentes momentos. Os períodos foram assim divididos:

- a) Criação do SFH e do BNH em 1964 com a implantação do regime militar até o fim desse sistema de governo em 1984;
- b) Surgimento da Nova República em 1985 até o final do governo Itamar Franco em 1994;
- c) Primeiro governo Fernando Henrique Cardoso – desde 1995 até 1998;
- d) Segundo governo Fernando Henrique Cardoso – desde 1999 até 2002;

¹⁸ Tal método considera que a habitação para as famílias mais pobres é uma responsabilidade do Estado.

e) Três primeiros anos do governo Lula – desde 2003 até 2005.

No capítulo IV foi efetuada a pesquisa de campo onde foram apresentados os levantamentos com os principais números relativos aos programas habitacionais implementados a partir de 1964. Caracterizando alguns aspectos que conduziram a evolução do déficit habitacional brasileiro e tentando estabelecer o grau de focalização e de atendimento do poder público às populações com renda de até três salários mínimos. No capítulo final foram elaboradas as conclusões.

CAPÍTULO 1

O DÉFICIT HABITACIONAL

1.1 CONCEITUANDO O DÉFICIT HABITACIONAL

A busca de uma definição consensual de déficit habitacional é fundamental para estabelecer parâmetros, destinados a coleta de dados, necessária ao subsídio das informações básicas para a elaboração das políticas habitacionais.

No entanto, a própria idéia de habitação se constitui em um parâmetro dinâmico, a ser interpretado e redefinido conforme o momento histórico, cultural e tecnológico, o que acaba por inviabilizar um conceito de déficit habitacional constante. Expor a busca de alguns autores na definição deste conceito, assim como o método desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, e incorporado pelo Ministério das Cidades, é o que se pretende fazer neste capítulo.

Para Lorenzetti (1999), no Brasil o acesso à moradia confunde-se tradicionalmente com o acesso à propriedade, considerada importante do ponto de vista de segurança familiar e também como símbolo de ascensão social. Vista como uma mercadoria a ser comprada ou um patrimônio a ser conquistado por esforço pessoal, a terra e conseqüentemente a habitação, passa a depender da capacidade de pagamento de cada um.

No entanto, segundo Garcia (1998) a casa ou abrigo é uma necessidade humana com implicações pessoais de equilíbrio psicológico; decorrentes da natureza humana e social de

realização política do homem (zoon politikon¹⁹). É o primeiro e imprescindível lugar da existência humana: o abrigo, a toca, o voltar, retornar.

Por isso, devido a essa condição fundamental, a carência de moradias constitui um grave problema com que se defrontam os Governos Federal, Estadual e Municipal desde o início do século XX. Entre as camadas de renda mais baixa da população a situação é ainda mais crítica, atingindo, além das metrópoles, também os centros de pequeno e médio porte. As favelas, mocambos e invasões, são uma presença marcante na paisagem urbana brasileira, agravando-se com o avanço do processo de urbanização.

Embora os problemas decorrentes do crescimento das cidades sejam comuns em diversos países, podendo derivar em muitas patologias urbanas, no caso brasileiro o descompasso entre o crescimento da população urbana e a capacidade de instalação de infraestrutura²⁰ necessária se caracteriza, entre os vários aspectos, como muito grave. A Tabela 1, apresentada a seguir, relaciona os domicílios urbanos e rurais e o crescimento destes a partir da década de 1940, mostrando os valores percentuais deduzidos dos dados do IBGE, expondo o aumento do índice de urbanização de 31,8% em 1940 para 58,3% em 1970, atingindo 83,2% em 2000.

TABELA 1– DOMICÍLIOS PARTICULARES URBANOS E RURAIS – 1940/2000

	DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES OCUPADOS						
	01.09.1940	01.07.1950	01.09.1960	01.09.1970	01.09.1980	01.09.1991	01.08.2000
Brasil	7 897 769	10 046 199	13 497 823	17 628 699	25 210 639	34 734 715	45 021 478
Domicílios urbanos	2 509 639	3 730 368	6 350 126	10 276 340	17 770 981	27 157 268	37 454 740
Percentual	31,8	37,1	47,0	58,3	70,5	78,2	83,2
Domicílios rurais	5 388 130	6 315 831	7 147 697	7 352 359	7 439 658	7 577 447	7 566 738
Percentual	68,2	62,9	53	41,7	29,5	21,8	16,7

Fonte: Com base em: IBGE; Estatísticas do Século XX, Rio de Janeiro, 2003.

¹⁹ Definição aristotélica do homem como um animal político.

²⁰ Lembrando que a infra-estrutura é um dos condicionantes que caracterizam o déficit habitacional.

Esse crescimento populacional, mostrado na tabela acima, é marcado pela grande concentração nas áreas metropolitanas. Os números são eloqüentes. Um estudo elaborado pela FJP em 2005 mostra que, no ano 2000, dos 5.507 municípios brasileiros, 73% tinham menos de 20 mil habitantes, enquanto as nove maiores regiões metropolitanas (RM) do país abrigavam 30% do total da população²¹. O intenso processo de urbanização, entretanto, não teve paralelo na geração de empregos suficientes, nem na oferta de moradias, infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos, resultando na ocupação desordenada do solo e na expansão contínua das periferias.

Para uma melhor compreensão do problema da carência habitacional, faz-se importante uma análise do próprio conceito de déficit, sobre o qual não há consenso²². O termo “déficit habitacional” pode sugerir a idéia de um parâmetro único, o que não corresponde à realidade das necessidades habitacionais, que diferem em função dos diversos segmentos sociais envolvidos, bem como variam e transformam-se com a dinâmica da sociedade. Cumpre registrar, a propósito, que a falta da casa própria não deve ser confundida com a definição de déficit habitacional. Mesmo considerando a importância da propriedade da moradia para o cidadão, como fator de extrema segurança econômica, a redução do conceito de déficit habitacional a “ser ou não proprietário” reveste-se de um caráter de precariedade, porque a propriedade do imóvel não garante a qualidade do mesmo, tampouco a provisão da infra-estrutura adequada. Ressaltando-se desta forma a prevalência do direito ao domicílio digno sobre o direito a propriedade²³.

O Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UNHABITAT), adota a seguinte definição para moradia adequada: (MORAIS, 2002, p.112)

²¹ Moura et ali (2003).

²² Pesquisadores da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE e do Núcleo de Estudos da População da Unicamp, entre outros, entendem que o método da Fundação João Pinheiro superestima os números do déficit habitacional.

²³ Silva (informação verbal) durante a seção pública de defesa desta dissertação, observou a importância de se esclarecer que a política habitacional pode também ser baseada na provisão de moradia adequada sem necessariamente vincular a esta o direito à propriedade.

Moradia adequada é mais do que um teto sobre a cabeça. Também significa privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade estrutural e durabilidade; iluminação, aquecimento e ventilação adequados; infra-estrutura básica adequada, como equipamentos de água, esgoto e coleta de lixo; qualidade ambiental e fatores relacionados à saúde apropriados; bem como localização adequada e acessibilidade ao trabalho e outros equipamentos básicos: tudo isso deve estar disponível a custos acessíveis. A adequação deve ser determinada conjuntamente com a população em questão, tendo em mente a perspectiva para o desenvolvimento gradual (AGENDA HABITAT, PARAGRAFO 60).

Prado e Pelin (1993) propõem como definição de déficit o que seria um padrão mínimo de habitação e, para tal descrição, utilizam a noção inversa de uma moradia adequada, ou seja, o que uma moradia não deve ser. Sendo assim uma moradia adequada não deve ser desprovida de redes de água e esgoto; não deve ser uma moradia improvisada, tais como meras salas, prédios em construção, viadutos e pontes; não deve ser uma moradia precária como casas de taipa não revestida ou de madeira aproveitada, casas cobertas de palha ou sapé, meros quartos ou cômodos; finalmente uma moradia adequada não deve ser ocupada por mais de uma família.

Essa gama de possibilidades usadas para definir o déficit se deve em parte à ausência de parâmetros claros e até certo ponto constantes, fazendo com que os dados a respeito do déficit habitacional brasileiro durante muito tempo não fossem utilizados pelo poder público como forma de aferir os resultados das políticas habitacionais implementadas. Pode-se considerar também que muitas vezes os números a serem apresentados não correspondiam à expectativa gerada, o que acabou incorrendo na falta de interesse em desenvolver uma metodologia única, ao menos na sua base, a fim de criar um histórico com os números do déficit habitacional.

As fortes transformações ocorridas na composição demográfica da sociedade brasileira no século passado, assim como nas condições ambientais e sociais das cidades, e do impacto

destas na infra-estrutura dos serviços públicos e nas condições de moradia, passaram a ser registradas no Anuário Estatístico do Brasil (AEB), publicado a partir de 1938, no entanto, as condições habitacionais só tiveram um tratamento sistemático a partir de 1963.

Para Lima (2003), a importância da habitação como tema da agenda política não se refletiu na seleção de informações estatísticas reunidas nos anuários. As políticas habitacionais tiveram uma divulgação bastante limitada, considerando ser este um dos temas de maior visibilidade política no Brasil do século XX. Em decorrência, os AEB pouco informaram sobre indicadores de políticas habitacionais, em nítido contraste com a divulgação de dados estatísticos referentes a outras políticas sociais como saúde, previdência e trabalho, aparecendo apenas o registro de informações sobre programas implementados pelo Banco Nacional de Habitação durante o período de 1965 a 1978, e conclui:

Este fato não deixa de guardar correspondência com os resultados insignificantes das políticas habitacionais adotadas ao longo do Século XX, no provimento de moradias populares, se comparado ao peso da construção. Se for considerado o período de 1964 a 1977, constata-se que dos 26 milhões de moradias construídas nas áreas urbanas, apenas 23% resultaram de recursos do Sistema Financeiro de Habitação. (LIMA, 2003, apud CUTOLO, 1999).

Segundo o IBGE (2003), em 1963 passou a ser publicado regularmente o dado censitário sobre a habitação, informando a respeito dos domicílios ocupados nas datas dos recenseamentos²⁴, segundo as regiões físico-geográficas e as Unidades da Federação. Em 1966 é publicado o mesmo quadro acrescido de um outro informando a situação dos domicílios (urbano e suburbano / rural); a condição de ocupação (próprio / alugado e outros); e as instalações existentes (água encanada; iluminação elétrica; e instalação sanitária).

²⁴ 1940, 1950 e 1960

No AEB de 1968 aparecem pela primeira vez dados sobre política habitacional. Em três quadros são apresentadas as seguintes informações: evolução dos resultados previstos nos convênios e contratos; número de unidades financiadas, valor dos empréstimos e investimentos por programas implementados pelo BNH (1965-1967).

No AEB de 1969 é publicado quadro em que consta a evolução dos programas habitacionais; de abastecimento de água, e de materiais de construção por Unidade da Federação, com a evolução dos empréstimos e investimentos.

Em 1971 são publicados dados relativos às condições habitacionais, com base nos Censos de 1960 e 1970. Referem-se à condição de ocupação (próprios, alugados e outra condição); abastecimento d'água; instalação sanitária e tipo de fogão. São apresentados por situação de domicílio urbano e rural, em números absolutos e relativos.

Tal inconstância nos parâmetros a serem levantados gerou uma profusão de estimativas a respeito dos números relacionados à necessidade de construção de novas moradias, não sendo possível identificar até 1995 números oficiais a respeito do déficit habitacional ou a inadequação de moradias.

A partir de 1995 a Fundação João Pinheiro (FJP) elaborou um estudo para a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), atual Ministério das Cidades, por meio de contrato com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e dentro do âmbito do Projeto Habitar-Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que tentou caracterizar a situação habitacional no Brasil. Essa metodologia, que serve de base para o cálculo do déficit habitacional e da inadequação de moradias, foi desenvolvida com o intuito de colocar ao alcance da sociedade parâmetros e informações que retratem mais fielmente a realidade da questão habitacional no Brasil. Nesse documento procurou-se também uniformizar as informações veiculadas, pois eram muitos e díspares os números que

circulavam a respeito do problema. A metodologia teve ampla divulgação e aceitação por estudiosos da questão²⁵.

Segundo a FJP (2005) o documento Déficit Habitacional no Brasil, de 1995, traçava o panorama dos problemas habitacionais, em 1991, nas unidades da Federação e nas regiões metropolitanas contempladas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1990, do IBGE. Os pressupostos metodológicos que subsidiaram a construção da metodologia continuaram válidos por ocasião de sua revisão, efetuada no estudo Déficit Habitacional no Brasil 2000, divulgado em 2001. Nesse documento, que teve como base a PNAD de 1999 para o cálculo do déficit habitacional e da inadequação de moradias em 2000, procurou-se aprimorar a metodologia adotada anteriormente, sem distanciar-se de suas premissas básicas.

No entanto, os parâmetros requeridos para o cálculo do déficit habitacional e das inadequações de domicílios exigiam um nível de detalhamento de dados secundários que, para o caso de municípios, só seria possível com a divulgação e a liberação pelo IBGE dos dados da amostra e dos “micro-dados” do Censo Demográfico 2000, o que ocorreu no final do ano de 2002. Esse fato levou o Ministério das Cidades, em convênio com o PNUD e o BID, a contratar novo estudo ao Centro de Estatística e Informações – CEI da Fundação João Pinheiro.

Na metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro são considerados dois diferentes segmentos: o déficit habitacional quantitativo – tratado simplesmente como déficit habitacional – e o déficit habitacional qualitativo – identificado como inadequação de moradias. Estabeleceu-se dessa forma uma situação na qual devem ser construídas novas

²⁵ No entanto, um estudo feito por pesquisadores da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE e do Núcleo de Estudos da População da Unicamp questiona tal metodologia, argumentando que poderia estar havendo um exagero ao incluir no cálculo do déficit todos os domicílios em que convivem mais de uma família, tendo em vista que uma análise mais detalhada do perfil dessas famílias indicaria que nem sempre é a pobreza ou a falta de moradia que leva as pessoas a tomarem essa decisão. No entanto a FJP se baseia numa premissa cultural de que: “quem casa quer casa”, e que se tal evento não ocorre, este se deriva da dificuldade de aquisição de uma nova moradia.

habitações e uma outra situação que reflete os problemas na qualidade de vida dos moradores e que não se relaciona ao dimensionamento do estoque de moradias, e sim a especificidades internas desse estoque.

Portanto, o conceito de déficit habitacional se relaciona diretamente às deficiências do estoque de moradias, englobando as residências sem condições de habitação devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física e que devem ser repostas, assim como à necessidade de incremento de estoque, decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais.

Desta forma entende-se que o déficit habitacional é composto pelo “déficit por reposição de estoque” somado ao “déficit por incremento de estoque”.

O “déficit por reposição de estoque” refere-se aos domicílios rústicos, acrescidos de uma parcela devida à depreciação dos domicílios existentes. Domicílios rústicos não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto para seus moradores e risco de contaminação por doenças e devem, portanto, ser repostos. A depreciação de domicílios está relacionada ao pressuposto de que há um limite para a vida útil de um imóvel.

O “déficit por incremento de estoque” contempla os domicílios improvisados, a coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel. 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, e o conceito de ônus excessivo com aluguel se aplica às famílias urbanas, com renda de até três salários mínimos, que moram em domicílios urbanos duráveis e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.

Uma vez esclarecidos os parâmetros para a definição do déficit habitacional, se faz necessário esclarecer os parâmetros utilizados para definir a inadequação de moradias.

As habitações inadequadas são aquelas localizadas em áreas urbanas²⁶ e que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de moradia, não implicando, no entanto, na construção de novas unidades. Porém, são excluídos do estoque analisado os domicílios inseridos em alguma das categorias do déficit habitacional.

Para que um domicílio seja classificado como inadequado, é preciso que apresente problemas de natureza fundiária, adensamento excessivo de moradores, alto grau de depreciação, falta de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou alguma carência de infraestrutura.

São considerados domicílios carentes de infra-estrutura todos aqueles que não dispõem 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.

O adensamento excessivo ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por cômodo, não sendo consideradas as partes da casa utilizadas para fins não residenciais, como garagens, depósitos, varandas abertas etc.

A Tabela 2 relaciona os diferentes critérios usados pela FJP para determinar o que seja uma moradia inadequada. Estes critérios são apresentados nas Grandes Regiões Brasileiras (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), e também separados por Regiões Metropolitanas, Municípios com mais de vinte mil habitantes e Municípios restantes.

Deve-se esclarecer que os critérios de inadequação não podem ser somados, tendo em vista que uma mesma residência poderá apresentar mais de um critério de inadequação. Assim sendo, a avaliação do número total de domicílios inadequados é fortemente estimativa.

²⁶ As áreas rurais muitas vezes apresentam formas diferenciadas de adequação, como por exemplo: a forma de coleta de lixo, acesso à água, etc..

TABELA 2 – CRITÉRIOS DE INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS (1), GRANDES REGIÕES E BRASIL - 2000

ESPECIFICAÇÃO	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA	
				TOTAL(2)	ÁGUA E ESGOTO(3)
Brasil	2.173.068	2.839.170	3.215.997	11.992.535	2.267.064

FONTE: Com base em: IBGE; Estatísticas do Século XX, Rio de Janeiro, 2003.

(1) Apenas casas e apartamentos urbanos. Não são incluídos os cômodos nem os domicílios improvisados, considerados como déficit habitacional; todavia, não se pode excluir os domicílios rústicos devido ao método de estimativa dos mesmos. (2) Domicílios urbanos que não possuem um ou mais dos seguintes serviços de infra-estrutura: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. (3) Domicílios urbanos que não dispõem dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário ou fossa séptica conjuntamente.

Pode-se notar na tabela 2 que o principal componente da inadequação de moradias se constitui na falta de um ou mais serviços de infra-estrutura, tais como: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. Este critério, conjuntamente com o de inadequação fundiária, depende inexoravelmente da ação do poder público, evidenciando a falta de ação ou de alcance das políticas públicas.

Contrapondo-se ao déficit de moradias, existe um grande contingente de imóveis vazios, decorrente de um processo de ocupação do solo urbano que levou ao paulatino esvaziamento dos centros tradicionais, e que, dessa forma, foram perdendo população e atividades. Este dado nos oferece um primeiro paradoxo: segundo o Ministério das Cidades o estoque de domicílios vagos corresponde a aproximadamente 60% do déficit habitacional quantitativo brasileiro. Em 2000 havia 4,6 milhões de domicílios urbanos vagos, dos quais dois milhões e 250 mil situados em aglomerados metropolitanos especialmente nas áreas centrais, e 1,5 milhões na zona rural. Nas regiões Metropolitanas do Sudeste os imóveis vagos são em números superiores às necessidades habitacionais, no entanto, como veremos mais adiante, estes dados devem ser analisados cuidadosamente.

Assim, a partir de uma visão mais ampla da habitação, a qual engloba não apenas um mero abrigo, mas todos os componentes necessários para o morar digno, sendo estes:

saneamento, infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos, tornam-se bastante complexa a definição de um conceito inflexível e único de déficit.

1.2 DADOS SOBRE O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO

Quando se estuda o problema do déficit habitacional em um país com dimensões continentais como o Brasil, deve-se sempre considerar as grandes diversidades regionais nas quais se destacam muitas realidades econômicas, sociais, culturais e geográficas. Essas diferenças implicam em distintos estágios de desenvolvimento e variados dimensionamentos do problema habitacional.

Como é apresentado na Tabela 3, no Brasil existe um déficit quantitativo de 7,2 milhões de moradias, das quais 5,5 milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhão nas áreas rurais. A maior parcela da necessidade habitacional concentra-se nos estados do Sudeste (39,5%) e do Nordeste (32,4%), regiões estas que agregam a maioria da população urbana do país. Contudo, também pode-se notar que as necessidades habitacionais relativas, ou seja, o déficit habitacional comparado ao número de domicílios de cada unidade da federação, é bastante superior na região norte, onde os índices de desenvolvimento humano – IDH – são menores (24,8% da população urbana e 44,6% da população rural), ou na região nordeste, onde o déficit habitacional rural corresponde a quase 60% do total nacional.

TABELA 3 – ESTIMATIVAS DO DÉFICIT HABITACIONAL – GRANDES REGIÕES - 2000

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL			PERCENTUAL RELATIVO DOS DOMICÍLIOS			PERCENTUAL ABSOLUTO DOS DOMICÍLIOS		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Brasil	7.222.645	5.469.851	1.752.794	16,1	14,6	23,7	100	100	100
Norte	848.696	506.671	342.025	30,2	24,8	44,6	11,8	9,3	19,5
Nordeste	2.851.197	1.811.553	1.039.644	25,0	22,2	32,1	39,5	33,1	59,3
Sudeste	2.341.698	2.162.187	179.511	11,6	11,7	10,4	32,4	39,5	10,2
Sul	678.879	565.217	113.662	9,4	9,5	8,9	9,4	10,3	6,5
Centro-Oeste	502.175	424.223	77.952	15,9	15,4	19,3	6,9	7,8	4,5

Fonte: Com base em: Fundação João Pinheiro (FJP), 2005.

É importante deixar claro o caráter estimativo dos números oficiais relacionados ao déficit habitacional, tendo em vista que importantes variáveis²⁷ na elaboração desses números não foram consideradas no Censo Demográfico realizado no ano 2000 e que serviu como base para o trabalho realizado em abril de 2005 pela FJP. Em decorrência do não levantamento destas variáveis utilizou-se o conceito de déficit habitacional básico que consiste no somatório dos domicílios rústicos, dos improvisados e da coabitação familiar. Estes dados devem ser acrescidos aos números do ônus excessivo com aluguel e do déficit por depreciação, obtidos através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, realizada em 1999 e presente no documento Déficit Habitacional no Brasil 2000. A Tabela 4 apresenta a comparação das estimativas, apresentando os dados por Grandes Regiões e o número oficial do déficit habitacional total divulgado pelo Ministério das Cidades em julho de 2005.

²⁷ Tais variáveis são: o ônus excessivo com aluguel, o déficit por depreciação e o levantamento de domicílios rústicos em municípios (este último teve que ser calculado de maneira indireta).

TABELA 4– COMPARAÇÃO DAS ESTIMATIVAS DO DÉFICIT HABITACIONAL SEGUNDO GRANDES REGIÕES E BRASIL – 2000

	DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO		DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL	
	C/ BASE NO PNAD 1999	RECALCULADO	C/ BASE NO PNAD 1999	RECALCULADO
Brasil	5.326.762	5.890.139	6.656.526	7.222.645
Norte	400.146	812.605	433.482	848.696
Nordeste	2.295.760	2.515.163	2.631.790	2.851.197
Sudeste	1.731.362	1.660.600	2.412.460	2.341.698
Sul	528.020	516.603	690.312	678.879
Centro-Oeste	371.474	385.168	488.482	502.175

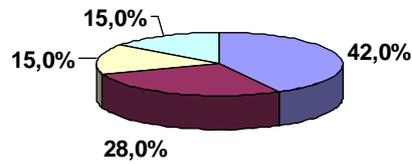
Fonte: Com base em: Fundação João Pinheiro (FJP), 2005.

(1) Estimativas revistas e as publicadas no estudo divulgado em 2001. (2) Não inclui o ônus excessivo com aluguel e a depreciação. (3) Calculado com base na PNAD 1999 e divulgado no documento Déficit habitacional no Brasil 2000. (4) Calculado com base no Censo Demográfico 2000. (5) Os números publicados no documento Déficit habitacional no Brasil 2000 não incluem a área rural da Região Norte, que não foi pesquisada pela PNAD. Só podem ser calculados dados para o Tocantins que à época fazia parte de Goiás.

Considerando-se a distribuição percentual dos domicílios particulares permanentes no Gráfico 1, constata-se que, em termos relativos, a questão do déficit habitacional nas áreas rurais é superior ao das áreas urbanas, tendo em vista que os domicílios rurais respondem por aproximadamente 15% do total de domicílios particulares brasileiros e o déficit habitacional básico nessa mesma área²⁸ corresponde a aproximadamente 28% como visto no Gráfico 2, ainda que seja necessário somar ao déficit habitacional das áreas urbanas, os números relacionados ao ônus excessivo com aluguel e a depreciação dos domicílios, componentes que não são considerados nas áreas rurais.

²⁸ Somando-se as variáveis: ônus excessivo com aluguel e a depreciação dos domicílios, o déficit habitacional nas áreas rurais cai para aproximadamente 24% do déficit habitacional total.

GRÁFICO 1– DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, SEGUNDO GRUPO DE MUNICÍPIOS – BRASIL - 2000

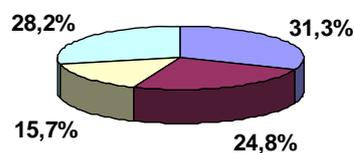


■ Regiões metropolitanas ■ Municípios + 20.000 habitantes ■ Demais Municípios ■ Áreas Rurais

Fonte: Fundação João Pinheiro – 2005

Todavia é preciso considerar que o problema nas áreas urbanas apresenta-se de forma mais dramática, pois deve-se considerar que o conjunto de variáveis²⁹ que definem o problema habitacional atua de maneira muito mais relevante nas cidades e principalmente nas regiões metropolitanas, e como se pode ver no Gráfico 2, os municípios com mais de 20 mil habitantes somados às regiões metropolitanas são responsáveis por aproximadamente 56% do déficit habitacional.

GRÁFICO 2 – DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIOS – BRASIL – 2000



■ Regiões metropolitanas ■ Municípios + 20.000 habitantes ■ Demais Municípios ■ Áreas Rurais

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2005.

²⁹ Tais variáveis estão descritas na seção 1.1 deste capítulo.

A Tabela 5 apresenta uma estimativa dos componentes do déficit habitacional básico, mostrando que a coabitação se estrutura como o principal componente formador do déficit habitacional, respondendo, entre famílias urbanas e rurais, por mais de 3,2 milhões de unidades habitacionais.

Enquanto os domicílios rústicos, estando localizados principalmente nas zonas rurais dos municípios com menos de 20 mil habitantes e, em decorrência dos próprios meios de produção destes, acabam sendo os principais responsáveis pelo déficit habitacional nas áreas rurais, superando, até mesmo em números absolutos, os problemas de moradia desse componente nas áreas urbanas, onde a atuação do poder público acaba sendo pulverizada em função dos pequenos montantes de recursos disponíveis para investimento desses municípios, assim como do pouco poder de pressão destes setores do déficit habitacional sobre o poder local.

TABELA 5 – ESTIMATIVAS DOS COMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO (1), SEGUNDO GRANDES REGIÕES E BRASIL - 2000

ESPECIFICAÇÃO	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS		FAMÍLIAS CONVIVENTES		CÔMODOS		DOMICÍLIOS RÚSTICOS	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Brasil	145.674	101.109	2.752.664	486.777	491.199	33.701	750.551	1.128.464
Regiões Metropolitanas	67.107	5.690	1.209.330	38.339	293.362	8.863	180.541	38.950
Municípios+20.000 hab.(2)	42.568	21.067	1.019.224	112.067	146.334	6.881	258.254	265.591
Demais Municípios	35.999	74.352	524.110	336.371	51.503	17.957	311.756	823.923
Norte	13.298	20.210	283.283	68.722	64.394	5.990	112.360	244.348
Nordeste	37.976	29.807	863.736	233.910	101.123	12.228	472.688	763.695
Sudeste	61.300	16.063	1.101.862	91.986	228.603	10.491	89.324	60.971
Sul	16.989	17.283	326.386	77.032	24.471	2.328	35.079	17.035
Centro-Oeste	16.111	17.746	177.397	15.127	72.608	2.664	41.100	42.415

Fonte: Com base em: Dados Básicos: IBGE, Censo Demográfico 2000

(1) Déficit habitacional básico se refere à soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos. Pode haver dupla contagem entre cômodos (componente da coabitação familiar) e as estimativas de domicílios rústicos, feitas através de método indireto, possibilidade pouco provável em função do conceito desses dois componentes. (2) Municípios com população urbana das sedes igual ou superior a 20 mil habitantes, exceto os localizados em regiões metropolitanas.

Na Tabela 6 se faz um comparativo entre dados do déficit habitacional básico de 2000 com os dados publicados no primeiro estudo da Fundação João Pinheiro em dezembro de 1995 com base no censo demográfico de 1991 e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 1990. Nota-se que o censo de 1991 não levantou os dados sobre a ocupação de cômodos nas áreas rurais, no entanto, este número, como se verificou nove anos depois, não era significativo com relação ao déficit total.

A Tabela 6 mostra também que o número de famílias conviventes nas áreas rurais teve uma pequena diminuição, fato que se deve ao decréscimo da população rural no período, incorrendo em uma maior oferta de moradias, diminuindo conseqüentemente o número de famílias conviventes.

TABELA 6 – COMPARATIVO DO DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO (1), ENTRE 1991 E 2000

ESPECIFICAÇÃO	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS		FAMÍLIAS CONVIVENTES		CÔMODOS		DOMICÍLIOS RÚSTICOS		TOTAL
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	
Déficit Brasil 1991	92.035	54.500	2.210.910	527.943	390.125	-	664.515	1.063.330	5.003.358
Déficit Brasil 2000	145.674	101.109	2.752.664	486.777	491.199	33.701	750.551	1.128.464	5.890.139
Diferença 1991/2000	53.639	46.609	541.754	- 41.166	101.074	33.701	86.036	65.134	886.781

Fonte: Com base em: Dados Básicos: IBGE, Censo Demográfico 1991 e 2000

(1) Déficit habitacional básico se refere à soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos. Pode haver dupla contagem entre cômodos (componente da coabitação familiar) e as estimativas de domicílios rústicos, feitas através de método indireto, possibilidade pouco provável em função do conceito desses dois componentes.

Os dados fornecidos pela FJP relativos às faixas de renda familiar nos diversos estratos considera apenas os domicílios improvisados urbanos e a coabitação familiar, visto que os domicílios rústicos foram estimados através de método indireto. Estes dados são apresentados na Tabela 7, que mostra a divisão por Grandes Regiões, assim como pela condição urbana dos municípios.

TABELA 7 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS DOMICÍLIOS URBANOS IMPROVISADOS E DA COABITAÇÃO FAMILIAR URBANA, POR FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR SEGUNDO GRANDES REGIÕES E BRASIL - 2000

ESPECIFICAÇÃO	FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR (EM SALÁRIOS MÍNIMOS)				
	Até 3	De 3 a 5	De 5 a 10	Mais de 10	Total
Brasil	76,1	12,1	8,3	3,5	100,0
Regiões Metropolitanas	69,8	14,5	10,9	4,8	100,0
Municípios+20.000 hab.(2)	78,7	11,5	7,1	2,7	100,0
Demais Municípios	87,0	7,3	4,2	1,6	100,0
Norte	81,8	9,8	5,8	2,5	100,0
Nordeste	88,4	6,4	3,6	1,6	100,0
Sudeste	67,9	15,5	11,8	4,8	100,0
Sul	69,4	16,1	10,4	4,0	100,0
Centro-Oeste	73,9	13,4	8,6	4,1	100,0

Fonte: Com base em: Dados Básicos: IBGE, Censo Demográfico 2000

(1) Déficit habitacional básico se refere à soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos. Pode haver dupla contagem entre cômodos (componente da coabitação familiar) e as estimativas de domicílios rústicos, feitas através de método indireto, possibilidade pouco provável em função do conceito desses dois componentes. (2) Municípios com população urbana das sedes igual ou superior a 20 mil habitantes, exceto os localizados em regiões metropolitanas.

O critério de análise do déficit habitacional quanto às faixas de renda da população, apresentado na tabela acima, evidencia que os problemas de moradia estão diretamente relacionados com a média dos proventos mensais das famílias brasileiras. Enquanto os outros aspectos de análise já apresentados podem apresentar fortes variações em decorrência da região, do tipo ou do local da moradia, o critério faixa de renda deixa explícito que a questão habitacional brasileira está associada principalmente à extrema desigualdade na distribuição da renda no Brasil.

Por fim, deve-se citar a questão do déficit habitacional qualitativo ou inadequação de domicílios. Este componente do problema se relaciona apenas às áreas urbanas, e constitui um quesito significativo na elaboração de políticas habitacionais. A Tabela 8 mostra um expressivo número de unidades habitacionais urbanas com algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária, acesso aos serviços e equipamentos urbanos, entre outros, o que revela a escassa articulação dos programas habitacionais com a política de

desenvolvimento urbano, como a política fundiária, a de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental.

Na região Nordeste, onde os níveis de renda da população e o investimento público são menores, nota-se uma forte demanda por obras de infra-estrutura, o que acaba por incrementar ainda mais o número de domicílios sem banheiro. Enquanto que a região Sudeste, em função dos movimentos migratórios – consequência da existência de centros concentradores de renda – apresenta o adensamento excessivo como um forte critério na configuração de moradias inadequadas.

TABELA 8 – CRITÉRIOS DE INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS (1), GRANDES REGIÕES, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E BRASIL - 2000

ESPECIFICAÇÃO	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA	
				TOTAL(2)	ÁGUA E ESGOTO(3)
Brasil	2.173.068	2.839.170	3.215.997	11.992.535	2.267.064
Regiões Metropolitanas	1.198.192	1.555.996	743.919	4.010.688	723.001
Municípios+20.000 hab.(4)	602.476	850.308	1.186.503	4.040.718	778.605
Demais Municípios	372.400	432.866	1.285.575	3.941.129	765.458
Norte	90.617	279.973	682.706	1.351.752	458.607
Nordeste	604.156	630.865	1.678.636	4.401.530	861.377
Sudeste	954.944	1.503.304	393.838	2.854.717	415.332
Sul	449.138	244.971	261.978	1.852.689	150.681
Centro-Oeste	74.213	180.057	198.839	1.531.847	381.067

FONTE: Com base em: IBGE; Estatísticas do Século XX, Rio de Janeiro, 2003.

(1) Apenas casas e apartamentos urbanos. Não são incluídos os cômodos nem os domicílios improvisados, considerados como déficit habitacional; todavia, não se pode excluir os domicílios rústicos devido ao método de estimativa dos mesmos. (2) Domicílios urbanos que não possuem um ou mais dos seguintes serviços de infra-estrutura: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. (3) Domicílios urbanos que não dispõem dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário ou fossa séptica conjuntamente. (4) Municípios com população urbana das sedes igual ou superior a 20 mil habitantes, exceto os localizados em regiões metropolitanas.

Ainda segundo o Ministério das Cidades (2004), a ausência de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental é o maior problema e envolve aproximadamente 12 milhões de moradias, ou seja, 1/3 do total de domicílios urbanos duráveis no País têm pelo menos uma

carência de infra-estrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica), sendo 60,3% nas faixas de renda de até três salários mínimos.

A Tabela 9 explicita os números gerados pela FJP em 2005 a respeito do número de domicílios particulares permanentes ocupados e vagos existentes no território nacional. Esses números evidenciam uma ocupação, como citado na seção anterior, predominantemente urbana, concentrada nas áreas de maiores aglomerações populacionais e também confirmam o desenho das diferentes características regionais.

TABELA 9 – DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES OCUPADOS E VAGOS, POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO, SEGUNDO – GRANDES REGIÕES E BRASIL – 2000

ESPECIFICAÇÃO	DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES (1)					DOMICÍLIOS VAGOS		
	Total	Urbana	Rural			Total	Urbana	Rural
			Total	Rural de extensão urbana	Demais áreas rurais			
Brasil	44.776.750	37.369.980	7.406.770	274.227	7.132.543	6.029.756	4.580.147	1.449.609
Regiões Metropolitanas	18.443.535	17.826.313	617.222	198.419	418.803	2.356.233	2.256.873	99.360
Municíp. +20mil hab(2)	14.374.569	12.717.023	1.657.546	50.106	1.607.440	1.847.917	1.522.385	325.532
Demais municípios	11.958.646	6.826.644	5.132.002	25.702	5.106.300	1.825.606	800.889	1.024.717
Norte	2.808.778	2.041.469	767.309	14.570	752.739	313.431	233.827	79.604
Nordeste	11.398.082	8.160.931	3.237.151	54.669	3.182.482	1.765.220	1.076.145	689.075
Sudeste	20.215.428	18.490.476	1.724.952	177.700	1.547.252	2.794.954	2.372.075	422.879
Sul	7.201.185	5.927.741	1.273.444	22.347	1.251.097	735.362	561.386	173.976
Centro-Oeste	3.153.277	2.749.363	403.914	4.941	398.973	420.789	336.714	84.075

Fonte: Com base em: Fundação João Pinheiro (FJP), 2005.

(1) Totais obtidos através do processamento dos microdados do Censo Demográfico 2000, podendo haver pequena diferença em relação aos números publicados pelo IBGE. (2) Municípios com população urbana das sedes igual ou superior a 20 mil habitantes exceto os localizados em regiões metropolitanas.

É preciso considerar que, enquanto a Região Sul do país possui índices de qualidade de vida mais altos, a Região Sudeste, graças ao desenvolvimento econômico, se estabelece como a região mais populosa do Brasil, seguida pela Região Nordeste, a qual historicamente se caracteriza por níveis mais baixos de renda e grande evasão da população. A Região Centro-oeste e a Região Norte apresentam aspectos físicos ambientais que culminam com uma população mais rarefeita.

Os dados sobre domicílios vagos, também apresentados na Tabela 8, constituem na verdade um dado obscuro como parâmetro para conclusões precisas, tendo em vista que o estoque identificado pelo IBGE considera apenas seu número absoluto decorrente de três possibilidades citadas a seguir:

- a) O domicílio estar fechado devido à ausência dos moradores no período da coleta de dados do censo demográfico;
- b) O domicílio ser de uso ocasional, como por exemplo: casas de campo, de fim-de-semana, férias, etc.;
- c) Os domicílios estarem efetivamente desocupados na data de referência do censo demográfico.

A coleta de informações mais precisas sobre os números recenseados de domicílios vagos, em decorrência do montante expressivo, é uma importante preocupação de especialistas em habitação e dos formuladores de políticas habitacionais.

Lorenzetti (2001) assinala que o panorama da atuação formal do poder público, a despeito da sucessão de planos e programas implementados ao longo de décadas, a população de mais baixa renda, que representa parcela significativa do déficit nunca conseguiu ter suas necessidades habitacionais convenientemente supridas, parte do fracasso pode ser creditado ao fato do modelo da ação política oficial ter sido calcada, insistentemente, na aplicação de recursos onerosos, o que não se coaduna com o limitado poder aquisitivo da clientela dos financiamentos.

Ademais, sem a definição clara de uma política de subsídios para a habitação popular, incorreu-se no erro da concessão indiscriminada de benesses, comprometendo ainda mais o sistema. Dentro desse quadro, a cidade ilegal aparece como uma das saídas encontradas pela população para suprir-se de uma necessidade básica de subsistência: a moradia. As soluções

clandestinas contam, em grande medida, com a tolerância do poder público, considerando que, dessa forma, “o custo da habitação tende a ser excluído do orçamento doméstico da força de trabalho sem que o Estado arque com essa despesa através de subsídio ou através da política habitacional institucional”.

CAPÍTULO 2

O CAMINHO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Neste capítulo abordam-se alguns aspectos da política habitacional e suas tentativas de encontrar um caminho para combater o déficit habitacional. Para tal, é feita uma leitura de autores e pesquisadores dedicados a este tema, tentando expor um panorama geral do pensamento crítico sobre a questão da moradia e os meios de torná-la acessível às populações menos favorecidas.

São levantados desta forma diferentes questionamentos, proposições e críticas destes agentes envolvidos, por vezes, na elaboração das políticas habitacionais, mostrando que os diferentes governos instaurados a partir de 1964 seguiram vários caminhos.

Dentre estes, se pode citar a centralização excessiva das decisões do Estado em alguns períodos políticos, a inoperância do Governo Federal em outros, a aposta na utilização de recursos onerosos de alguns governos em contraposição à construção em série, a fundo perdido, de conjuntos habitacionais, em governos subseqüentes, constatando que via de regra, o poder público entendeu que as novas unidades habitacionais deveriam ser destinadas a novos proprietários, relegando a um segundo plano a possibilidade do aluguel.

No entanto, independente da gama de aspectos a serem expostos, tem-se em comum aos diferentes períodos de governo o problema da produção insuficiente de moradias, principalmente para as famílias de menor renda, e o conseqüente crescimento do déficit habitacional.

2.1 A PROCURA POR UMA POLÍTICA HABITACIONAL

Com o encerramento das atividades do BNH em 1986, estabeleceu-se um vácuo institucional na política habitacional. Durante todo o período dos governos Sarney e Collor, esse setor, devido ao contingenciamento de recursos, acabou por apresentar-se de maneira coadjuvante na elaboração das políticas públicas³⁰.

A implementação de programas emergenciais constituiu, de forma evidente, um meio de responder aos anseios dos setores populares com o agravamento do problema habitacional em decorrência das crises política e econômica. No entanto, essa postura governamental impedia a estruturação de uma política habitacional consistente e articulada com um projeto de desenvolvimento urbano, na qual fosse possível avaliar as causas, aplicar as propostas e medir os resultados.

O recurso dos objetivos emergenciais sempre foi recorrente. É preciso lembrar que já em 1964, a primeira presidente do BNH, Sandra Cavalcante, escrevia para o então recém empossado presidente Castelo Branco, sobre a importância de uma clara política habitacional para o fortalecimento da economia através do importante segmento da construção civil, assim como da criação de um Fundo de Assistência Social, com o intuito de agir junto às “massas órfãs e magoadas”³¹.

Para acabar com essa falta de rumos e inexistência de uma continuidade da política habitacional, durante o governo FHC, houve uma forte tentativa de refazer um arcabouço institucional com maior capacidade organizacional para o setor, criando a SEPURB no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Nesse período estabeleceu-se também um debate envolvendo a reformulação do SFH, e se redimensionou o papel da CEF como agente operador dos recursos financeiros.

³⁰ Ver capítulo 3. item 3.2 – Da Nova República ao Governo Itamar Franco 1985/1994, páginas 84 a 90.

³¹ Ver em anexo: Carta de Sandra Cavalcante ao presidente Castelo Branco (1964)

No entanto, tais medidas não concederam à política habitacional um lugar de destaque na esfera federal. Mesmo com a transferência, no segundo governo FHC, da SEPURB para a recém criada Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada diretamente à Presidência da República, a política habitacional acabou se localizando, via de regra, em um patamar secundário em relação ao desenho institucional estabelecido, fazendo que a partir de 2003, os formuladores do governo Lula proclamassem para si o fim do vácuo institucional estabelecido com o encerramento do BNH e restabelecido com a criação do Ministério das Cidades.

Desde o ano de 1994 se formulavam as condições para a criação do Ministério das Cidades, através do Instituto Cidadania³², coordenado à época pela principal figura de oposição, o atual presidente Luis Inácio Lula da Silva, conjuntamente com especialistas e lideranças sociais envolvidos com o Movimento da Reforma Urbana.

Em maio de 2000 o Projeto Moradia, lançado pelo Instituto Cidadania, pregava que a transformação do problema da habitação numa prioridade nacional requereria uma estrutura governamental capaz de formular a política urbana nacional e as políticas setoriais de: reforma urbana, habitação, saneamento e transporte urbano e de articular os diferentes agentes, instâncias e níveis de governo no sentido de implementar uma estratégia nacional para equacionar a questão urbana e habitacional do Brasil.

O documento propunha a extinção da Secretaria de Estado e do Desenvolvimento Urbano (SEDU), e utilizando-se a estrutura existente, seria criado o Ministério das Cidades e da Habitação, e teria um papel decisivo para articular política e tecnicamente a criação do Sistema Nacional da Habitação.

³² As informações sobre a criação do Ministério das Cidades foram retiradas do caderno MCidades nº 2, relatando acontecimento da época em que o PT, partido do presidente Lula, era oposição ao Governo Federal.

Neste Sistema Nacional de Habitação fariam parte o Ministério das Cidades; os Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Urbano; os Fundos de Moradia nas três esferas governamentais; a Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional; e os agentes promotores e financeiros, públicos e privados.

Não caberia ao Ministério das cidades, em hipótese alguma, qualquer função executiva, uma vez que a execução dos programas e projetos deveria estar prioritariamente sob a responsabilidade de órgãos municipais, intermunicipais e excepcionalmente, estaduais ou a partir de agentes promotores públicos não estatais ou privados.

Ao ministério caberiam principalmente ações planejadoras, normativas e articuladoras, tendo a função de normalizar as ações governamentais nessa área, formular Planos Nacionais e criar um Sistema Permanente de Dados sobre as questões urbanas e habitacionais, capazes de permitir a obtenção de diagnósticos precisos.

Não obstante o planejamento institucional formulado com significativa antecedência, o Ministério das Cidades vem tentando proceder a uma mudança gradual de foco na parcela populacional a ser atendida, colocando o Governo Federal como um agente significativo no fornecimento de moradias para as classes de menor renda.

Contudo, o papel desempenhado pelo Estado no fomento à construção de novas moradias configura um debate a parte. Primeiramente deve se colocar que esta ação pode ser direcionada ao mercado formal – pouco acessível a grande parte do setor componente do déficit habitacional – ou ao mercado informal, o que constitui uma prática ainda pouco explorada.

Sobre a atuação do estado, e a conseqüente formulação e aplicação de políticas públicas para a habitação, diversos autores abordam a questão, sendo relatadas algumas das suas opiniões e propostas logo a seguir.

Chalfun (2003) entende que o poder público³³, apesar da opção de atender explicitamente às necessidades das populações carentes, prefere acreditar que a solução se dará através de mecanismos de mercado, principalmente com o fortalecimento do macro setor da construção civil e imobiliário e acrescenta:

Tal opção confirma a constatação por parte do poder público de que as populações carentes, de uma maneira ou de outra resolverão (como vêm resolvendo) seu problema residencial, [...] cabendo ao poder público local a função de adequar o estoque de habitações (especialmente a construção da infra-estrutura) em moldes “homeopáticos” (CHALFUN, 2003, p.20).

Ao optar por uma política de não intervenção efetiva no fornecimento de moradias às famílias de menor renda, o Estado acaba por sedimentar a prática do auto-atendimento como uma das principais características da produção habitacional, responsável pela maior parte das novas unidades que se agregam anualmente ao estoque existente, constituindo segundo Chalfun (op.cit.) “uma atividade que se multiplicou, notadamente nas periferias dos grandes centros urbanos e se manteve ativa durante todo o processo de urbanização acelerada”.

Para Maricato (Bonduki Org., 1997), “os investimentos públicos obedecem à lógica secular dos interesses privados”, fazendo com que o mercado imobiliário não atenda à maioria da população com o fornecimento de moradias adequadas em áreas legais, principalmente nas metrópoles, demonstrando a “falácia das propostas neoliberais de auto-regulação do mercado” e ainda complementa:

O direito à moradia e à cidade exige a superação de duas heranças do Brasil arcaico, que estão sedimentadas nos procedimentos estatais: a concentração dos investimentos públicos seguindo a lógica da valorização imobiliária e a legislação urbanística (propriedade fundiária e imobiliária, parcelamento, zoneamento, código de obras etc.) que se pretende moderna, mas que tem o efeito de contribuir com a escassez de moradias e o atraso tecnológico na construção civil (BONDUKI ORG, 1997, p.39).

³³ O texto tomado como referência é de março de 2003 e portanto não caracteriza necessariamente uma opinião a respeito do atual Governo.

Santos (1998) lembra, no entanto, que a ênfase dedicada ao lado social da política habitacional não deve obscurecer a importância da atuação do governo sobre o mercado, visto que esse setor responde por uma parcela significativa da atividade econômica e do número de empregos gerados na economia, sendo ainda necessário ressaltar a natureza urbana da questão habitacional e sua correspondente estratégia de desenvolvimento urbano, considerando que os efeitos relacionados aos mecanismos de urbanização, tais como: legislação, uso do solo, padrão das edificações etc, acabam por influenciar diretamente nas condições de moradia e no conseqüente aumento do número de habitações informais.

2.2 A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

O modelo institucional responsável pelas políticas sociais no regime militar se caracterizava pelo alto grau de centralização do poder público na elaboração das ações governamentais relativas ao problema habitacional, e priorizou as faixas de rendimento médio da população. O desmantelamento posterior do sistema se caracterizou pela fragmentação e descontinuidade, tornando evidente a falta de prioridade do governo federal em tratar da questão do déficit habitacional.

A ausência, nesse período, de uma instância nacional que tratasse das questões relativas às políticas urbanas, acabou por prejudicar a atuação dos governos estaduais e municipais, assim como dos demais atores sociais na elaboração e implantação de políticas públicas direcionadas ao setor.

Essa incapacidade de comunicação entre o poder federal e as esferas de poder local impulsionou diversos municípios a tratar os seus problemas de habitação com programas específicos, que se não foram capazes de estabelecer uma solução geral para o problema, ao

menos tiveram o mérito de destacar a importância dos municípios na implantação das políticas urbanas e sociais.

Para Bonduki³⁴ (1998), a participação dos municípios na formulação e implementação da política habitacional foi extremamente positiva, deixando claro que a mesma não pode, em momento algum, justificar a inoperância do Governo Federal.

Os governos de Itamar Franco e FHC incentivaram a descentralização da execução e formulação dos programas e projetos habitacionais. O programa Habitar-Brasil, criado pela Secretaria Nacional de Habitação do extinto Ministério do Bem Estar Social, no Governo Itamar Franco, estimulava os municípios a criar fundos e conselhos municipais de habitação, sendo estes fundamentais para a participação nos programas federais. Essa tendência se acentuou no Governo FHC através dos conselhos estaduais de habitação, determinando que para a elaboração de programas habitacionais fosse extremamente relevante a análise e reflexão das experiências municipais relativas à habitação de interesse social realizadas a partir da redemocratização do país em 1985. Sobre a participação dos municípios Bonduki (1998) ainda afirma:

O processo de maior participação dos municípios na questão da habitação também está ligado ao crescimento dos movimentos sociais, particularmente da luta por terra e moradia. A consolidação da democracia e das eleições diretas livres tornaram o município o principal interlocutor dos movimentos e o responsável imediato pelo equacionamento das demandas sociais, posto estar mais diretamente em contato com os problemas da população carente (BONDUKI, 1998, p.65)

Contudo, é preciso considerar que as políticas públicas na área da habitação não podem ser colocadas como o principal meio de promoção e incentivo da construção de

³⁴ Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista, professor da Escola de Engenharia de São Carlos – USP. Foi presidente do sindicato dos Arquitetos em São Paulo, Superintendente de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento, Secretário Executivo do Funaps (1989-92) e um dos consultores para a elaboração da Política Nacional da Habitação do Ministério das Cidades em 2003/2004.

moradias, tendo em vista que algumas estimativas³⁵ consideram que o SFH seja responsável por aproximadamente ¼ das habitações executadas no país. Dessa forma, pode-se entender que a atuação do estado deva ser de regulamentação do setor e, principalmente, de propor e implementar as políticas necessárias para a interação entre o mercado e as populações menos favorecidas.

A esse respeito, Maricato (2001) entende que a abordagem da questão da moradia deve ser contemplada por uma visão holística na qual a estrutura de provisões de habitações atenda às diversas camadas econômicas, partindo da constatação de que se não deve separar as políticas de interesse social da dinâmica estabelecida pelo mercado imobiliário.

De outra forma, são muitas as condições adversas para a manutenção desse valioso bem que é a habitação, por aqueles que forem favorecidos pelas políticas públicas. E incorrerá na transferência das moradias para populações de maior poder aquisitivo, caso estas também apresentem dificuldades de acesso ao mercado residencial privado.

Destaca-se também o fato de que no Brasil a questão da moradia social se identifica com a questão da moradia em geral, pois se refere à maior parte da população. O acesso ao mercado privado é tão restrito e as políticas sociais tão irrelevantes que à maioria da população sobram apenas as alternativas ilegais ou informais, e Maricato (2001) ainda acrescenta que:

A maior parte das moradias, assim como boa parte das cidades construídas no país nos últimos 20 anos, foram feitas sem financiamento, sem conhecimento técnico e fora da lei³⁶. Isto significa que arquitetos e engenheiros não tem participado dessa grande construção. Significa também a ausência do Estado regulador e planejador nessas áreas. (...) O *laissez faire* predominou no uso e na ocupação do solo, na maciça maioria das cidades, décadas após décadas, independentemente do prestígio ou desprestígio do planejamento urbano e do Estado interventor ou liberal (MARICATO, 2001).

³⁵ Azevedo (1982) e Maricato (1987).

³⁶ Instituto Cidadania 2000.

Cardoso (2003) também analisa os possíveis conflitos entre as populações situadas em diferentes faixas de renda, concluindo ser evidente que o quadro das necessidades habitacionais no país impõe a prioridade a ser conferida aos setores de mais baixa renda (até três salários mínimos). Experiências anteriores mostram que na ausência de programas mais universais de oferta, os programas focalizados nas camadas inferiores de renda tendem a ser disputados por camadas de renda superior³⁷ (seja através de pressão para sua alteração, seja através da aquisição – formal ou informal – das moradias produzidas). Além disso, é consenso entre os especialistas que essa camada de renda não será atendida a não ser com subsídios diretos, incidindo sobre o valor do bem. Assim como Maricato (1987), Cardoso (2004) salienta que a habitação é:

Direta ou indiretamente, fruto de um processo de produção capitalista. Este processo de produção, diferentemente de outros setores econômicos, tem como base de sua lucratividade a apropriação dos benefícios gerados pela extrema diferenciação do espaço urbano em termos de equipamentos, serviços e amenidades, diferenças que são reproduzidas e aprofundadas pelo processo de produção. Tendo em vista o histórico déficit da oferta de serviços públicos urbanos que marca nossas cidades, os processos privados de produção habitacional tenderão a adotar um comportamento especulativo, retendo a terra na espera da valorização e apostando sempre na elevação dos preços relativos. O resultado deste processo é que a produção privada atinge apenas um pequeno grupo social, formando pelas camadas de renda alta ou média alta que se apropriam dos terrenos que apresentam melhores condições de acessibilidade às áreas centrais, melhores ofertas de infraestrutura e maior nível de amenidades (CARDOSO, 2004, p.02).

Dessa forma, torna-se freqüente o choque entre o suposto interesse público em atender às necessidades das populações urbanas e os interesses dos grupos sociais beneficiados, levando, muitas vezes, o estado a direcionar o mercado da construção do parque imobiliário para os setores mais rentáveis, como também, pela produção e conservação do ambiente urbano, ou seja, aquelas empresas responsáveis pela execução das obras de infra-estrutura, sistema viário e fornecimento de transportes e saneamento contratados pelo poder público.

³⁷ Ver anexo 2.

A atuação do Estado favorece, via de regra, a grupos de interesse e de apoio ao poder constituído, e é assim descrita por Nunes (1997):

A estruturação da cidade se deu paralelamente à consolidação de grupos de interesses que inserem o espaço local na lógica do poder urbano do país. A burocracia, com acesso automático às decisões do planejamento urbano, instala-se confortavelmente, em uma simbiose ímpar entre poder estatal e interesses do mercado imobiliário (NUNES, 1997, p.22).

Como forma de descrever essa situação, Cardoso (2004) caracteriza o espaço urbano como uma arena onde se confrontam os diferentes interessados na apropriação dos benefícios e na geração de lucros contra as camadas populares interessadas em melhores condições materiais e simbólicas de vida.

A essa parcela da população nada resta a não ser uma estratégia de sobrevivência caracterizada pelo processo de favelização, encortiçamento e periferização, onde prevalecem a irregularidade e a ilegalidade do acesso à terra, pela carência quantitativa e qualitativa dos equipamentos e serviços urbanos, e por grandes dificuldades de acesso ao sistema de transportes, impedindo assim sua mobilidade plena no espaço da cidade. A desigualdade de condições urbanas de vida se expressa ainda como desigualdade ambiental, considerando-se que estas populações tendem a localizar-se em áreas de maior exposição a situações insalubres (contaminação da água, do solo e do ar) e inseguras (riscos de acidentes de diversos tipos).

Para tentar aliviar as tensões inerentes à obtenção de recursos por parte dos diferentes extratos populacionais, assim como aumentar a efetividade das políticas habitacionais, tentando atender aos difíceis mecanismos de inclusão das diferentes realidades presentes na efetivação das ações do Estado, Cardoso sugere:

Do ponto de vista dos programas a serem implementados, ganha-se maior eficácia com o oferecimento de uma cesta variada de tipos de programas, combinando urbanização de assentamentos, regularização fundiária e urbanística, oferta de lotes urbanizados associada a programas de apoio à autoconstrução ou de mutirão, financiamento de materiais de construção e, ainda, a construção de unidades. O fundamental é que se combinem programas de oferta de novas oportunidades habitacionais com programas de melhoramento dos assentamentos existentes, implicando o reconhecimento do direito à posse, mas criando condições para que se evitem as ocupações de terras impróprias à urbanização. Outras possibilidades que podem ser testadas e desenvolvidas são o aluguel social e a pesquisa e utilização de sistemas e materiais de construção alternativos que aumentem a eficácia e a eficiência dos processos construtivos. Aliado aos programas de atendimento à baixa renda, deve-se focalizar os moradores em áreas de risco, potencializando os programas já desenvolvidos por algumas prefeituras e ampliando a sua capacidade de ação de modo a que assumam uma função mais preventiva (CARDOSO, 2003, p.08).

Cardoso (2004) ainda ressalta o fato de que a literatura sobre as questões habitacionais normalmente enfatiza o aspecto nacional e as desigualdades regionais, no entanto, para os municípios que se situam em áreas metropolitanas ou em aglomerados urbanos, o mercado de moradia e mesmo as opções informais ou irregulares de acesso à terra e à habitação estão muito mais associadas à escala metropolitana onde se encontra normalmente o mercado de trabalho, escolas comércio, serviços etc...

Quanto à implementação das políticas públicas na área da habitação, deve se dizer que estas foram e continuam sendo, predominantemente, provocativas; isto é, se faz necessária uma ação da instância interessada para que se inicie um processo de financiamento da construção da moradia, seja este com recursos onerosos ou não onerosos.

Tal dinâmica propicia a articulação de setores mais organizados da sociedade civil, estejam estes inseridos no âmbito do poder público ou não. Contrapondo-se a esses segmentos organizados encontra-se aproximadamente metade das famílias brasileiras, as quais possuem renda igual ou inferior a três salários mínimos.³⁸ A capacidade de organização dessas

³⁸ Dados do IBGE – PNAD 2003.

populações acaba sendo prejudicada pela falta natural dos condicionantes³⁹ necessários à formação das noções de direitos e cidadania.

2.3 A DESIGUALDADE SOCIAL: UM PROBLEMA ESTRUTURAL

Para que o déficit habitacional possa ser diminuído é preciso juntar um contingente de oportunidades a um esforço consciente dos setores favorecidos. Barros e Carvalho (2003) descrevem com muita propriedade o objetivo a ser estabelecido por uma política social que pretenda diminuir as condições de pobreza do povo brasileiro e conseqüentemente o déficit habitacional:

Como o caminho de superação da pobreza não é composto por apenas um passo, mas por vários, diversas oportunidades serão necessárias. Cada família pobre percebe que o esforço necessário em cada passo será significativo e que o resultado desse empenho só será realmente compensador se todos os passos forem percorridos. Assim, se a família não compreende todo o processo, se não percebe com nitidez que terá todas as oportunidades necessárias e que será tratada com justiça ao longo de todos os passos, é natural que o esforço dedicado à superação da pobreza seja pequeno. A redução de esforço despendido por essas famílias diminui a eficácia dos programas e, por fim, a efetividade dos gastos sociais no combate à pobreza. Por tal motivo, qualquer política social que se proponha a auxiliar as famílias pobres em todas as etapas rumo à superação da pobreza deve, necessariamente, ser capaz de transmitir de forma clara esta mensagem a seus beneficiários, qual seja, a de que todas as oportunidades estarão disponíveis. Uma política social pode fracassar simplesmente se não for capaz de convencer as próprias famílias quanto a isso (BARROS E CARVALHO, 2003, p.14).

Para Barros e Carvalho (2003), a efetividade de um programa social depende não apenas da sua capacidade de atingir os mais pobres, como também de seu impacto sobre os beneficiários, seja expandindo a capacidade produtiva dos mesmos ou garantindo

³⁹ Baixa escolaridade e acesso restrito à informação, entre outros.

oportunidades para que essa capacidade possa ser utilizada, como também oferecendo a eles o acesso a uma série de serviços e bens básicos.

Uma das grandes questões atuais é que, a despeito da diversidade e amplitude da política social brasileira e de alguns esforços isolados de avaliação⁴⁰, o país continua sem um sistema de avaliação do impacto dos seus programas e políticas sociais. Assim, pouco se sabe sobre os resultados dos programas em andamento. Caso a eficácia relativa dos diversos programas fosse mapeada, seria possível concentrar os recursos disponíveis naqueles programas comprovadamente com maior impacto e, com isso, aumentar a efetividade da política social. Para isso é necessário um esforço permanente de avaliação, o qual permitirá a concentração de recursos em um espectro menor de programas de maior efetividade.

Apesar dos dados descontinuados e das pesquisas a respeito da questão habitacional terem sido pautadas pela mudança de critérios ao longo destes últimos 40 anos, é consenso ao se avaliar os resultados desses trabalhos, que o déficit habitacional brasileiro se apresentou sempre de maneira crescente, retratando a ineficiência da atuação do estado no setor.

Entre vários aspectos, aquele que parece ser o principal motivo desse descompasso é exatamente a falta de foco e conseqüentemente a falta de recursos destinados à produção de novas moradias, consistindo na elaboração de políticas públicas pouco direcionadas para a parcela da população que realmente carece da ação governamental.

Com a criação do Sistema Financeiro da Habitação e do BNH pode-se facilmente ressaltar a idéia de se criar um modelo empresarial, no qual os investimentos aplicados deveriam apresentar um retorno financeiro. Conjuntamente os incentivos à iniciativa privada nunca foram adequados para que esta se dispusesse a investir nos setores mais populares. Inclusive pode-se dizer que tal afirmação é por si um contra-senso.

⁴⁰ No caso de programas como o Planfor e o Bolsa-Alimentação

Durante o regime militar, o Brasil obteve os maiores índices de crescimento econômico do período estudado neste trabalho, porém foi também o período que apresentou o maior aumento nas taxas de desigualdade social, fator conhecido como um dos grandes responsáveis pelo problema habitacional brasileiro.

É preciso lembrar que tanto o discurso oficial, as motivações políticas, assim como a própria lei 4.380/64 que criava o SFH e o BNH, destinavam-se à elaboração de políticas públicas direcionadas à habitação de interesse social. No entanto, a dificuldade de implementação dessas políticas junto às classes menos favorecidas, associada à pouca capacidade de articulação destas, acabava e ainda acaba incorrendo em uma mudança de foco.

A falta de direcionamento não ocorre apenas com a política habitacional, consistindo em uma prática abrangente do governo federal. A leitura não integrada pelo poder público dos dados obtidos para a elaboração de programas e distribuição de benefícios, de forma a promover a igualdade social, incorre no desperdício dos gastos governamentais. A esse respeito Barros e Carvalho (2003) avaliam:

O grau de focalização da política social brasileira é extremamente precário. As razões para essa má focalização são múltiplas. O governo federal, ao distribuir entre os estados os recursos relativos aos vários programas sociais, na maioria das vezes não produz uma repartição proporcional à carência de cada um. Dessa forma, estados com menor grau de carência terminam por receber uma parcela de recursos muito superior a sua participação no total das carências nacionais. Neste caso mesmo que cada um focalizasse perfeitamente os recursos a que tem direito na sua população mais pobre, haveria falhas na focalização em nível nacional (BARROS, CARVALHO, 2003, p.05).

Portanto, entre as medidas a serem tomadas para a diminuição do déficit habitacional, parece ser necessária inserção das políticas habitacionais dentro de um contexto amplo de políticas públicas de fundo social, relacionando a existência dos programas habitacionais, à ação de outras políticas sociais, tendo em vista o problema da moradia de fato situar-se dentro de um outro problema maior: o acesso à renda.

Apesar do difícil e desigual acesso à renda ser um problema presente em todo o território brasileiro, a manifestação de suas causas se procede de maneira distinta entre as cidades, regiões metropolitanas e áreas rurais. Tal situação implica em uma atuação diferenciada do poder público, entendendo que acesso à renda, mais que o simples aporte de recursos financeiros, consista principalmente em instrumentar as pessoas para a obtenção de meios sustentáveis de vida.

Tal ação implica no conhecimento aprofundado das necessidades das populações a serem atendidas e das potencialidades presentes nas áreas onde será aplicada a intervenção do Estado. Barros e Carvalho (2003) descrevem o colocado da seguinte forma:

Embora a pobreza seja um problema universal, o seu tratamento necessita ser local, precisa respeitar e se adaptar às especificidades do espaço em que procura atuar. Assim, um dos grandes desafios para o governo federal é o de como desenhar a sua política social de uma forma flexível o suficiente para acomodar as especificidades locais. Para atingir tal finalidade, a política social federal terá de se basear num alto grau de descentralização que envolva não apenas a operacionalização, mas também a definição de alguns parâmetros dos programas e uma considerável participação comunitária (BARROS, CARVALHO, 2003, p.13).

Desta forma, entende-se que, juntamente à formação de pequenos centros urbanos ou grandes concentrações metropolitanas, é necessário o fomento de noções de cidadania para as populações beneficiadas, sem as quais pode tornar-se inócua a atuação do Estado.

Essa forma de proceder não é uma novidade, programas habitacionais com um forte cunho participativo da população são conhecidos em diversos lugares. Em Cuba, por exemplo, tem-se o programa *Arquitectos de la Comunidad* desenvolvido posteriormente à grave crise econômica enfrentada a partir de 1989 com o desmembramento da União Soviética e os diversos embargos econômicos sofridos a partir daquele momento.

O programa habitacional se baseia no método desenvolvido pelo arquiteto argentino Rodolfo Livingston, o qual estabelece uma relação muito próxima entre os arquitetos e a

família-cliente. Os profissionais realizam um estudo detalhado do lugar, entrevistando inclusive os membros da família. As informações recolhidas acabam por se transformar em soluções alternativas aos problemas encontrados, procurando desta maneira obter o máximo de satisfação da família com o menor investimento possível.

Tal método considera a execução progressiva e a evolução futura das necessidades das famílias atendidas, assim como, junto a outros programas, procura assimilar e racionalizar as experiências detectadas pela população local no enfrentamento dos problemas habitacionais. Esse incentivo à participação popular é capaz de articular uma resposta realista e integrada ao contexto sócio-econômico do lugar.

O Brasil também conta com exemplos interessantes de políticas participativas, entre elas pode-se citar o Programa Favela Bairro criado pelo Governo Municipal do Rio de Janeiro em 1993 e tendo como objetivo principal à implementação de melhorias urbanísticas através de obras de infra-estrutura urbana, acessibilidade e criação de equipamentos que visavam obter ganhos sociais, promovendo a transformação da favela em bairro.

Para tanto, o programa procurava também introduzir valores urbanísticos da cidade formal, tais como a identificação de ruas, praças, mobiliário e serviços urbanos, e implementava ações de caráter social, criando creches, programas de geração de renda, capacitação profissional e atividades esportivas, culturais e de lazer, e ainda promovia a regularização fundiária e urbanística.

Assim, ficou caracterizada nesses programas apresentados, a estratégia clara do poder público, de tratar a produção de habitações apenas como mais um dos itens necessários para o fornecimento de moradia digna.

CAPÍTULO 3

AS POLÍTICAS E OS PROGRAMAS HABITACIONAIS

Desde a fundação da Casa Popular em 1946 – possivelmente a primeira ação política efetiva do Estado Brasileiro com relação à questão da habitação – a trajetória da produção de moradias foi constantemente marcada por mudanças na concepção e na forma de intervenção do poder público nesse setor.

A busca por recursos em quantidade suficiente para o combate ao déficit habitacional pode-se considerar, desde sempre, um problema de complexidade similar à aplicação adequada e eficiente destes mesmos recursos.

O atendimento dos grandes e diferenciados números de pleitos dos Estados e Municípios, assim como a busca por uma atuação do Governo Federal, que fosse capaz de ditar, ao mesmo tempo, as diretrizes gerais da política habitacional e a implementação dos programas habitacionais, acabou construindo um histórico de mudanças de rumo e retomadas de direção que, no entanto, até o momento não parecem ter equacionado corretamente o problema da moradia, em especial para a população de baixa renda.

O aspecto histórico desses caminhos das políticas e dos programas habitacionais é o que se pretende mostrar neste capítulo, contudo, o recorte que se propõe tem início em 1964, com as mudanças na política habitacional implementadas pelo regime militar, em razão desta terem deixado importantes marcas no desenho institucional que perduraram até o governo do Presidente Lula, citando como elementos principais: a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

3.1 A POLÍTICA HABITACIONAL NO REGIME MILITAR – 1964/1985

3.1.1 A Criação do BNH

O cenário configurado no início dos anos 60 expunha uma série de paradoxos da então política habitacional. A aplicação de medidas populares, como o congelamento dos aluguéis, contrapunha-se à necessidade real de conseguir recursos para o financiamento de conjuntos habitacionais e ao concomitante estímulo à aplicação de capitais privados na construção de imóveis.

Ao mesmo tempo, um forte processo de industrialização entre os anos 1950 e 1960 incorreu em um aumento considerável do Produto Interno Bruto Nacional, provocando um intenso fluxo migratório campo-cidade responsável por um grande desequilíbrio nas condições urbanas no Brasil. Nesse momento, os problemas habitacionais começavam a se tornar mais evidentes devido ao incremento de construções precárias que se concentravam em locais estratégicos da cidade, provocando uma aglomeração dos aspectos visíveis das patologias urbanas (BRANDÃO, 1983).

Apesar dos novos moradores se estabelecerem normalmente em favelas ou cortiços, ainda assim, estes desfrutavam de condições habitacionais mais favoráveis do que nas áreas rurais, as quais raramente contavam com fornecimento de rede de água e energia.

Em 1962, foi criado o Conselho Federal de Habitação⁴¹, com a atribuição de orientar e promover a política de habitação do governo mediante um planejamento nacional visando particularmente à habitação destinada às classes menos favorecidas. O conselho criado substituíra a Comissão Nacional de Habitação, criada em 1961, e caracterizava-se

⁴¹ Decreto 1.281/62

principalmente por uma inovação: a coordenação e centralização da aplicação de todos os recursos destinados à habitação, provenientes de qualquer fonte. Ainda em 1962, era reconsiderada toda a legislação dos Institutos de Previdência referente ao setor imobiliário, criando-se programas para construção, melhoria e aluguel de habitações. (BRANDÃO, 1983, p. 47)

Em 1963, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, recomendava uma mudança radical na política urbana e habitacional do país (CHAFFUN, 1996). O documento resultante do SHRU é possivelmente, até aquele momento, o mais completo já elaborado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) sobre o tema, procurando examinar as causas do problema, suas principais características, conceituar o que se entendia por habitação e propondo finalmente, um conjunto de medidas objetivas para superar a crise (SERRAN, 1976).

Em decorrência do golpe militar em 31 de março de 1964, o IAB passou a ver com apreensão o encaminhamento do problema habitacional⁴². De fato a proposta governamental conflitava profundamente com o pensamento da classe, levando a uma mobilização do IAB para apresentar seus pontos de vista junto aos congressistas. Muitas de suas teses passaram a ser aceitas conjuntamente às propostas então formuladas por Carlos Lacerda⁴³. Em decorrência, o governo Castelo Branco criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

⁴² Ainda que, ao serem divulgados os propósitos do governo Castelo Branco em empenhar-se a fundo na questão o IAB imediatamente tenha enviado um telegrama ao presidente da República, congratulando-se com a atitude e colocando-se à disposição para participar de tal esforço.

⁴³ Segundo Brandão (1983), é de Carlos Lacerda a idéia da criação do BNH, e apesar deste ser adversário feroz do populismo e das esquerdas, com as quais o IAB se identificava, Lacerda era candidato a presidência e sua proposta no campo da Habitação era uma tentativa de alongar suas bases eleitorais na direção das populações mais pobres.

A criação dos instrumentos legais citados teve origem, praticamente em sua totalidade, na carta⁴⁴ que Sandra Cavalcanti⁴⁵ enviou ao recém empossado presidente Castelo Branco. A proposta visava oferecer à massa dos trabalhadores o acesso à casa própria, estabelecendo-se assim um forte compromisso social com a retomada do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que procurava diminuir o poder de influência da esquerda sobre as populações marginalizadas, tentando afastar os prováveis conflitos com o novo arranjo institucional, e estabelecer concomitantemente uma tendência cada vez mais centralizada para a forma de enfrentar o problema.

A lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, que criava o BNH, estabelecia em seu artigo 1º que: o Governo Federal, através do Ministro do Planejamento, formularia a política nacional de habitação e planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

Contudo, nos dois primeiros anos de existência, o BNH não respondeu adequadamente aos grandes objetivos atribuídos. Os recursos gerados pelas fontes até então instituídas⁴⁶, não supria a grande demanda de novas moradias.

Para garantir os recursos necessários para o recém criado Sistema Financeiro da Habitação (SFH), foram criadas duas fontes principais: O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)⁴⁷, o qual era alimentado pela poupança compulsória dos trabalhadores, e o

⁴⁴ Pode-se ler a carta na íntegra no anexo 1 deste trabalho.

⁴⁵ Partícipe do governo de Carlos Lacerda no Estado da Guanabara entre 1960/1965. Nesse período o governo dos EUA enviou cerca de 3 milhões de dólares para aplicar em habitação popular, tendo sido constituídas as vilas Kennedy, Aliança e Esperança, para onde foram transferidas quase 42 mil pessoas que habitavam em favelas.

⁴⁶ A receita prevista inicialmente era proveniente do desconto de 1% sobre as folhas de pagamento de todos os empregados submetidos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

⁴⁷ Criado através da Lei nº 5.107 de 14 de setembro de 1966.

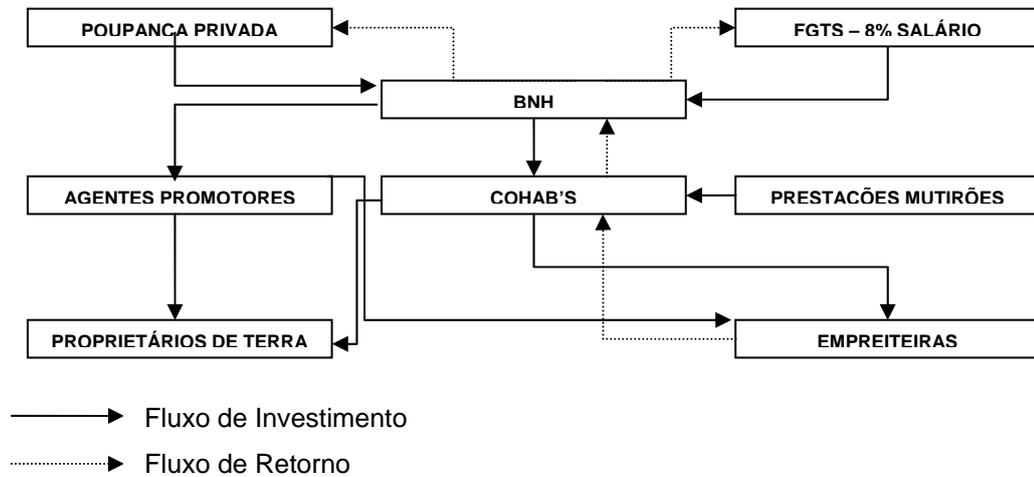
Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), constituído pela poupança voluntária captada por cadernetas de poupança.

Brandão (1983) destaca os principais aspectos relativos à legislação aprovada entre 1964 e 1967 para o setor habitacional:

- a) Incentivar a indústria da construção civil, compreendendo neste caso a produção de materiais intermediários e de habitações;
- b) Promover maior oferta de habitações populares;
- c) Articular os programas e planos habitacionais com a responsabilidade política do usuário, a fim de criar um vínculo entre o comprador da habitação financiada pelo governo e o aparelho estatal;
- d) Possibilitar o retorno do investimento governamental;
- e) Possibilitar maior controle e disciplina no uso e ocupação do solo urbano.

A criação do BNH estruturou um Sistema Financeiro da Habitação (apresentado na Figura 1) o qual mostra a concentração dos recursos derivados do FGTS e das Poupanças Privadas no BNH, que por sua vez, os redistribuía através das COHAB's e de outros Agentes Promotores, que eram responsáveis pelo retorno dos investimentos feitos ao próprio BNH.

FIGURA 1 – FLUXOS FINANCEIROS DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO – SFH 1967



- Notas:
1. – O BNH administrava os recursos do FGTS e da Poupança Privada
 2. – BNH repassava os recursos para as COAHBs e outros Agentes do Sistema (Sociedades de Crédito Imobiliário, CEF, Bancos, etc.)
 3. – Agentes compravam terras e administravam diretamente os programas, contratando empreiteiras ou financiando diretamente os mutuários que pagavam as prestações aos agentes remunerados por taxas e diferenciais de juros conforme legislação estabelecida pelo BNH.

Fonte: BRANDÃO, Arnaldo Barbosa. Habitação Popular no Brasil: Uma Visão Histórica 1900/1980, 1983.

A lei nº 4380/64, que criou o BNH, transformou também a Fundação da Casa Popular em Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). A idéia era criar dois braços estratégicos para cuidar da política habitacional: o BNH funcionaria como organismo normativo e executivo do Sistema Financeiro da Habitação, e o SERFHAU arcaria com o aporte técnico de apoio às atividades do BNH.

É interessante ressaltar que naquele momento tentava-se inserir uma idéia de planejamento integrado, o qual já era aplicado em alguns países europeus, condicionando a ação política aos três níveis de governo. Na realidade, segundo Brandão (1983), nunca houve qualquer integração mais consistente, principalmente no que diz respeito à atuação do BNH e do SERFHAU.

No primeiro biênio como realização concreta, o Governo Federal iniciou a criação de companhias de habitação (COHAB) e cooperativas habitacionais abertas, sob a orientação de empresários privados, objetivando captar recursos da população, os quais, somados aos de origem governamental, seriam utilizados na construção de grandes conjuntos habitacionais. A meta a que os administradores se propunham era acabar dentro do prazo de quatro anos com o déficit existente⁴⁸, estimado na ocasião em torno de oito milhões de unidades (AZEVEDO, 1979).

Para Maricato (1987), as experiências pontuais de habitações subsidiadas entre 1965 e 1968 redundaram em constantes fracassos, além de representarem muito pouco quantitativamente diante das necessidades sociais.

Paradoxalmente, o Sistema Financeiro da Habitação passou a apresentar melhores resultados exatamente ao ignorar as populações com menor renda, tratando a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas.

O regime militar tentou imprimir à máquina burocrática estatal uma racionalidade econômico-administrativa de tipo empresarial. A transformação do aparelho estatal teve como uma das características levar os órgãos da Administração Indireta – autarquias, empresas públicas, empresas de economia mista e fundações de direito público – a atuarem de forma nitidamente empresarial, isto é, com capacidade de se auto-sustentarem sem criar ônus à Fazenda Nacional (AZEVEDO, 1979, p.23).

O Plano Nacional de Habitação dividiu o acesso ao financiamento pelo BNH em três grandes níveis de atuação:

⁴⁸ A falta de critérios de definição do déficit habitacional, não permite concluir se esse número se refere apenas ao déficit quantitativo ou também ao qualitativo. No entanto, o censo realizado no início da década de 1960 descrevia que o País dispunha de 13 milhões e meio de domicílios ocupados, para uma população de 71 milhões de habitantes. Estimando-se uma média de 5 habitantes por residência, poderia-se estimar um déficit de “apenas” 700 mil moradias.

- a) Mercado Popular: para famílias com renda mensal de até três s.m., e tendo como principais agentes do BNH as Companhias Habitacionais, podendo ser estas estaduais e municipais.
- b) Mercado Econômico: para famílias com renda mensal de até seis salários mínimos, e tendo como principais agentes as Cooperativas Habitacionais sem fins lucrativos, e formadas, via de regra, para durarem apenas pelo período das obras, sendo constituídas por associações de classe (militares, comerciantes, etc.).
- c) Mercado Médio: para famílias com renda superior a seis salários mínimos. Neste setor atuavam basicamente os agentes privados do BNH, formado pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), responsável pela captação de recursos voluntários e constituído pelas Sociedades de Créditos Imobiliários (SCI); Associações de Poupança e Empréstimo (APE); e as Caixas Econômicas.

Proibido por seus estatutos de executar e administrar operações que financiava, o BNH atuava como agência de segunda linha. Para que seus programas tivessem êxito, o BNH tomou medidas para estimular a criação de intermediários viáveis em nível local, os quais executariam e administrariam operações de habitação e desenvolvimento urbano. Na área de baixo custo, seriam intermediárias as Companhias de Habitação (COHAB) e as sociedades de economia mista de propriedade dos estados e municípios.

Qualquer financiamento pelo Sistema Financeiro de Habitação, além da correção monetária, deveria pagar juros. No entanto, estes juros variavam em função do preço da habitação (de 1% até 10%). Segundo Azevedo (1979), tal situação estimulava os agentes privados, que participavam principalmente no Mercado Médio, a aplicarem o máximo

possível seus capitais nas faixas mais altas de financiamento, nas quais a rentabilidade dos investimentos era maior.

Para Azevedo e Andrade (1982), os aspectos citados caracterizavam um complexo quadro de relações entre o Estado e a iniciativa privada, cabendo ao primeiro estabelecer as regras do jogo, através de decisões sobre as exigências de renda familiar, prazos, juros e sistemas de amortização; regulando o mercado, credenciando instituições para atuar como seus agentes e determinado os índices de remuneração da poupança voluntária. Além do papel regulador, o Estado atuava como provedor e avalista dos recursos necessários aos empreendimentos imobiliários.

3.1.2 O re-direcionamento da política habitacional

O BNH, através de seus agentes, oferecia a princípio dois planos: A e B. O plano A destinado às classes de baixa renda e erradicação de favelas, e o plano B para os outros segmentos da população. No entanto, estes dois planos apresentavam diferentes e complexas formas de reajustes das prestações⁴⁹ e apesar do interesse do BNH de tornar viável a compra de moradia por parte dos trabalhadores de baixa renda com tais medidas⁵⁰, estes dificilmente conseguiam arcar com o aumento das mensalidades e com a excessiva prolongação dos prazos para pagamento dos financiamentos. Para atenuar tal situação, o BNH instituiu o Fundo de Compensação das Variáveis Salariais (FCVS)⁵¹, com o objetivo de estabelecer um limite para possíveis dilatações do prazo de resgate da dívida. No entanto, ao tomar tal decisão, o Governo Federal passava a reconhecer a necessidade da aplicação de uma política de

⁴⁹ Dados envolvendo as formas de reajustes das prestações podem ser encontrados em Azevedo e Andrade (1979): Habitação e Poder da Fundação da Casa Popular ao BNH.

⁵⁰ Vincular o reajuste das prestações à elevação do salário mínimo.

⁵¹ Resolução do Conselho de Administração do BNH – RC nº 251/67.

subsídios para os setores de baixa renda, tornando relativa à visão estritamente empresarial aplicada até aquele momento.

A partir de 1970, o BNH aumentou as concessões estabelecendo novos programas⁵²: o Plano de Correção Monetária (PCM), para empresários e adquirentes do mercado médio e o Plano de Equivalência Salarial (PES), estendido para os mutuários dos mercados econômico e médio.

O PES passou a fixar um número máximo de prestações a serem pagas pelo adquirente, e o FCVS assumia a responsabilidade pelo saldo devedor. Como esse programa se estendia também à classe média, a situação financeira do BNH sofreu um impacto negativo muito grande, e acabou por instituir um subsídio destinado tanto a habitações populares, quanto à construção de moradias para as classes média e alta.

3.1.3 A criação de programas de infra-estrutura

Azevedo e Andrade (1982) explicam que a experiência dos primeiros anos do BNH tinha mostrado que não bastava apenas construir casas: era preciso dotá-las de infra-estrutura adequada. Este fato, junto à correção monetária, era o principal argumento dos mutuários para o abandono e a inadimplência.

Em 1968, foi instituído o Programa de Financiamento para o Saneamento (FINASA), que mais tarde⁵³ daria origem ao Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Tais planos além de contemplar a lei que criara o BNH, serviam como forma de fazer girar o dinheiro em

⁵² O plano B passa a se chamar Plano de Correção Monetária (PCM) e o plano A é substituído pelo Plano de Equivalência Salarial (PES)

⁵³ Em 1970.

tempos de inflação. Em 1972 surgiu o projeto CURA⁵⁴ (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada), com o propósito de revitalizar e racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições de serviços de infra-estrutura e corrigir as distorções decorrentes da especulação imobiliária em face ao uso da correção monetária.

3.1.4 Os programas PLANHAP e PLANHAP II

No início de 1973, o governo federal lançou o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), estabelecendo pela primeira vez uma estrutura geral de planejamento para suas operações habitacionais em favor de grupos de baixa renda, afirmando seu objetivo de eliminar o déficit habitacional nas faixas de menor poder aquisitivo⁵⁵ e para tanto investiria na construção de um milhão de moradias por ano nos próximos dez anos. Tal dado numérico contrastava enormemente com os resultados até então alcançados, pois desde sua criação, em 1964, o Sistema Financeiro da Habitação não havia atingido ainda o total de 200 mil unidades para o setor denominado Mercado Popular (Tabela 10).

TABELA 10 - UNIDADES RESIDENCIAIS FINANCIADAS PELO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO SFH 1964 – 1974.

CLIENTELA/PERÍODO	1964 - 1969		1970 - 1974	
	Unidades financiadas	%	Unidades financiadas	%
Mercado Popular (1)	178.227	40,7	76.746	12,0
Mercado Econômico (2)	125.950	28,8	157.748	24,7
Mercado Médio (3)	133.838	30,5	404.123	63,3
Total	438.015	100,0	638.617	100,0

Fonte: BNH – Departamento de Planejamento e Coordenação (DPLAN) – RJ, 1981 in Azevedo e Andrade, 1982.

(1) Conjuntos Cohabs;

(2) Cooperativas, Hipotecas, Entidades Assistenciais;

(3) Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Material de Construção (Recon).

⁵⁴ O CURA, entre outros instrumentos, propunha o IPTU progressivo como forma de combate à especulação imobiliária.

⁵⁵ Percebe-se que o discurso é recorrente.

A execução do PLANHAP, porém, foi decepcionante. Sem recursos próprios, as COHABs e os estados encontraram dificuldades para cumprir suas obrigações financeiras. Além disso, com os custos de terrenos e de construção subindo mais rapidamente que o salário mínimo, crescia cada vez mais o distanciamento com a população alvo, no que se referia à capacidade de pagar. Com as lições dessa experiência, o BNH introduziu em 1975 uma série de modificações no PLANHAP e estabeleceu uma nova estrutura de planejamento para suas atividades em favor dos grupos de baixa renda, criando assim o PLANHAP II.

Para enfrentar o problema dos altos custos dos terrenos, os quais acabavam sendo inacessíveis às populações de baixa renda, foi criado também em 1975 o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB). No entanto, a falta de financiamentos do BNH para a melhoria parcial da habitação e compra de materiais, uma vez mais, comprometeu o desempenho desse programa. Para remediar tal situação, foi criado em 1977 o Programa de Financiamento de Melhorias na Habitação Individual e Empréstimos para Construção (FICAM).

Os investimentos em infra-estrutura, saneamento, transporte e ordenamento urbano, foram gradativamente ganhando espaço no orçamento do BNH. A Tabela 11 apresenta as distribuições das aplicações em habitação, desenvolvimento urbano e as operações complementares especiais entre 1969 e 1978, mostrando uma diminuição gradativa dos recursos investidos em habitação, que passaram, em um período de dez anos, de 93,2% dos recursos investidos para 69,9% do total, e o concomitante aumento dos investimentos nas áreas relativas ao desenvolvimento urbano, ressaltando-se principalmente o item saneamento, que teve seus investimentos aumentados em aproximadamente cinco vezes, passando de 3,3% para 16% em 1978.

TABELA 11 - DISTRIBUIÇÕES DAS APLICAÇÕES ANUAIS DO BNH 1969 - 1978

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1. Habitação	93,2	86,7	75,6	72,7	56,1	59,8	57,2	48,4	62,8	66,9
a. Produção e comercialização	84,9	74,3	62,3	55,7	37,4	35,9	43,0	30,9	45,6	50,0
b. Materiais de construção / consumidor	8,0	11,6	13,2	15,6	17,0	20,2	11,3	11,0	12,1	11,1
c. Complementares habitacionais	0,3	0,8	0,1	1,4	1,7	3,7	2,9	6,5	5,1	5,8
2. Desenvolvimento Urbano	4,1	6,7	4,8	9,4	19,7	25,2	29,7	34,0	30,2	28,0
a. Saneamento	3,3	6,7	4,8	9,4	14,0	13,2	12,9	14,2	15,8	16,0
b. Transportes	-	-	-	-	-	6,7	2,6	7,9	4,7	3,5
c. Outros	0,8	-	-	-	5,7	5,2	14,1	11,9	9,7	8,5
3. Operações complementares especiais	2,7	6,6	19,6	17,9	24,2	15,1	13,1	17,6	7,0	5,1
a. Materiais de construção - produtor	1,9	6,1	9,5	8,0	4,8	7,0	7,5	6,3	5,1	2,3
b. Operações complementares financeiras	0,2	0,1	9,6	9,2	19,0	7,3	5,0	9,1	0,4	1,1
c. Pesquisas, treinamentos e Assis.técnica.	0,6	0,4	0,5	0,7	0,4	0,8	0,5	2,2	1,5	1,7

Fonte: ALMEIDA & CHAUTARD. Uma Política de Bem Estar Social, 1976. apud Azevedo e Andrade 1982.

(1) Conjuntos Cohabs;

(2) Cooperativas, Hipotecas, Entidades Assistenciais;

(3) Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Material de Construção (Recon).

Em 1979, o BNH criou o Programa de Erradicação da Subhabitação (PROMORAR), que visava à melhoria das condições de vida das populações, e tinha entre as suas premissas evitar a transferência de seus moradores para regiões mais distantes, urbanizando, implantando escolas, centros de saúde e núcleos de lazer. Nesse programa de casas moduladas, o financiamento era de até 30 anos e as prestações não poderiam ultrapassar 10% do salário mínimo. O PROMORAR financiava também a preço de custo todo o material de construção destinado à ampliação da casa, utilizando recursos do FGTS e do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), contemplando também experiências de auto-construção na produção de moradias as quais culminaram no ano de 1984 no projeto João de Barro.

Para Bolaffi (1979), embora a criação do BNH tenha significado o reconhecimento explícito de um grave problema habitacional nos grandes centros urbanos do país, e por mais que sucessivos governos federais tenham assegurado as condições financeiras para enfrentar esse problema, nem a Federação e tampouco seus Estados e Municípios jamais chegaram a definir uma Política de Habitação Popular clara e conseqüente capaz de minorar os graves

problemas da população de baixa renda. Ficou caracterizado que o propósito da criação do BNH estava mais associado aos requisitos políticos, econômicos e monetários dos governos que conduziram ao efêmero “milagre” brasileiro do início dos anos 70, servindo para estimular setores estratégicos da economia e para beneficiar as classes de alta renda que constituíram um dos suportes sobre os quais se apoiou o pacto hegemônico que legitimou o regime militar brasileiro.

Sobre os primeiros quinze anos de funcionamento do BNH, Azevedo (1979) enumera algumas conclusões, entre as principais pode-se citar:

- a) O BNH procurou desde o início delinear uma política para os setores de baixa renda que permitisse o retorno do capital aplicado e, apesar dos vários aprimoramentos e instrumentos incorporados ao Sistema Financeiro de Habitação, não conseguiu implementar uma política de racionalidade empresarial para esse setor de renda;
- b) O insucesso da atuação no chamado Mercado Popular deve-se principalmente a política econômica, especialmente a política salarial adotada a partir de 1964, que aumentou a concentração de renda e diminuiu significativamente o salário mínimo real;
- c) A falta de atrativos para os Agentes Privados do BNH atuarem junto ao setor de baixa renda, assim como a pressão para as COHABs atuarem de forma empresarial, levou estes a resolverem os seus problemas de rentabilidade econômica simplesmente abandonando o mercado popular (renda de até três salários mínimos) e passando a atuar em níveis mais altos de renda;
- d) O BNH, de uma forma geral, não foi capaz de admitir um recuo na sua “estratégia empresarial” para a solução do problema habitacional, e apesar de

grande parte das unidades residenciais construídas pelas COHABs ser subsidiada, a maneira encontrada para explicar o alto índice de inadimplência no setor popular era conjuntural, visto que o reconhecimento de uma política de subsídios acarretaria em legitimar uma das características da política habitacional populista utilizada até 1964.

A Tabela 12 traz um demonstrativo da estimativa dos recursos financiados pelo SFH por faixa de renda até 1979, mostrando que, até aquele momento, o BNH havia servido como um meio de distribuição de renda às avessas, uma vez que as famílias atendidas com renda até três salários mínimos não chegavam a 1/3 do total de moradias financiadas. Tendo em vista que o montante de recursos a ser destinado para as famílias dessa faixa de renda é consideravelmente menor, o total do investimento para o setor era inferior a 10%. Pode-se supor que esse setor provavelmente contribuiu mais do que recebeu.

TABELA 12 - ESTIMATIVA DOS RECURSOS FINANCIADOS PELO SFH POR FAIXA DE RENDA – 1979

Faixas de renda familiar (em S. M.)	Mutuários por faixa de financiamento	Valor médio do financiamento em UPC	Estimativa dos recursos destinados por faixa c=axb (1.000 UPC)	Por faixa %	Acumulado %
0,00 – 0,83	33.548	50	1.677	0,15	0,15
0,83 – 1,32	126.069	150	18.910	1,71	1,86
1,32 – 1,66	106.045	225	23.860	2,16	4,02
1,66 – 1,92	80.822	275	22.226	2,01	6,03
1,92 – 3,10	121.471	350	42.514	3,84	9,87
3,10 – 3,84	99.760	450	44.892	4,06	13,93
3,84 – 5,85	172.555	625	107.846	9,75	23,68
5,85 – 9,73	170.610	925	157.814	14,27	37,95
9,73 – 12,46	124.440	1325	164.883	14,91	52,86
12,46 – 16,69	94.995	1.775	168.616	15,24	68,1
16,69 – 25,37	125.227	2.325	291.152	26,33	94,43
25,37 - ACIMA	19.983	3.075	61.447	5,57	100,0
Total	1.275.535		1.105.841	100,0	100,0

Fonte: Dantas, M. O maior desvio do sistema financeiro da habitação: só quem é pobre mantém as prestações em dia. Relatório Reservado, Rio de Janeiro, 13 (680): 1, nov, 1979. in Avaliação do Perfilurb no Brasil – Volume 1

Na década seguinte, a crise econômica faz as prestações subirem acima do salário mínimo. Os mutuários, principalmente da classe média, pressionaram o BNH que acabou por adotar taxas de indexação abaixo dos índices inflacionários, provocando um rombo nas contas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e agravando o déficit do SFH.

Tal situação, entre outras, acabaria em 1986 com o fechamento do BNH, encerrando um ciclo de políticas habitacionais associadas ao regime militar, deixando evidente, ao longo dos 22 anos de existência deste banco, o descumprimento das metas instituídas no ato da promulgação da lei que o criou, como ao longo de todas as suas transformações e re-direcionamentos ocorridos nesse período.

Maricato (1987) avalia que as famílias com renda de até três salários mínimos, foco principal da atuação do BNH, acabaram por ser exatamente as menos favorecidas. Estima-se que dos aproximadamente 16 milhões de unidades habitacionais construídas nesses 22 anos, o BNH tenha financiado 4,5 milhões, sendo que os recursos destinados aos setores populares tenham sido responsáveis por apenas 1,5 milhão de unidades.

Os dados atuais da CEF, apresentados na Tabela 13, mostram tais valores, no entanto, estes se baseiam em números de contratos realizados, portanto, tratando-se não apenas da construção de novas moradias, mas também da melhoria ou do investimento parcial de novas habitações.

Ao fim do governo Figueiredo, em março de 1985, era contabilizado o implemento de mais de dois milhões de contratos no período, registrando dessa forma um dos momentos de maior eficiência da política habitacional. No entanto, a diversidade de programas habitacionais, a mudança das regras destes, principalmente quanto ao pagamento e subsídio dos juros, assim como a falta de dados relacionados à efetivação dos contratos, não permite conclusões, a não ser aquelas já relatadas pelos autores aqui citados, confirmando a má

distribuição dos recursos, e a ineficiência no combate ao déficit habitacional situado nos setores de menor renda.

TABELA 13 – HISTÓRICO HABITACIONAL – TOTAL PAÍS ATÉ FINAL DO BNH

ANO	PRESIDENTES	QUANTIDADE – UNIDADES HABITACIONAIS		
		FGTS	SBPE	TOTAL
1964 ATÉ 1973		520.000	454.000	974.000
1974	GEISEL	35.937	60.268	96.205
1975	GEISEL	77.417	64.512	141.929
1976	GEISEL	164.353	109.410	273.763
1977	GEISEL	209.709	58.004	267.713
1978	GEISEL	279.516	58.133	337.649
TOTAL GEISEL		766.932	350.327	1.117.259
1979	FIGUEIREDO	274.238	108.985	383.223
1980	FIGUEIREDO	366.808	260.534	627.342
1981	FIGUEIREDO	198.514	266.884	465.398
1982	FIGUEIREDO	282.384	258.745	541.129
1983	FIGUEIREDO	32.685	44.562	77.247
1984	FIGUEIREDO	43.551	42.807	86.358
TOTAL FIGUEIREDO		1.198.180	982.517	2.180.697
Quantidade Total		2.485.112	1.786.844	4.271.956

Fonte: SUSAN/GEOCA GERENCIAL 040 Histórico Habitacional – Caixa Econômica Federal – CEF Posição em 30/09/2005

3.2 DA NOVA REPÚBLICA AO GOVERNO ITAMAR FRANCO – 1985/1994

A inesperada doença e morte de Tancredo Neves marcam, em março de 1985, o início da Nova República. Esse novo período da história brasileira está envolto por complexos condicionantes econômicos e políticos. O forte desenvolvimento econômico dos anos 70, implementado graças a uma política de grande intervenção estatal pelo regime militar, não se prolongaria pela década seguinte, e os custos do milagre econômico seriam cobrados de forma

severa ao longo dos anos 80, conforme destaca Gross (2003) no seguinte texto de Cano (1989):

A crise que se abateria sobre a economia brasileira na década de 1980 seria a mais grave e profunda já vivida no país. A taxa de investimento caiu, de cerca de 25% na primeira metade da década de 1970, para apenas 16% na de 1980, refletindo a ausência de expectativas positivas pelo empresariado privado e a profunda crise financeira do estado que impediria a retomada do investimento público. A economia brasileira apresentaria, nessa década, um crescimento médio tão sofrível que, em termos de renda por habitante, em 1989 estaria provavelmente abaixo de 1980. Acumulou-se com isto enorme agravamento dos problemas sociais e uma séria ameaça ao aprofundamento do atraso tecnológico de nossa indústria (GROSS, 2003, px apud CANO, 1989).

Paralelamente à questão econômica se estabelecia uma quebra na situação política vigente. Para Silva (1989) a estruturação de uma nova conjuntura política no país desde 1977, através de um processo de reorganização da sociedade civil, com o surgimento de um sindicalismo combativo e a intensificação da resistência popular, propiciou a formação de um partido político de oposição mais radical, o Partido dos Trabalhadores (PT); e a criação de duas centrais sindicais nacionais, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Congresso das Classes Trabalhadoras (CONCLAT); a conquista de vários governos estaduais pelo PMDB e pelo PDT, em 1982; e o enfraquecimento do partido oficial de sustentação ao regime militar, culminando com o movimento por eleições diretas para presidente da República, a partir de 1983, unindo as forças populares e os partidos políticos de oposição.

As somas das novas variáveis políticas e econômicas determinavam uma profunda desestruturação no SFH, a qual não impediria a volta do discurso das funções sociais a serem desempenhadas pelo BNH. Tal atitude, no entanto, se caracterizava como pura retórica, tendo em vista a incompatibilidade entre o objetivo social a ser alcançado, e a impossibilidade de auto-sustentação do modelo vigente, o que culminou com o fechamento do próprio BNH em 1986. Santos (1998) apresenta este período da seguinte forma:

Durante os governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992), os problemas do SFH que já se faziam sentir no ocaso do Governo militar, se agravaram a ponto de praticamente inviabilizar qualquer tentativa de retomada da política habitacional nos moldes anteriores. A idéia de que a política habitacional poderia ser feita mediante um sistema capaz de se auto-financiar (liberando os recursos do poder público para outros fins) foi praticamente sepultada, e o peso dos programas habitacionais *alternativos*, executados em sua maioria com recursos orçamentários e do FGTS, no total dos financiamentos habitacionais, aumentou consideravelmente (SANTOS, 1998).

Com o fim do BNH, o setor habitacional entrou em um período de grande crise institucional, caracterizando a ação governamental como um conjunto de ações segmentadas, sem articulação adequada e sem uma política consistente e coerente com o foco prioritário, ou seja, a população de baixa renda. Tendo em vista que, apesar dos recursos maciços em programas alternativos aparentemente serem voltados para as famílias com renda de até três salários mínimos, a má utilização dos recursos associada a uma prática política de clientela, incorreu na produção de unidades habitacionais de baixa qualidade ou não concluídas, fazendo com que uma grande parcela destas não pudesse ser comercializada ou o tivesse de ser muito abaixo do seu custo de produção. Como acréscimo ao problema, Santos (1998) descreve que tais programas habitacionais já eram normalmente desvinculados dos programas de saneamento e desenvolvimento urbano.

Desde o começo do governo Sarney até o fim do governo Itamar Franco, quando se dá início a uma reestruturação do setor, a política habitacional foi regida por vários órgãos que se sucederam sem, no entanto, alcançar resultados expressivos.

Em março de 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), que passou a se ocupar das políticas habitacionais, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. A extinção do BNH no ano seguinte fez com que as atribuições deste fossem transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF), a qual

por sua vez, viria a ser vinculada em 1987, ao novo Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), em substituição ao antigo MDU.

Durante a sua curta existência, o MDU, em decorrência de sua subordinação às metas econômicas ditadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMU), não apresentou nenhum avanço no tocante à política urbana, ocorrendo o mesmo com relação ao MHU, o qual teve apenas a questão ambiental incorporada. As contínuas modificações na burocracia federal acabaram apenas por caracterizar nesse período o completo vácuo institucional instaurado.

Em setembro de 1988, ocorreu uma nova alteração e surgiu o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), o qual permaneceu com a gestão da política habitacional. Contudo, a existência deste foi de apenas seis meses, dando lugar em 1989 à Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e a Caixa Econômica Federal (CEF) ficaram subordinadas ao Ministério da Fazenda.

Durante esse período foram mantidos os programas de Cooperativas Habitacionais e os diversos programas remanescentes da época do BNH foram sintetizados no Programa de Habitação Popular (PROHAP), nas modalidades Setor Público, a ser executado pelas COHABs, e Setor Privado, destinado às empresas de construção civil. Os dois casos determinavam a produção e comercialização dos conjuntos habitacionais, assim como as respectivas obras de infra-estrutura e equipamentos comunitários.

No entanto, o acesso restrito ao crédito por parte do poder público em decorrência das restrições impostas pelo Conselho Monetário Nacional em fevereiro de 1988, fez com que as 113.389 habitações populares executadas no ano anterior resultassem em apenas 30.646 unidades habitacionais em 1988.

Já no final do Governo Sarney, os programas desenvolvidos pela Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), implementaram linhas de financiamento a fundo perdido, a partir de recursos orçamentários, para atendimento à população com renda de até três salários mínimos; utilizando sistemas alternativos de produção (mutirão, lotes urbanizados, etc.), centravam-se fundamentalmente no Programa Nacional de Mutirões Habitacionais. Com uma meta inicial em torno de 550 mil unidades habitacionais, o modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de estados e municípios, deixando de estabelecer prioridades Federais na alocação dos recursos. Esse modelo permitiu maior autonomia dos governos estaduais e municipais, que deixaram de ser apenas executores da política habitacional (CARDOSO, 2003).

Porém, a conjuntura inflacionária, o quadro de crise econômica e fiscal associada à má aplicação dos recursos, afetou a capacidade de investimento nas ações programadas, acabando por reduzir significativamente os objetivos propostos. Ainda assim, segundo Oliveira (2000), o balanço das atividades do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, encerradas juntamente com o governo Sarney, mostrou um desempenho quantitativo superior ao dos programas convencionais praticados no mesmo período, fato inédito na trajetória da política de habitação popular brasileira.

Em 1990, durante o governo Collor, foi lançado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), operado pela Caixa Econômica Federal e que contava com recursos do FGTS. O PAIH se propunha a apoiar financeiramente programas de construção de unidades e de oferta de lotes urbanizados para atendimento de famílias com renda de até cinco salários mínimos, financiando o projeto de iniciativa de COHABs, Prefeituras, Cooperativas, Entidades de Previdência etc., e tinha como meta o atendimento de 245 mil famílias, em 180 dias, em três programas ou linhas de financiamento: Programa de Moradias Populares, Programa de Lotes Urbanizados e Programa de Ação Municipal para a Habitação Popular.

No entanto, o programa foi caracterizado por processos em que os mecanismos de alocação de recursos passaram a obedecer preferencialmente a critérios clientelistas ou ao favorecimento de aliados do governo central. Devido à pouca capacidade de investimento do setor público, grande parte dos custos de projeto, terreno e infra-estrutura entre outros, era repassado aos mutuários, provocando uma significativa diminuição nos parâmetros qualitativos do produto ofertado, principalmente nas questões relativas a acessibilidade, a equipamentos e serviços públicos.

Na área de saneamento foi criado o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB) e o Programa de Saneamento para a população de Baixa Renda (PROSANEAR), com recursos internacionais de agências como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Contudo, tais programas eram dissociados da política de habitação popular centrada no PAIH.

A utilização predatória, nos últimos dois anos do governo Collor, dos recursos do FGTS, passou a ser, em consequência das diversas irregularidades cometidas⁵⁶, a principal justificativa do Governo subsequente para a suspensão por dois anos de qualquer financiamento.

Santos (1999) lembra que além dos problemas apontados, cumpre destacar ainda que o período em questão foi marcado pela desvinculação dos programas habitacionais dos de saneamento e desenvolvimento urbano, o que contraria o relativo consenso de que a integração desses programas produz resultados socialmente mais eficientes.

Com o impedimento de Collor, o Governo Itamar Franco, entre 1992 e 1994, pretendeu resgatar a credibilidade da política habitacional ao instituir mecanismos para a conclusão e comercialização de todas as obras financiadas com recursos do FGTS que

⁵⁶Contratações acima da disponibilidade do FGTS e descumprimento consciente do Ministério da Ação Social da aplicação de recursos por Unidade da Federação e faixas de renda aprovadas pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS), além de atrasos nos cronogramas e elevação nos custos.

estavam paralisadas. Os programas na área da habitação popular foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Tais mudanças aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão dos programas em questão, e constituíram-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área da habitação popular (SANTOS, 1999).

Foram criados programas com recursos de origem orçamentária e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), para atender à população de baixa renda.

Esses programas não incorporavam a participação da CEF na operacionalização dos projetos implementados, os quais eram conduzidos pelo Ministério do Bem Estar Social. Tais programas, como o “Habitar Brasil” e o “Morar Município”, no entanto, devido ao pequeno montante de recursos aplicados em consequência das necessidades de restrição de gastos gerada pelo Plano Real, foram de pouco impacto no déficit habitacional (CARDOSO, 2003).

Porém, a exigência prévia da criação de Conselhos Estaduais ou Municipais e a constituição de um fundo próprio para o programa, introduziram instâncias decisórias mais democráticas, que apresentavam um aspecto descentralizador, caracterizando um avanço institucional em relação à atuação anterior.

Pode-se dizer que talvez a principal iniciativa gerada nesse período tenha sido a consolidação de um novo conceito de déficit, resultando na contratação, ao final do governo Itamar Franco, da Fundação João Pinheiro (FJP). Esta fundação estabeleceu critérios⁵⁷ de definição e quantificação que tem servido como base na implementação de programas a partir de 1995.

⁵⁷ Ver capítulo 1.

3.3 O PERÍODO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (FHC): 1995/2002

3.3.1 O primeiro governo FHC: 1995/1998

Com a implantação do Plano Real, o governo de Itamar Franco conseguiu conter a escalada inflacionária, conferindo uma estabilidade econômica há muito tempo alvejada. O sucesso do Plano Real propiciou a vitória das eleições presidenciais no final do ano de 1994 ao sociólogo Fernando Henrique Cardoso, ministro da fazenda do governo Itamar Franco e principal liderança de uma coalizão entre setores progressistas e conservadores que propunha um ambíguo projeto neoliberal.

A extinção do Ministério do Bem-Estar Social em 1995 e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), estabeleceram em um primeiro momento uma tentativa de reformulação da Política Nacional de Habitação, a qual propunha uma modalidade descentralizada de gestão dos recursos alocados do FGTS.

Arretche (1999) descreve, que a instalação das instâncias colegiadas nos Estados foi proposto pelo recém criado MPO em fase a uma conjuntura favorável. Naquele momento, avaliava-se que a corrupção e ineficiência administrativas das gestões civis anteriores foram possíveis graças à centralização federal; particularmente nas áreas de desenvolvimento urbano do período Collor. Considerava-se também que devido à heterogeneidade do espaço urbano brasileiro, formas descentralizadas de decisão sobre “onde” e “como” e sob “quais modalidades” aplicar recursos federais, produziria um ganho em eficiência, efetividade e eficácia.

O governo federal considerava que as necessidades de investimento nas principais áreas do desenvolvimento urbano eram de tal ordem que não mais poderia cumprir o papel de principal financiador da expansão dos serviços que havia encampado quando da vigência do BNH. Neste sentido, a abertura do setor aos investimentos privados, a utilização de recursos externos e o co-financiamento de estados e municípios impunham-se como uma necessidade. Ao lado disso, a capacitação administrativa dos municípios brasileiros, a maior eficiência decorrente da proximidade entre prestadores e usuários, os problemas de gestão diagnosticados no modelo centralizado anterior e as novas regras constitucionais justificavam a adoção de um modelo descentralizado (ARRETCHE, 1999).

Desta forma ficava estabelecida uma distinção entre as diferentes esferas de poder: o governo federal estabeleceria os princípios, metas, normas e diretrizes, as funções de regulamentação e controle dos serviços ficariam preferencialmente por conta do governo estadual e a execução dos programas deveria ficar por conta dos agentes privados ou públicos e, entre estes últimos, preferencialmente desempenhados no nível municipal.

A Política Nacional de Habitação deste governo estabelecia como principais premissas, a universalização do acesso à moradia, a melhoria, regularização e ampliação do estoque das unidades habitacionais, e principalmente, o foco prioritário no atendimento às camadas de baixa renda, estivessem estas inseridas dentro de um quadro de formalidade ou não, tanto nas relações de moradia quanto de trabalho.

Assim, logo no primeiro ano do Governo FHC, o MPO, através da SEPURB, instituiu um conjunto de programas dirigidos aos setores públicos e privados e aos cidadãos. Estes programas seriam operacionalizados pela CEF, responsável pela análise da viabilidade técnica e aprovação dos projetos e pela celebração dos contratos de repasse de recursos junto ao poder executivo das outras esferas de governo. Tal repasse se daria através do seguinte direcionamento: os recursos do FGTS, de caráter oneroso, estariam ligados ao setor público

através dos programas Pró-Moradia⁵⁸ e Pró-Saneamento, o programa Carta de Crédito⁵⁹ - FGTS nas formas individual e associativa destinado às famílias com renda de até 12 salários mínimos, podendo ser adquirido através de financiamento direto e o programa Apoio à Produção de Habitações⁶⁰, destinado às empresas do ramo da construção civil dedicadas à execução de empreendimentos habitacionais. A população de baixa renda seria atendida basicamente com verbas do Orçamento Geral da União (OGU), através dos programas Habitar-Brasil⁶¹, Pass⁶² e Pró-Infra⁶³ e a Caixa atenderia os segmentos de renda média com o programa Carta de Crédito⁶⁴ (CEF).

Segundo relatório da CEF⁶⁵, durante o primeiro governo FHC (1995/1998) os financiamentos para habitação atingiram o montante de R\$ 9,53 bilhões, somando R\$ 2,77 bilhões de recursos próprios R\$ 6,76 bilhões de recursos do FGTS, e R\$ 712,13 milhões de recursos do OGU. Porém, como descrito anteriormente, considerando que apenas os recursos do OGU seriam plenamente destinados às populações de baixa renda, pode-se notar que o montante proporcional de investimentos destinados a este setor foi bastante reduzido, esclarecendo que grande parte deste valor foi destinada à infra-estrutura e saneamento e não propriamente à moradia.

Desta forma, os objetivos fixados na Política Nacional de Habitação do Governo FHC, que pregavam a universalização do acesso à moradia e a concentração de esforços no atendimento às camadas de baixa renda, tiveram que se dobrar ao interesse dos grupos de

⁵⁸ Destinado ao desenvolvimento de projetos de melhoria da qualidade de vida prioritariamente das famílias com renda até três salários mínimos. que habitassem locais insalubres, impróprios ou de risco.

⁵⁹ Unificou os programas Créd-Mac, Créd-Casa e Pró-Cred, destinado a compra e construção de imóvel residencial, aquisição de terreno, compra de material de construção e ampliação de moradia.

⁶⁰ Destinado a produção de unidades habitacionais, comercializadas por meio de carteira própria de empresas da construção civil.

⁶¹ Repasse de recursos aos municípios com o objetivo de melhorar as condições de vida de famílias das áreas urbanas e rurais.

⁶² O programa visa implantar e melhorar os sistemas de abastecimento de água, saneamento ambiental, coleta e tratamento de lixo.

⁶³ Implementação de projetos voltados ao desenvolvimento das cidades.

⁶⁴ Visa atender às famílias de rendimento mensal acima dos patamares estabelecidos pelas linhas de crédito implementadas por recursos do FGTS.

⁶⁵ Caixa Econômica Federal; Balanço Social: 1995/1998.

pressão e a lógica de retorno de empréstimos do FGTS, o qual historicamente acabava por restringir as possibilidades de investimentos junto às populações mais carentes, reafirmando o modelo perverso que acentua as grandes desigualdades regionais existentes no cenário brasileiro, onde os estados e municípios mais ricos têm a possibilidade de oferecer melhores contrapartidas à união.

Segundo dados da SEPURB de 1999, os dois principais programas federais na área – Pró-Moradia e Habitar-Brasil – investiram em conjunto, cerca de dois bilhões de dólares no período 1995-1998. Santos (1999) explica:

Estes dois programas apresentam desenhos e objetivos muito semelhantes, cabendo aos estados e municípios apresentarem projetos às instâncias federais que, então, decidem sobre a liberação ou não do financiamento, levando em consideração, entre outras variáveis, a disponibilidade de recursos, a qualidade técnica do projeto, sua relação custo-benefício, sua adequação aos objetivos dos programas etc. Ao receber o financiamento, o poder público local realiza então as melhorias nas comunidades escolhidas (geralmente caracterizadas por elevado grau de informalidade) e legaliza a situação das famílias beneficiadas. Na maioria dos casos, o poder público local não exige qualquer tipo de contrapartida à população beneficiada, mesmo porque não há nada no desenho dos programas que o obrigue a cobrar pelas melhorias efetuadas. É importante notar, portanto, o caráter assistencialista desses programas cujo público alvo são áreas habitacionais degradadas, caracterizadas pela extrema pobreza de seus habitantes e, que justamente por isso, necessitam de ações emergenciais do poder público (SANTOS, 1999).

A relativa escassez de recursos para esses programas aliada à despreocupação quanto à recuperação dos custos, faziam que seu escopo fosse necessariamente limitado. Essa conclusão é reforçada quando se notava que esses programas não visavam principalmente à construção de novas unidades habitacionais (ainda que contemplassem essa possibilidade em alguns casos) e sim à melhoria das unidades existentes. Assim atuava-se muito mais na redução do déficit habitacional qualitativo do que quantitativo (SANTOS, 1999).

Azevedo (1996) descreve que o governo FHC apresentou como um dos pontos norteadores da nova política tratar a habitação no âmbito da política de desenvolvimento urbano através de ação conjunta com os estados e municípios, como forma de garantir o uso e

ocupação do solo urbano e a função social das cidades, propondo que os programas habitacionais fossem pensados de maneira integrada aos de saneamento ambiental, infraestrutura social e transporte urbano.

3.3.2 O segundo governo FHC: 1999/2002

Neste novo mandato foi criada a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) diretamente vinculada à Presidência da República e assumindo as funções anteriormente associadas ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). A SEDU passou a ser também responsável pela formulação e gestão da política urbana na esfera federal, encarregando-se dos programas habitacionais, de saneamento e infra-estrutura, e gerindo conseqüentemente os recursos do FGTS e OGU destinados a estes.

Porém, em decorrência da crise econômica e financeira o governo federal firmou em 1988 um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que impunha fortes restrições orçamentárias, reduzindo os recursos do OGU e restabelecendo as regras de utilização do FGTS, com o impedimento do seu uso em outras esferas de governo. Dessa forma, a exceção dos financiamentos internacionais, os empréstimos habitacionais foram limitados à atuação do setor privado, através do Programa de Arrendamento Residencial, ou de empréstimos individuais, como o Programa Carta de Crédito, resultando novamente no financiamento habitacional para as famílias com maior poder aquisitivo.

Em especial, o programa Minha Casa criado em abril de 1999⁶⁶, tendo como fonte de recursos o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), objetivava propiciar uma alternativa

⁶⁶ Medida provisória 1.823 de 29 de abril de 1999.

ao paradigma da casa própria, oferecendo às famílias com renda inferior a seis salários mínimos um programa de arrendamento residencial com opção futura de compra.

A concepção desse programa teve como principal meta combater o déficit habitacional derivado do ônus excessivo com aluguel e, portanto, concentrou as suas ações nas regiões metropolitanas e centros urbanos de grande porte⁶⁷.

Neste período a CEF transformou-se também no Agente Repassador das verbas do OGU, assim como no Programa Habitar-Brasil/BID, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e assumidos pelo Governo Federal. Este programa destinou-se ao fortalecimento institucional dos municípios e para a execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental, com foco nas famílias de baixa renda, apoiando-se no subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI), dirigido à capacitação dos agentes públicos municipais e no subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). O programa Habitar-Brasil/BID atendia preferencialmente municípios integrantes de regiões metropolitanas, em aglomerações urbanas e em capitais estaduais e incorria em um contrato de repasse de recursos financeiros sem retorno para a Federação.

Para Oliveira (2000), ainda que esse programa partisse de uma premissa correta ao reconhecer a falta de preparo da maior parte das instituições públicas para lidar com a questão da moradia de forma planejada, tratava-se de um programa extremamente complexo, sobretudo em sua etapa inicial, fato que criaria inúmeros complicadores para a sua concretização pelos municípios, que se vêem dessa maneira com dificuldades para acessar à etapa de obras.

⁶⁷ Cidades com população urbana igual ou superior a cem mil habitantes.

Esse período de governo teve entre seus eventos mais relevantes a aprovação após onze anos de tramitação legislativa a aprovação da Lei nº 10.257/2001, conhecida como O Estatuto da Cidade que trata sobre a regulamentação dos artigos 182 e 183 relativos à Política Urbana, presentes na Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade reuniu importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos, capazes de garantir efetividade ao Plano Diretor dos Municípios, podendo desta forma servir de base para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana tal qual preconiza a Carta Magna.

3.4 O GOVERNO LULA: 2003/2005

3.4.1 Nova Política Nacional de Habitação

O governo Lula criou em 2003 o Ministério das Cidades, que passou a ser o responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de habitação. Integram o Ministério das Cidades: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana (CADERNO MCIDADES HABITAÇÃO, p.12).

A intenção era inscrever a Política de Habitação dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, incorporando todas as características necessárias para que esta garanta seu direito à cidade⁶⁸.

⁶⁸ Ideário presente também na política habitacional do governo anterior.

Em 2003 O Ministério das Cidades, articulou a realização de Conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, que contaram com a participação de cerca de 3.400 municípios. Os problemas e as sugestões derivados destas conferências serviram como base para a Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, resultando na criação do Conselho das Cidades e a aprovação das diretrizes para a nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

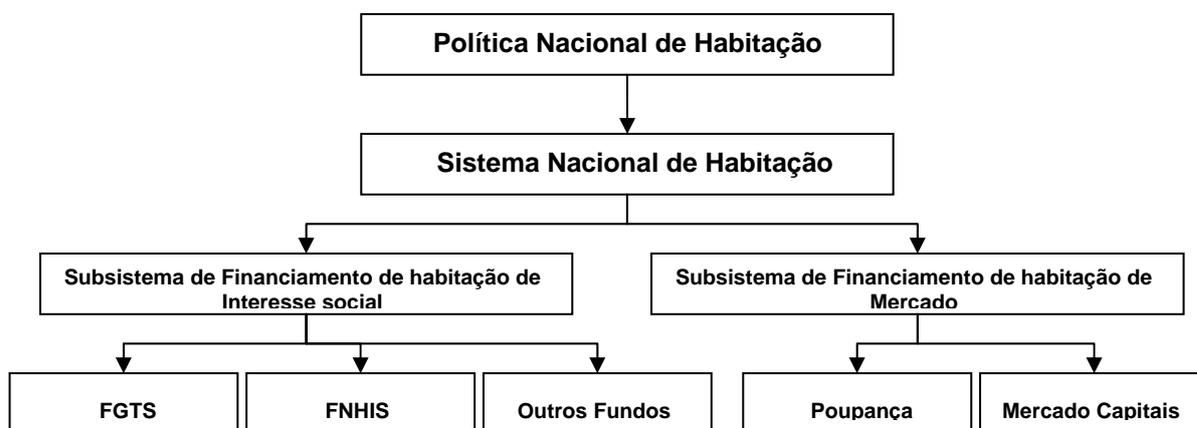
O Conselho das Cidades é constituído de quatro comitês técnicos: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, e Transporte e Mobilidade Urbana, e tem como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional, sendo assim, responsável por todas as ações que se pretendam implementar no Ministério das Cidades.

Em novembro de 2004 o governo Lula lançou então a nova Política Nacional de Habitação (PNH) e um conjunto de instrumentos que viabilizassem a sua implantação. São estes: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB), e o Plano Nacional de Habitação.

Segundo o Ministério das Cidades e conforme apresentado na Figura 2, o Sistema Nacional de Habitação, se constitui no desenho Institucional e o principal instrumento da Política Nacional de Habitação, visando o alcance dos princípios, objetivos e diretrizes e prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão, definindo as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos.

O sistema Nacional de Habitação está associado à criação de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado, que por sua vez, são os responsáveis pelo gerenciamento dos recursos a serem aplicados em habitação.

FIGURA 2 – ORGANOGRAMA DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO 2004



Fonte: Caderno M.Cidades, Volume 4.

O Sistema Nacional de Habitação é formado por um conjunto de órgãos, estando no centro destes, por meio da Secretaria Nacional de Habitação, o Ministério das Cidades, responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação, que deve ser articulada com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e com as políticas ambientais e de inclusão social.

Conjuntamente com a Secretaria Nacional de Habitação, fazem parte do Sistema Nacional da Habitação diversos conselhos: o Conselho das Cidades tem entre as suas atribuições, além de propor diretrizes e estratégias, acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Habitação; o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de

Interesse Social (CGFHIS) é encarregado dos critérios para a alocação de recursos do FNHIS, assim como da sua aplicação; o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS) deve aprovar os orçamentos anuais para aplicação dos recursos do FGTS, respeitando a sustentabilidade dos mesmos e, concomitantemente, viabilizar fontes estáveis de recursos para a realização da Política de Habitação de Interesse Social.

O Desenvolvimento Institucional tem por objetivo viabilizar a implantação da Política Nacional de Habitação de maneira descentralizada, servindo de instrumento de estruturação institucional de estados e municípios. Conjuntamente, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) tem por finalidade garantir um processo permanente de revisão da política habitacional e de seus programas, e por fim o Plano Nacional de Habitação estabelece as metas de médio e longo prazo, as linhas de financiamento, e os programas de provisão, urbanização e modernização da produção habitacional, observando as prioridades regionais e os critérios para a distribuição dos recursos de acordo com o perfil do déficit habitacional no âmbito nacional.

Dentro de uma linha de princípios a Política Nacional de Habitação reafirma o direito à moradia, previsto na Declaração dos Direitos Humanos de 1948 e na Constituição Brasileira de 1988, e prevê o destaque deste direito na elaboração dos planos, programas e ações governamentais. Assim como a função social da propriedade, como vetor de inclusão social, a ação ativa do estado na provisão de moradias e nos processos de regularização da terra, a participação democrática, e a articulação das políticas urbanas com as demais políticas sociais e ambientais.

3.4.2 Principais Programas e Fontes de Recursos

De uma maneira geral a Política Nacional de Habitação do governo Lula busca um planejamento voltado para a valorização da integração, buscando, no entanto, a descentralização na aplicação dos recursos, dando apoio financeiro para a realização de planos e ações locais, de assistência e orientação técnica, e de fortalecimento da municipalização e pretende implementar suas ações entendendo que as necessidades sociais são melhores identificadas e equacionadas no âmbito local, pelo poder público e por outros agentes empenhados na questão da habitação popular na localidade.

Dessa forma, manteve-se de certo modo a continuidade de muitas ações e programas implementados no governo anterior, podendo assim obter ganhos em eficácia e eficiência⁶⁹.

Quatro diferentes fontes de recursos financiam os diferentes programas habitacionais:

- 1) Recursos do Orçamento Geral da União – destinados aos seguintes programas com as seguintes finalidades:
 - a) Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários; direcionado principalmente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para melhorar as condições de populações residentes em assentamentos humanos precários;
 - b) Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional; tem o mesmo direcionamento do programa anterior, no entanto é voltado para a construção de moradias;

⁶⁹ A continuidade de programas habitacionais, fundamentada em aspectos técnicos, tem demonstrado o aprimoramento destes e conseqüentemente um incremento nos resultados.

- c) Habitar Brasil/BID, destinado ao fortalecimento institucional dos municípios e para a execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental;
 - d) Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH; é um programa de subsídios destinado a cidadãos de baixa renda organizados em grupos pelos governos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal;
- 2) Recursos do Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS), – destinados aos seguintes programas com as seguintes finalidades:
- a) Carta de Crédito Individual; destinado às pessoas físicas, que não participem de algum outro financiamento nas condições do SFH e com renda de até R\$ 3.900,00 ou R\$ 4.900,00⁷⁰ em operações especiais, para fins de aquisição, construção, conclusão ampliação, reforma ou melhoria de unidades habitacionais, propiciando ainda a aquisição de material de construção ou a aquisição de lote urbanizado.
 - b) Carta de Crédito Associativo; possui os mesmos condicionantes do programa anterior, no entanto é destinado às pessoas físicas associadas em grupos formados por condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, COHABs ou empresas do setor da construção civil;
 - c) Programa de Apoio à Produção de Habitações; concede financiamentos a empresas do ramo da construção civil, voltadas à produção de imóveis novos, destinados à mesma faixa de renda dos programas anteriores e, com desembolso vinculado à comercialização prévia de no mínimo 30% das unidades do empreendimento;

⁷⁰ Ver anexo 2.

- d) Pró-Moradia; financia Estados, Municípios e Distrito Federal para oferecer acesso à moradia adequada, através da produção de conjuntos habitacionais e urbanização e regularização de assentamentos precários para a população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até três salários mínimos.
- 3) Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), destinado ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR), e tem por objetivo propiciar moradia à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra, tendo como principais diretrizes o fomento à oferta de unidades habitacionais e à melhoria das condições do estoque de imóveis existentes, à promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas, à intervenção em áreas objeto dos Planos Diretores, à criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, ao aproveitamento de imóveis públicos ociosos em áreas de interesse habitacional e o atendimento aos idosos e portadores de deficiência física;
- 4) Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), destinados ao Programa de Crédito Solidário, voltado ao atendimento de necessidades habitacionais da população de baixa renda, organizada por cooperativas ou por associações com fins habitacionais, visando à produção de novas habitações, à conclusão e reforma de moradias existentes, mediante concessão de financiamento diretamente ao beneficiário pessoa física.

3.4.3 O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

Em 16 de junho de 2005 foi promulgada a Lei nº 11.124 que criava o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, tal projeto foi fruto de uma mobilização

nacional dos movimentos populares de moradia de diversas entidades baseada na Constituição de 1988 e tramitava havia 13 anos no Congresso Nacional. Essa proposta foi encampada pelo Instituto Cidadania e transformada em compromisso da campanha que elegeu Lula presidente da República.

O principal objetivo do Fundo é somar e articular todos os recursos para as ações em habitação nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal, e direcioná-los para atender as famílias de baixa renda, por meio de concessão de subsídios, com caracterização diferenciada por regiões. A Lei prevê um Conselho Gestor para o Fundo e a instituição de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

A criação do SNHIS representa a possibilidade de recuperação do planejamento e organização sobre as políticas de prioridades e investimentos no setor. O Ministério das Cidades será o gestor do FNHIS e a Caixa Econômica Federal, o agente operador. Os recursos poderão ser utilizados para diversos tipos de intervenção, como produção habitacional e de lotes urbanizados, regularização fundiária, melhoria habitacional, reforma e conversão de imóveis para habitação e serão distribuídos para os Fundos Estaduais e Municipais com a mesma finalidade.

As transferências de recursos para Estados e Municípios se farão, a partir da adesão destes, por meio dos Fundos Estaduais e Municipais, com conselhos gestores, que formulem planos habitacionais e façam adesão ao SNHIS.

O Conselho Gestor é escolhido dentre os membros do Conselho das Cidades, com paridade entre o governo e a sociedade civil, e terá a competência de alocar os recursos,

aprovar as diretrizes, prioridades e estratégias, regulamentar, estabelecer regras de empréstimo e concessão de subsídios entre outros.⁷¹

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, no entanto, deve entrar em vigor a partir de 2006, não constituindo desta forma objeto de estudo desta dissertação.

⁷¹ As informações supra-citadas foram transferidas de forma integral do comunicado feito em 16/06/2005 pelo MCidades.

CAPÍTULO 4

A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Dentre as diferentes causas possíveis do déficit de habitações, esta dissertação – como já citado na introdução – apresenta a seguinte hipótese de trabalho: os recursos aplicados em programas habitacionais fazem com que as verbas destinadas à construção de novas moradias sejam insuficientes para a solução do déficit habitacional.

Entende-se que possam existir diferentes motivos para a insuficiência de investimentos necessários para a solução do déficit habitacional, entre estes se podem citar a falta de prioridade no setor por parte de alguns governos, restrições orçamentárias, programas habitacionais pouco eficientes, dificuldade de aferição dos recursos aplicados, e má focalização da política habitacional nas principais faixas de renda componentes do déficit habitacional, entre outros.

Neste capítulo é feita uma pesquisa buscando conhecer o dimensionamento dos recursos destinados pelo poder público à habitação, por terem estes uma consequência direta na construção de unidades habitacionais, tomando como princípio que o Estado deve agir na perspectiva da solução do déficit habitacional, e desta maneira, medir corretamente seus esforços e endereçar de forma adequada as suas ações, no sentido de apresentar um plano de governo que entenda a questão da moradia como um problema a ser resolvido.

No caso dos recursos serem insuficientes⁷² pode se dizer que independentemente do motivo, a solução do déficit habitacional não ocorrerá, portanto é este o encaminhamento

⁷² Como já mencionado na página 5, o governo pode disponibilizar recursos de forma direta ou indireta (SANTOS, 1999).

central para a estruturação de uma metodologia direcionada na tentativa de comprovação de tal hipótese.

Entende-se também que na falta de recursos para se enfrentar o déficit habitacional de forma integral, o poder público deve dirigir seu foco as situações mais graves e emergenciais, nas quais as suas ações surtirão maior efeito, o que significa dizer que a principal atenção da política habitacional deva ser dada às famílias com renda de até três salários mínimos, responsáveis por 83% do déficit habitacional, constituindo desta forma o objeto desta pesquisa.

Contudo, o déficit habitacional, como visto anteriormente, não é um problema recente. Neste trabalho foi proposto então um recorte a partir da criação do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação em 1964, por entender que tal período caracterize uma divisão de águas na política habitacional e cujos efeitos se estenderam pelo menos até 2005, ano da conclusão deste trabalho.

Foram estabelecidos como pesquisa de campo, os programas habitacionais de interesse social⁷³, destinados às famílias com renda inferior a três salários mínimos, propondo a análise de duas variáveis principais que se acredita serem responsáveis pelo desempenho insuficiente da atuação do poder público. São estas:

Variável 1: Recursos alocados;

Variável 2: Unidades habitacionais construídas.

⁷³ Os programas habitacionais de interesse social são destinados também às famílias com renda de até cinco salários mínimos, no entanto, em função destas não serem tão significativas com relação ao déficit habitacional, não fazem parte do enfoque desta dissertação.

Para avaliação dessas variáveis são utilizados os dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal (CEF), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Ministério do Planejamento e Orçamento⁷⁴.

No entanto, o desenho institucional e os dados disponibilizados pelos órgãos governamentais, levaram a propor uma análise diferenciada em dois distintos períodos: o primeiro período a partir da instauração de uma nova política habitacional pelo regime militar e concluindo-se em 1994 com o governo Itamar Franco, e o segundo período a partir de 1995, com a eleição para o primeiro mandato do presidente FHC, até 2005, terceiro ano do governo Lula.

Desta forma no período que antecedeu os governos do presidente FHC a análise feita considerou os pareceres elaborados em trabalhos já publicados, em dados e em informações entendidas como definitivas pela Caixa Econômica Federal – agente operador dos recursos públicos na área da habitação – configurando desta forma um método histórico.

A partir de 1995 os dados expostos puderam ser analisados de maneira mais detalhada, de forma a avaliar o comportamento da política habitacional através dos programas habitacionais destinados as diferentes faixas de renda, analisando a eficiência e o enfoque estabelecido pelo Governo Federal no primeiro mandato do presidente FHC (1995/1998), no seu segundo mandato (1999/2002) e nos três primeiros anos do governo do presidente Lula (2003/2005).

A seguir foi feito um recorte analisando apenas os programas que utilizam o FGTS, visto que das diferentes fontes de recursos destinados à habitação está é a mais significativa, e ao mesmo tempo, é aquela que pode ser gerida pelo poder público para as faixas de renda de maior interesse deste.

⁷⁴ Dados relativos aos Planos Pluri-Anuais (PPA).

Uma vez obtidos os valores investidos em habitação, nas diferentes faixas de renda, pôde-se comparar estes resultados com o recolhimento do FGTS proporcional a cada extrato populacional, e desta maneira identificar se os investimentos públicos atendem a uma demanda social, se caracterizam apenas como repassadores dos benefícios recolhidos, ou ainda, se as políticas habitacionais contribuem para aumentar o abismo social presente no Brasil.

Para análise da segunda variável foram avaliados apenas aqueles programas destinados à habitação para famílias com renda de até três salários mínimos. No caso dos recursos serem onerosos⁷⁵, surge uma primeira sub-variável aonde são analisados os dados relativos à inadimplência, a fim de identificar a capacidade de pagamento desse extrato populacional, e em todos os casos é pesquisada uma outra sub-variável: a capacidade de implementação destas políticas pelo poder público, visto dependerem da co-participação dos estados, municípios e do Distrito Federal, para a obtenção dos recursos.

4.1 A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL ENTRE 1964 E 1994

No Capítulo III foi estudado o desempenho do Governo Federal com relação à política habitacional em diferentes períodos históricos. Os dados relativos ao período compreendido entre o início do Regime Militar até o final do Governo Itamar Franco em 1994 não traduzem os números precisos da distribuição dos recursos conforme a faixa de renda, em especial os financiamentos às famílias com renda de até três salários mínimos. No entanto, é consenso dos formuladores da atual Política Habitacional, apresentados no Capítulo II, que programas habitacionais apoiados em recursos onerosos não produzem os efeitos esperados no combate

⁷⁵ Como explicado na introdução, recursos onerosos são aqueles decorrentes de financiamento, e que precisam ser restituídos ao estado.

ao déficit habitacional, seja por não se destinarem às populações com menores rendas, ou por implicarem em grandes taxas de inadimplência.

Desta mesma forma, não se podem apresentar os números que caracterizem um aumento do déficit habitacional desde o início da década de 1960, considerando que não existem informações daquele período e dos períodos subsequentes até 1995 sobre alguns critérios que passaram a ser utilizados desde então para a definição do déficit habitacional, o que incorreria em conclusões pouco paramentadas na avaliação de uma mesma variável.

No entanto, independentemente do período a ser analisado, com base no levantamento histórico feito, pode-se concluir que a situação do déficit habitacional para as famílias com renda de até três salários mínimos nunca tenha sido resolvida por algum esforço governamental.

A Tabela 14 traz um resumo dos resultados da política habitacional a partir da criação do Sistema Financeiro da Habitação até 1994, separando o desempenho por períodos de governo e por origem dos recursos. Até aquela data as duas únicas formas de fomento dos programas habitacionais utilizavam recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – destinados apenas às famílias com capacidade de poupança – e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que conforme apresentado anteriormente⁷⁶ teve seus recursos destinados majoritariamente para as famílias com renda superior a três salários mínimos, a não ser por um breve período durante o Governo Collor, onde estes recursos foram usados de forma predatória, comprometendo a continuidade dos projetos relacionados com a habitação, fossem estes de interesse social ou não.

Como se pôde perceber, os recursos do FGTS aplicados em habitação, foram ao longo de todo o período apresentado na Tabela 14, inferiores ao do SBPE que utiliza recursos privados destinados unicamente para as famílias com renda superior a três salários mínimos.

⁷⁶ Ver capítulo 3. item 3.1 – A Política Habitacional no Regime Militar 1964 -1985, paginas 67 e 68.

Contudo, a diferença em alguns períodos, como o Governo Sarney, chegou a ser extremamente significativa, estabelecendo uma proporção seis vezes superior dos recursos privados sobre os públicos. Essa proporção denota a ação diminuída do Estado no setor.

TABELA 14 – HISTÓRICO DOS RECURSOS APLICADOS NA HABITAÇÃO – TOTAL PAÍS DE 1964 À 1994

ANO	PRESIDENTES	RECURSOS APLICADOS POR FONTE DE RECURSOS (EM R\$ 1.000)		
		FGTS	SBPE	TOTAL
1964 ATÉ 1973(1)		5.362.808	8.889.221	14.252.029
1974	GEISEL	370.623	1.180.035	1.550.658
1975	GEISEL	650.623	1.473.178	2.123.801
1976	GEISEL	1.631.967	2.627.570	4.259.537
1977	GEISEL	1.608.306	1.277.228	2.885.534
1978	GEISEL	2.238.695	1.209.776	3.448.471
TOTAL GEISEL		6.500.214	7.767.787	14.268.001
1979	FIGUEIREDO	2.664.701	2.269.836	4.934.537
1980	FIGUEIREDO	2.944.419	6.008.246	8.952.665
1981	FIGUEIREDO	1.656.001	6.020.837	7.676.838
1982	FIGUEIREDO	2.513.854	5.690.146	8.204.000
1983	FIGUEIREDO	466.519	872.619	1.339.138
1984	FIGUEIREDO	432.726	859.328	1.292.054
TOTAL FIGUEIREDO		10.678.220	21.721.012	32.399.232
1985	SARNEY	267.559	715.349	982.908
1986	SARNEY	274.145	520.487	794.632
1987	SARNEY	290.625	475.623	766.248
1988	SARNEY	894.030	6.540.787	7.434.817
1989	SARNEY	471.093	4.645.850	5.116.943
TOTAL SARNEY		2.197.452	12.907.096	15.104.548
1990	COLLOR	2.020.287	2.570.071	4.590.358
1991	COLLOR	5.667.250	1.017.685	6.684.935
1992	COLLOR	0 (2)	4.151.319	4.151.319
1993	ITAMAR	0 (2)	3.540.732	3.540.732
1994	ITAMAR	0 (2)	1.735.095	1.735.095
TOTAL COLLOR/ ITAMAR		7.687.537	13.014.902	20.702.439
Quantidade Total		32.426.231	64.300.016	96.726.247

Fonte: SUSAN/GECO A GERENCIAL 040 Histórico Habitacional – Caixa Econômica Federal – CEF Posição em 30/09/2005

(1) Período correspondente aos governos Castelo Branco, Costa e Silva e Médici.

(2) Em função do esgotamento dos recursos não foram executadas unidades habitacionais com recursos do FGTS.

Deve-se considerar também que uma menor intervenção do poder público significa um menor favorecimento das famílias mais pobres, tendo em vista que essa faixa de renda não exerce forte atração para os investimentos do setor privado⁷⁷.

Durante o Governo Collor os valores investidos pelo poder público chegaram a superar os do mercado privado. Essas verbas provinham do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH) destinado às famílias com renda de até cinco salários mínimos, contudo como explicado⁷⁸, a utilização predatória dos recursos do FGTS fez com que o Governo Itamar Franco suspendesse a aplicação dos programas habitacionais por dois anos.

Em números totais os investimentos do FGTS constituíam aproximadamente 1/3 do total dos recursos oriundos do SFH⁷⁹. Estima-se que provavelmente menos de 10% dos recursos do FGTS tenha sido destinada às famílias com renda inferior a três salários mínimos, caracterizando a falta de comprometimento do poder público com a solução do déficit habitacional.

Na Tabela 15 é apresentado o número de unidades habitacionais construídas entre 1964 e 1994, divididos conforme a fonte de financiamento e por períodos de governo. De maneira geral pode-se observar que ao longo de um período de trinta anos somente em seis teve-se uma produção superior a 300 mil unidades, sendo que em apenas cinco anos seguidos, de 1978 a 1982 foram construídas mais de 2,3 milhões ou aproximadamente 46% do total. Isso caracteriza a pouca efetividade da política habitacional nos outros 25 anos, produzindo em média pouco mais de 100 mil unidades habitacionais por ano entre recursos públicos e privados.

Entre 1964 e 1994 o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foi responsável pelo financiamento e construção de aproximadamente cinco milhões de residências, sendo 58%

⁷⁷ Como descreve Cardoso no Capítulo 2, seção 2.2, página 61.

⁷⁸ Capítulo 3, seção 3.2, página 89.

⁷⁹ Capítulo 3, seção 3.1, página 81.

com recursos do FGTS e os 42% restantes com fundos do SBPE, considerando as observações anteriores e associando a pouca efetividade na produção de moradias com o pequeno direcionamento às famílias com renda inferior a três salários mínimos, pode-se tentar entender o grande incremento no déficit habitacional a partir dos anos 1960.

TABELA 15 – HISTÓRICO DAS UNIDADES HABITACIONAIS CONSTRUÍDAS – TOTAL PAÍS DE 1964 À 1994

ANO	PRESIDENTES	UNIDADES HABITACIONAIS POR FONTE DE RECURSOS		
		FGTS	SBPE	TOTAL
1964 ATÉ 1973 (1)		520.000	454.000	974.000
1974	GEISEL	35.937	60.268	96.205
1975	GEISEL	77.417	64.512	141.929
1976	GEISEL	164.353	109.410	273.763
1977	GEISEL	209.709	58.004	267.713
1978	GEISEL	279.516	58.133	337.649
TOTAL GEISEL		766.932	350.327	1.117.259
1979	FIGUEIREDO	274.238	108.985	383.223
1980	FIGUEIREDO	366.808	260.534	627.342
1981	FIGUEIREDO	198.514	266.884	465.398
1982	FIGUEIREDO	282.384	258.745	541.129
1983	FIGUEIREDO	32.685	44.562	77.247
1984	FIGUEIREDO	43.551	42.807	86.358
TOTAL FIGUEIREDO		1.198.180	982.517	2.180.697
1985	SARNEY	42.987	34.652	77.639
1986	SARNEY	44.350	62.312	106.662
1987	SARNEY	99.227	132.005	231.232
1988	SARNEY	98.249	181.834	280.083
1989	SARNEY	32.404	68.089	100.493
TOTAL SARNEY		317.217	478.892	796.109
1990	COLLOR	169.011	74.993	244.004
1991	COLLOR	356.032	41.050	397.082
1992	COLLOR	0(2)	64.887	64.887
1993	ITAMAR	0(2)	53.708	53.708
1994	ITAMAR	0(2)	61.384	61.384
TOTAL COLLOR/ ITAMAR		694.054	296.022	990.076
Quantidade Total		2.976.903	2.153.158	5.130.061

Fonte: Com base em: SUSAN/GECO A GERENCIAL 040 Histórico Habitacional – Caixa Econômica Federal – CEF Posição em 30/09/2005

(1) Período correspondente aos governos Castelo Branco, Costa e Silva e Médici.

(2) Em função do esgotamento dos recursos não foram executadas unidades habitacionais com recursos do FGTS.

A análise mais detalhada dos números apresentados nesse período requereria a existência de informações, que a princípio não se encontram disponíveis, ao menos, não de forma confiável. Para tanto se justifica na introdução apresentada no início desta dissertação a necessidade de um estudo histórico do período, tendo em vista, entre outros aspectos, a pouca precisão sobre a destinação dos recursos e a eficiência das políticas habitacionais implementadas.

4.2 VARIÁVEL I: RECURSOS ALOCADOS

Em 1995 os programas habitacionais implementados pelo governo federal previam o uso de recursos oriundos do FGTS, recursos próprios da CAIXA e do Orçamento Geral da União (OGU), no entanto, as verbas do OGU representavam em 1998 menos de 5% do investimento total em habitação. Em 1999 passaram a serem utilizados recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e no ano seguinte foi implementado o programa Habitar Brasil que dispõe de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Em 2002, último ano de governo do presidente FHC, começaram a serem aplicadas as verbas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Programa de Subsídio Habitacional (PSH). Além destes recursos, desde a criação do Sistema Financeiro da Habitação se consideram as linhas de financiamentos com recursos do SBPE, no entanto, estes por serem de caráter privado não podem ser incluídos na área de atuação do poder público.

Das diferentes fontes de recursos destinados pelo Governo Federal para as políticas habitacionais, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é significativamente a mais representativa delas, sendo responsável por mais de 50% dos investimentos em habitação de origem governamental.

O FGTS foi instituído pela Lei nº 5.107, de 13/09/66. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 59.820, de 20/12/66. Formado por depósitos mensais, efetuados pelas empresas em nome de seus empregados, no valor equivalente ao percentual de 8% das remunerações que lhes são pagas ou devidas; em se tratando de contrato temporário de trabalho com prazo determinado, o percentual é de 2%, conforme dispõe o inciso II do art. 2º da Lei nº 9.601, de 21/01/98. Atualmente, a Lei que dispõe sobre o FGTS é a de nº 8.036, de 11/05/90, republicada em 14/05/90, já tendo sofrido várias alterações.

O FGTS constitui-se em um pecúlio disponibilizado quando da aposentadoria ou morte do trabalhador, e representa uma garantia para a indenização do tempo de serviço, nos casos de demissão imotivada.

Esses depósitos integram um Fundo unificado de reservas, com contas individualizadas em nome dos trabalhadores. Além de ampliar o direito indenizatório do trabalhador, que pode, ao final do tempo útil de atividade, contar com o valor acumulado dos depósitos feitos em seu nome, o sistema também o favorece de forma indireta, ao proporcionar as condições necessárias à formação de um Fundo de aplicações voltadas para o financiamento de habitações, assim como para investimentos em saneamento básico e infraestrutura urbana.

Como consequência, este mecanismo também proporciona a geração de empregos na construção civil, bem como possibilita aos trabalhadores ganhos indiretos decorrentes da ampliação da oferta de moradias⁸⁰.

Em continuação, a Tabela 16 apresenta as principais fontes de recursos investidos em habitação no primeiro governo FHC. Pode se notar que quase 60 % do total do investimento correspondem a verbas do FGTS, aonde, excluindo-se o programa Pró-Moradia, a participação das famílias de menor renda é muito reduzida, Constata-se também que apenas

⁸⁰ Dados extraídos de www.caixa.gov.br em 10 de janeiro de 2006.

13,6% dos recursos, constituídos pela soma dos recursos do programa Pró-Moradia e dos programas Morar Melhor e Habitar Brasil, são destinados diretamente às famílias com renda de até três salários mínimos.

TABELA 16 – RECURSOS APLICADOS EM HABITAÇÃO 1º GOVERNO FHC 1995/1998
VALORES DE FINANCIAMENTO / REPASSE (R\$ 1.000,00)

FONTES DOS RECURSOS	PROGRAMAS HABITACIONAIS	RECURSOS	TOTAL RECURSOS	FAIXA DE RENDA	%
FGTS(1)e(2)	Carta Crédito Individual FGTS Imóvel Novo	984.071	5.935.618	TODAS AS FAIXAS	58.9
	Carta Crédito Individual FGTS Imóvel Usado	3.485.262			
	Material de Construção FGTS	319.155			
	Imóvel na Planta FGTS/Ap. Produção	1.147.130			
	Pró-Moradia	682.239	682.239	< 3 S.M	6.8
CAIXA(3)	Carta Crédito Individual CAIXA Imóvel Novo	607.983	2.773.994	> 5 S.M.	27.5
	Carta Crédito Individual CAIXA Imóvel Usado	2.000.076			
	Material de Construção CAIXA	55.090			
	Imóvel na Planta CAIXA	76.170			
	Outros (PCI/PAI/Condomínio)	34.675			
OGU/BID(4)	Morar Melhor/ Habitar Brasil	681.882	681.882	< 3 S.M	6.8
TOTAL		10.073.734	10.073.734		100,00

Fonte: Com base em: SIACI - Caixa Econômica Federal (CEF), 2005. Posição em 31/12/2005

(1) Os recursos do FGTS são utilizados nas três faixas de renda estudadas (0<3, 3<5 e <5 s.m.). (2) Os recursos do FGTS pró-moradia são destinados a faixa de renda de até três salários mínimos. (3) Os recursos da CAIXA são utilizados para faixa de renda superior a cinco salários mínimos. (4) Os recursos do PSH e OGU são destinados exclusivamente para as famílias com renda até três salários mínimos.

Como descrito anteriormente o FGTS consiste na principal fonte de recursos das quais o Governo Federal pode interferir para direcionar a política habitacional conforme seus interesses e objetivos. A outra fonte de recursos durante o 1º Governo FHC eram as verbas provenientes do OGU/BID, investidos a fundo perdido em melhorias e incremento do número de moradias.

Como os recursos oriundos de outras fontes que não o FGTS, nunca alcançaram uma porcentagem superior a 8% dos investimentos totais em habitação, foi feita então uma análise mais aprofundada dos recursos associados ao FGTS.

Sendo assim, a proporção das aplicações do FGTS por faixa de renda nesse período é vista na Tabela 17, que trás um demonstrativo ano a anos dos investimentos do fundo, discriminados por faixa de renda, onde pode se constatar que apenas 3,36% das famílias com renda de até três salários mínimos, recebem recursos do FGTS.

Pode-se ressaltar também que durante esse período os investimentos para as famílias com renda entre três e cinco salários mínimos foram bastante reduzidos, direcionando quase 85% dos recursos do FGTS para as famílias que concentravam apenas 8% do déficit habitacional.

TABELA 17– UNIDADES HABITACIONAIS E RECURSOS APLICADOS (FGTS) – 1995/1998

	ATÉ 3 SM		DE 3 À 5 SM		ACIMA DE 5 SM	
	UNIDADES	RECURSOS	UNIDADES	RECURSOS	UNIDADES	RECURSOS
TOTAL	43.673	198.738.426	83.099	705.453.537	282.742	5.015.146.593
%	10,66	3,36	20,29	11,92	69,05	84,72
1995	-	-	-	-	-	-
1996	1.062	9.590.190	9.660	95.346.787	19.682	311.779.132
1997	8.668	60.377.466	25.423	266.707.892	139.847	2.874.362.087
1998	33.943	128.770.770	48.016	343.398.858	123.213	1.829.005.374

Fonte: SIACI - Caixa Econômica Federal (CEF), 2005. Posição em 10/12/2005
- Dado não disponível.

Portanto, associando as informações das tabelas 15 e 16 têm-se que o primeiro governo do presidente FHC investiu, entre verbas do FGTS e do OGU/BID, aproximadamente 20% dos recursos destinados à habitação para o setor com renda inferior a três salários mínimos, responsável por 83% do déficit habitacional.

Deve-se observar que os programas Pró-Moradia, Morar Melhor e Habitar Brasil não se destinam unicamente a produção de novas unidades habitacionais, tendo parte dos seus recursos aplicados em infra-estrutura e melhorias habitacionais, e portanto, não agem apenas sobre o déficit habitacional quantitativo como também sobre o qualitativo.

No final desse primeiro mandato foi produzida uma média aproximada de 80 mil unidades habitacionais por ano, destinadas às famílias de renda inferior a três salários mínimos.

A Tabela 18 apresenta os recursos investidos em habitação no segundo governo FHC. Neste período de governo são implementados os recursos do FAT, do FAR e do PSH, porém destes recursos apenas o PSH disponibiliza recursos para as famílias com renda inferior a três salários mínimos. A proporção dos recursos do Pró-moradia foi bastante reduzida, fazendo com que este programa representasse aproximadamente 0,5% do total dos investimentos, que devem ser somados àqueles do PSH e do OGU/BID para obtenção do valor diretamente investido na parcela populacional objeto deste trabalho.

É interessante notar que o segundo Governo FHC foi marcado por uma grave crise econômica que impôs uma forte desvalorização da moeda, um significativo aumento das taxas de juros, uma grave contingência dos gastos públicos e uma estagnação do Produto Interno Bruto (PIB). Não obstante, o crescimento nos investimentos em habitação chegou a dobrar em apenas quatro anos, caracterizando um interesse maior no setor pelo Governo Federal, o que demonstra que os investimentos em habitação não precisariam, forçosamente, estarem vinculados a um quadro positivo das finanças públicas, evidenciando que o déficit habitacional talvez nunca tenha sido tratado seriamente como um problema a ser resolvido, caracterizando a atuação do Estado, até esse momento, dentro de uma política de se fazer “o melhor possível” ao invés do necessário.

TABELA 18 – RECURSOS APLICADOS EM HABITAÇÃO 2º GOVERNO FHC - 1999/2002
VALORES DE FINANCIAMENTO / REPASSE (R\$ 1.000,00)

FONTE DOS RECURSOS	PROGRAMAS HABITACIONAIS	RECURSOS	TOTAL RECURSOS	FAIXA DE RENDA	%
FGTS(1)e(2)	Carta Crédito Individual FGTS Imóvel Novo	1.399.784	11.461.323	TODAS AS FAIXAS	54.8
	Carta Crédito Individual FGTS Imóvel Usado	5.036.047			
	Material de Construção FGTS	1.632.369			
	Imóvel na Planta FGTS/Ap. Produção	3.238.815			
	Convênio INCRA FGTS	154.308			
	Pró-Moradia	110.540	110.540	< 3 S.M	0.5
CAIXA(3)	Carta Crédito Individual CAIXA Imóvel Novo	1.551.621	5.836.770	> 5 S.M.	27.9
	Carta Crédito Individual CAIXA Imóvel Usado	2.365.694			
	Material de Construção CAIXA	702.555			
	Imóvel na Planta CAIXA	966.054			
	Imóvel Propriedade CAIXA	9.745			
	LH LONGA	18.150			
	LH PREVRIO	3.847			
Outros (PCI/PAI/Condomínio)	219.104				
FAT(4)		444.164,	444.164	> 5 S.M.	2.1
FAR(5)	PAR	1.900.467	1.900.467	3<5 S.M	9.1
PSH(6)		134.896	1.176.451	< 3 S.M	5.6
OGU/BID(6)	Morar Melhor/ Habitar Brasil	565.250			
	Habitar Brasil / BID	476.305			
TOTAL		20.870.006	20.870.006		100,00

Fonte: Com base em SIACI - Caixa Econômica Federal (CEF), 2005. Posição em 31/12/2005

(1) Os recursos do FGTS são utilizados nas três faixas de renda estudadas (0<3, 3<5 e <5 s.m.). (2) Os recursos do FGTS pró-moradia são destinados a faixa de renda de até três salários mínimos. (3) Os recursos da CAIXA são utilizados para faixa de renda superior a cinco salários mínimos. (4) Os recursos do FAT são utilizados para faixa de renda superior a cinco salários mínimos. (5) Os recursos do FAR são utilizados majoritariamente para as famílias com renda entre três e cinco salários mínimos, sendo utilizadas também para famílias com renda superior a cinco salários mínimos. (6) Os recursos do PSH e OGU são destinados exclusivamente para as famílias com renda até três salários mínimos.

Como mostra a Tabela 18, no segundo Governo FHC percebe-se um aumento significativo dos valores investidos, conjuntamente a este aumento processa-se uma melhor distribuição dos recursos, aumentando de 3,36% para % 5,6 para o primeiro segmento (até 3 s.m.) e de 11,92% para 15,60% para o segundo segmento (até 5 s.m.). Os Recursos do FGTS representam 54,8% dos investimentos em habitação, no entanto, com a redução dos recursos assinalados na tabela anterior, se terá menos de 12% do total das verbas investidos no combate direto ao déficit habitacional, caracterizando em termos relativos, uma situação ainda mais dramática que aquela do período de governo anterior.

TABELA 19 – UNIDADES HABITACIONAIS E RECURSOS APLICADOS (FGTS) – 1999/2002

	ATÉ 3 SM		DE 3 A 5 SM		ACIMA DE 5 SM	
	UNIDADES	RECURSOS	UNIDADES	RECURSOS	UNIDADES	RECURSOS
TOTAL	188.218	647.067.718	222.181	1.800.326.189	490.379	9.098.098.576
%	20,90	5,60	24,66	15,60	54,44	78,80
1999	20.288	62.335.463	40.205	252.033.979	120.167	1.805.752.776
2000	49.384	159.741.616	66.342	480.467.105	166.673	2.855.074.768
2001	83.287	264.023.397	56.045	508.725.705	104.003	2.163.644.780
2002	35.259	160.967.242	59.589	559.099.400	99.536	2.273.626.252

Fonte: SIACI - Caixa Econômica Federal (CEF), 2005. Posição em 10/12/2005

Apesar do significativo aumento no número de unidades habitacionais, o segundo governo FHC produziu um distanciamento ainda maior das populações de baixa renda e do conseqüente objetivo de diminuição do déficit habitacional, tendo em vista que somadas as unidades habitacionais dos programas destinados a construção de moradias das famílias com renda de até três salários mínimos, se obtêm uma média anual aproximada de 85 mil residências.

Com relação ao Governo Lula, a Tabela 20 apresenta os gastos em habitação dos três primeiros anos. Seguindo-se os critérios definidos nas Tabelas 16 e 18⁸¹ para definição dos programas destinados a habitação de interesse social, aonde a soma dos recursos do programa Pró-moradia com os do OGU/BID perfazem 9% do total dos investimentos.

⁸¹ Separam-se os programas cujo foco são as famílias com renda inferior a três salários mínimos dos outros programas.

TABELA 20– RECURSOS APLICADOS EM HABITAÇÃO GOVERNO LULA 2003/2005
VALORES DE FINANCIAMENTO / REPASSE (R\$ 1.000,00)

FONTE DOS RECURSOS	PROGRAMAS HABITACIONAIS	RECURSOS	TOTAL RECURSOS	FAIXA DE RENDA	%
FGTS (1) (2)	Carta Crédito Individual FGTS Imóvel Novo	2.560.978	10.012.704	TODAS AS FAIXAS	54.0
	Carta Crédito Individual FGTS Imóvel Usado	4.324.843			
	Material de Construção FGTS	1.812.484			
	Imóvel na Planta FGTS/Ap. Produção	1.314.399			
	Pró-Moradia	334.010	334.010	< 3 S.M	1.8
CAIXA (3)	Carta Crédito Individual CAIXA Imóvel Novo	326.056	3.352.126	> 5 S.M.	18.1
	Carta Crédito Individual CAIXA Imóvel Usado	1.287.254			
	Crédito Individual SDE Aporte CAIXA	20.992			
	Material de Construção CAIXA	1.670.181			
	Imóvel na Planta CAIXA	14.527			
	Imóvel Propriedade CAIXA	84			
	LH LONGA	16.689			
	Outros (PCI/PAI/Condomínio)	16.343			
FAT (4)		494.335	494.335	> 3 S.M	2.7
FAR (5)	PAR	3.011.640	3.011.640	3 < 5 S.M.	16.2
PSH (6)		570.241	1.341.126	< 3S.M	7.2
OGU/BID (6)	Morar Melhor/ Habitar Brasil	140.983			
	Habitação de Interesse Social	157.324			
	Urb. Reg. Integr. Assentamentos Precários	83.691			
	Habitar Brasil / BID	359.707			
	Outros	29.180			
TOTAL		18.545.941	18.545.941		100,00

Fonte: Com base em SIACI - Caixa Econômica Federal (CEF), 2005. Posição em 31/12/2005

(1) Os recursos do FGTS são utilizados nas três faixas de renda estudadas (0<3, 3<5 e <5 s.m.). (2) Os recursos do FGTS pró-moradia são destinados a faixa de renda de até três salários mínimos. (3) Os recursos da CAIXA são utilizados para faixa de renda superior a cinco salários mínimos. (4) Os recursos do FAT são utilizados para faixa de renda superior a cinco salários mínimos. (5) Os recursos do FAR são utilizados majoritariamente para as famílias com renda entre três e cinco salários mínimos, sendo utilizadas também para famílias com renda superior a cinco salários mínimos. (6) Os recursos do PSH e OGU são destinados exclusivamente para as famílias com renda até três salários mínimos.

Somando-se as fontes de recursos dos programas citados com àqueles apresentados na Tabela 21 e que mostram um total de 10,87% das verbas do FGTS direcionadas para as famílias com renda de até três salários mínimos, estabelecendo-se novamente o patamar de aproximadamente 20% do primeiro governo FHC. No entanto, desta vez chega-se a uma média anual de 100 mil unidades habitacionais destinadas ao setor.

Na Tabela 21, referente ao Governo Lula, nota-se pela primeira vez um direcionamento mais significativo das verbas para os setores mais populares, fazendo com que

aproximadamente 70% das unidades habitacionais construídas com recursos do FGTS fossem destinados às populações com renda de até cinco salários mínimos, no entanto deve-se lembrar que estas correspondiam a pouco mais de 35% do total das verbas.

TABELA 21 – UNIDADES HABITACIONAIS E RECURSOS APLICADOS (FGTS) – 2003/2005

	ATÉ 3 SM		DE 3 A 5 SM		ACIMA DE 5 SM	
	QTDE.	VALOR	QTDE.	VALOR	QTDE.	VALOR
TOTAL	167.423	956.327.653	208.538	2.196.910.652	184.953	5.645.611.320
%	29,85	10,87	37,18	24,97	32,97	64,16
2003	42.997	226.760.425	63.621	648.434.014	80.070	1.995.872.967
2004	52.634	298.388.128	72.147	691.654.913	52.391	1.740.691.075
2005	71.792	431.179.100	72.770	856.821.725	52.492	1.909.047.278

Fonte: SIACI - Caixa Econômica Federal (CEF), 2005. Posição em 10/12/2005

A Tabela 22 apresenta as unidades habitacionais, executadas por fonte de recursos, entre 1995 e 2005, mostrando que dos investimentos realizados em aproximadamente 3,8 milhões de residências, 56% provinham dos recursos do FGTS, sendo que destas, aproximadamente 400 mil⁸² unidades habitacionais acabariam sendo destinadas às famílias com renda de até três salários mínimos. Do total de moradias construídas, incluindo os recursos do OGU, BID e PSH, estima-se que menos de um milhão⁸³ sejam para as famílias nessa faixa de renda, ou aproximadamente 25% do total de unidades habitacionais.

⁸² Resultado da soma das unidades habitacionais para famílias com renda até três salários mínimos presentes nas tabelas 17, 19 e 21.

⁸³ Resultado da soma das unidades habitacionais construídas para famílias com renda de até três salários mínimos com recursos do FGTS, OGU/BID e um valor estimativo do PSH.

TABELA 22 – CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS POR FONTE DE RECURSOS - 1995/ 2005

ANO	PRESIDENTES	UNIDADES HABITACIONAIS POR FONTE DE RECURSOS							
		FGTS	SBPE	CAIXA	OGU	FAT	FAR	PSH	TOTAL
1995	FHC - 1º MANDATO	12.466	46.594	-	-	-	-	-	59.060
1996	FHC - 1º MANDATO	74.324	38.286	74	54.104	-	-	-	166.788
1997	FHC - 1º MANDATO	192.821	35.487	28.544	105.258	-	-	-	362.110
1998	FHC - 1º MANDATO	275.566	38.887	56.366	68.290	-	-	-	439.109
TOTAL FHC - 1º MANDATO		555.177	159.254	84.984	227.652				1.027.067
1999	FHC – 2º MANDATO	180.975	35.459	57.092	53.794	-	6.958	-	334.278
2000	FHC – 2º MANDATO	284.501	36.333	65.237	124.669	-	31.005	-	541.745
2001	FHC – 2º MANDATO	239.289	35.756	28.124	54.631	-	20.315	-	378.115
2002	FHC - 2º MANDATO	197.187	28.902	31.009	21.779	9.124	30.261	17.014	335.276
TOTAL FHC - 2º MANDATO		901.952	136.450	181.462	254.873	9.124	88.539	17.014	1.589.414
2003	LULA	186.065	36.446	35.931	7.843	3.204	43.827	27.298	340.614
2004	LULA	195.391	53.786	41.369	23.641	4.629	33.556	43.051	395.423
2005	LULA	306.028	47.785	58.121	3.461	5.168	33.991	6.274	460.828
TOTAL LULA		687.484	132.017	135.421	34.945	13.001	111.374	76.623	1.196.865
TOTAL		2.144.613	427.721	401.867	517.470	22.125	199.913	93.637	3.813.346
PORCENTAGEM		56.3	11.2	10.5	13.6	0.6	5.2	2.6	100

Fonte: SUSAN/GECO A GERENCIAL 040 Histórico Habitacional – Caixa Econômica Federal – CEF Posição em 30/09/2005

A Tabela 23 consiste em um resumo dos recursos financeiros investidos entre 1995 e 2005 e assim como a tabela anterior trás nos seus demonstrativos a participação da SBPE no total dos recursos disponibilizados pelo SFH, lembrando que esses recursos pertencem ao setor privado e atendem apenas famílias com renda superior a cinco salários mínimos, portanto não sendo objeto de análise deste trabalho.

A comparação das porcentagens de unidades habitacionais construídas e recursos investidos, presentes nas tabelas 22 e 23, mostra a diferença dos montantes necessários para atender as diferentes classes sociais. Os recursos do SBPE – destinado às famílias com renda superior a cinco salários mínimos – conta com 32,4% dos recursos disponíveis do SFH sendo, no entanto, responsável por apenas 11,2% das unidades habitacionais construídas, os recursos do OGU – destinados às famílias com renda inferior a três salários mínimos – conta com apenas 3,4% dos recursos, sendo responsável por 13,6% das moradias.

TABELA 23 – HISTÓRICO DOS RECURSOS APLICADOS EM HABITAÇÃO – TOTAL PAÍS DE 1995 À 2005

ANO	PRESIDENTES	RECURSOS APLICADOS (EM R\$ 1.000)							
		FGTS	SBPE	CAIXA	OGU	FAT	FAR	PSH	TOTAL
1995	FHC 1º MANDATO	59.210	1.876.384	-	-	-	-	-	1.935.594
1996	FHC 1º MANDATO	611.484	1.462.676	2.302	196.793	-	-	-	2.273.255
1997	FHC 1º MANDATO	3.312.662	1.724.606	924.182	280.806	-	-	-	6.242.255
1998	FHC 1º MANDATO	2.682.125	2.083.623	1.847.301	204.283	-	-	-	6.817.332
	TOTAL FHC 1º MANDATO	6.665.481	7.147.289	2.773.785	681.882	-	-	-	17.268.437
1999	FHC 2º MANDATO	2.114.653	1.695.568	1.635.063	103.603	-	131.732	-	5.680.618
2000	FHC 2º MANDATO	3.526.223	1.909.848	2.640.925	281.648	-	608.899	-	8.967.543
2001	FHC 2º MANDATO	2.911.733	1.870.213	1.021.542	375.512	-	427.817	-	6.606.817
2002	FHC 2º MANDATO	3.018.845	1.768.458	539.197	283.143	444.184	732.034	134.896	6.920.738
	TOTAL FHC 2º MANDATO	11.571.454	7.244.087	5.836.727	1.043.905	444.164	1.900.482	134.896	28.175.716
2003	LULA	2.851.561	2.216.736	580.489	100.294	167.389	1.115.981	204.136	7.236.586
2004	LULA	2.988.073	3.000.188	972.510	573.163	257.175	864.652	330.697	8.986.459
2005	LULA	4.507.079	4.203.531	1.835.124	97.428	69.771	1.031.007	35.408	11.779.349
	TOTAL LULA	10.346.713	9.420.455	3.388.123	770.885	494.336	3.011.640	570.241	28.002.394
	TOTAL	28.583.648	23.811.831	11.998.635	2.496.673	938.501	4.912.122	705.137	73.446.547
	PORCENTAGEM	38.9	32.4	16.3	3.4	1.3	6.7	1.0	100

Fonte: SUSAN/GEOCA GERENCIAL 040 Histórico Habitacional – Caixa Econômica Federal – CEF Posição em 30/09/2005

Os recursos investidos na parcela populacional até três salários mínimos, alvo principal para o combate ao déficit habitacional, totalizavam aproximadamente oito bilhões⁸⁴ de reais, constituindo-se assim em aproximadamente 11% dos recursos do SFH e um pouco mais de 15% dos recursos gerenciados pelo poder público.

⁸⁴ Resultado da soma dos recursos investidos em famílias com renda de até três salários mínimos com recursos do FGTS, OGU/BID e um valor estimativo do PSH.

4.3 VARIÁVEL II: UNIDADES HABITACIONAIS CONSTRUÍDAS

Segundo os dados da Fundação João Pinheiro, são necessárias a construção de aproximadamente seis milhões de novas moradias, para atender apenas as populações com renda de até três salários mínimos⁸⁵, este é o número do déficit habitacional desse setor populacional. Essa metodologia usada para definir o déficit habitacional, também prevê que a vida média das habitações seja de 50 anos, tempo necessário para se renovar o estoque de 45 milhões de residências existentes em 2005.

Segundo os dados do IBGE, a população com renda inferior a três salários mínimos, cresce aproximadamente em um milhão e meio de pessoas por ano, apesar deste número poder variar significativamente conforme o aumento ou decréscimo do salário mínimo, pode ser tomado, de maneira ilustrativa, como base para o cálculo da demanda por novas moradias⁸⁶.

Estimando-se um prazo de vinte anos para resolver o problema de fornecimento de habitações relativas apenas ao déficit habitacional existente e o conseqüente fim do mesmo, seria necessário então a execução anual de 300 mil unidades habitacionais, totalizando assim os seis milhões de moradias, mais 400 mil unidades referentes à demanda decorrente do aumento populacional e pelo menos 500 mil unidades referentes à renovação do estoque de moradias.

Desta forma seria necessária a construção de 1.200 mil novas unidades habitacionais por ano, durante os vinte anos estimados destinadas apenas às famílias com renda inferior a três salários mínimos. Deve se considerar, no entanto, que a responsabilidade do fornecimento

⁸⁵ O déficit habitacional de 7,2 milhões considera todas as faixas de renda.

⁸⁶ O cálculo, de fato, deve considerar variáveis mais complexas, tais como o número de indivíduos por família, as taxas variáveis de crescimento populacional, o crescimento econômico e a possível diminuição da pobreza.

de moradias⁸⁷, não é exclusiva do Governo Federal, tendo que se somar aos esforços deste, o dos Governos Estaduais e Municipais.

Tais números, ainda assim encontram-se certamente superdimensionados, considerando-se a Tabela 24 que mostra a evolução do déficit habitacional básico entre 1991 e 2000. Mesmo sabendo que alguns critérios⁸⁸ componentes do déficit habitacional não estão contidos nesse cálculo, tem-se um aumento do déficit habitacional de aproximadamente 100 mil unidades habitacionais por ano.

TABELA 24 – COMPARATIVO DO DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO (1), ENTRE 1991 E 2000

ESPECIFICAÇÃO	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS	FAMÍLIAS CONVIVENTES	CÓMODOS	DOMICÍLIOS RÚSTICOS	TOTAL
Déficit Brasil 2000	246.783	3.239.441	524.900	1.879.015	5.890.139
Déficit Brasil 1991	146.535	2.738.853	390.125	1.727.845	5.003.358
Diferença 1991/2000	100.248	500.588	134.775	151.170	886.781

Fonte: Com base em: Dados Básicos: IBGE, Censo Demográfico 1991 e 2000

(1) Déficit habitacional básico se refere à soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos. Pode haver dupla contagem entre cômodos (componente da coabitação familiar) e as estimativas de domicílios rústicos, feitas através de método indireto, possibilidade pouco provável em função do conceito desses dois componentes.

Desta forma, talvez bastasse apenas duplicar a quantia de unidades produzidas para as famílias com renda inferior a três salários mínimos para estagnar o crescimento do déficit habitacional, tendo em vista ter sido estimada em 100 mil moradias/ano a produção no último período de governo analisado, no entanto, sem considerar ainda a própria solução do déficit habitacional.

Esses números tornam bastante evidente a atuação do mercado informal da produção de moradias, principalmente no que diz respeito às populações de menor renda, fazendo com

⁸⁷ Como visto na Introdução, página 9.

⁸⁸ Ver capítulo I seção 1.2.

que o poder público não assuma plenamente as suas obrigações registradas na Carta Magna e dimensione os recursos a serem aplicados na solução do déficit de maneira inadequada.

O problema já seria grave caso se considerasse apenas a construção insuficiente de moradias, contudo este trabalho considera ainda duas outras sub-variáveis da variável Unidades Habitacionais Construídas:

Sub-variável 1: Inadimplência

Sub-variável 2: Inadequação dos programas habitacionais

A Tabela 25 apresenta os dados relativos à inadimplência superior a 60 dias por faixa de renda, esclarecendo de maneira bastante eloqüente, que o pagamento das prestações relativas ao financiamento da moradia pode tornar-se um problema a mais e não uma solução.

Pode-se notar que apesar de um pouco mais de 20% dos financiamentos contratados junto às famílias com renda inferior a três salários mínimos estarem em situação de inadimplência, esses contratos correspondem a quase 44% dos valores totais investidos para esse setor.

Ou seja, significa dizer que aquelas famílias com renda até três salários mínimos, com financiamentos mais altos, não estão conseguindo retirar os gastos com moradia do orçamento familiar.

Percebe-se que nas outras faixas de renda isso não ocorre com a mesma intensidade, considerando que a porcentagem de contratos inadimplentes é superior a porcentagem relativa dos valores destes.

TABELA 25 – INADIMPLÊNCIA SUPERIOR A 60 DIAS DE ATRASO POR FAIXA DE RENDA EM PROGRAMAS COM RECURSOS DO FGTS – EM DEZEMBRO DE 2005

FAIXA DE RENDA	CONTRATOS ATIVOS		CONTRATOS INADIMPLENTES		% QTDE	% VALOR
	QUANTIDADE	VALOR	QUANTIDADE	VALOR		
Até 3 S.M.	572.348	4.978.359.633,00	118.288	2.185.869.942,48	20,67	43,91
De 3 a 5 SM	352.867	3.331.349.717,49	38.427	298.193.144,88	10,89	8,95
Acima de 5 S.M.	606.424	13.405.496.114,50	85.023	1.792.679.407,01	14,02	13,37
TOTAL	1.531.639	21.715.205.464,99	241.738	4.276.742.494,37	15,78	19,69

Fonte: Caixa Econômica Federal conforme informações cedidas pela GECRI.

A falta de recursos alocados para o atendimento das necessidades habitacionais das famílias de menor renda caracteriza não apenas uma possível falta de interesse do Estado, mas também a dificuldade do poder público de acessar as famílias com renda de até três salários mínimos.

Este acesso acredita-se, não possa ser realizado com recursos onerosos, tendo em vista a pouca capacidade de endividamento da clientela em questão.

Uma forma de mostrar o caráter inadequado dos programas habitacionais destinados aos setores de menor renda é a própria avaliação realizada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento do desempenho destes com relação aos Planos Plurianuais (PPA).

Como exemplo, pode-se citar uma das críticas relativas ao programa Carta de Crédito direcionado a todas as faixas de renda é exposta na Avaliação dos Resultados e da Implementação, presente no relatório de avaliação dos programas do Plano Plurianual (PPA) de 2003/2007:

O programa deve ser direcionado, primordialmente, ao combate do grande déficit habitacional encontrado na faixa de até cinco salários mínimos, bem como proporcionar a desconcentração geográfica de suas aplicações. É impedimento para tal objetivo a ausência de fundo financeiro com recursos suficientes para subsidiar as demandas sociais, compostas por famílias sem poder de compra suficiente para exercer o direito social à moradia; as altas taxas de serviços cobradas pelo agente financeiro, que não podem ser suportadas pela população de baixa renda. Além disso, as regras atuais sobre risco de crédito inibem o financiamento habitacional e excluem as populações mais necessitadas.

Outra questão encontrada na implementação deste programa é o contingenciamento do crédito ao Setor Público, que não oferece atrativo suficiente para iniciativas do Setor Privado, restringindo assim, ainda mais a capacidade de atuar com o segmento de baixa renda.

O sistema de informações relativas ao desempenho dos programas instituídos, segundo a avaliação do PPA, também é deficiente, impedindo a adoção de medidas corretivas em tempo hábil para redirecionar as aplicações e corrigir desvios.

Desta forma, o poder público com a sua política habitacional, não consegue obter os parâmetros necessários para identificar ponto a ponto, através de cada programa habitacional e de cada moradia construída a diminuição do déficit habitacional. Apesar de considerar a dimensão do problema tratado, pode-se ponderar que cada habitação produzida corresponda a uma família atendida, e se tratando de uma responsabilidade do Estado, este deveria atuar no que diz relação à habitação de maneira similar a temas como educação e renda mínima, atendidos pelo programa Bolsa Família, por exemplo.

Deve-se ressaltar que, no decorrer da pesquisa, foram observados outros dados relacionados ao fomento da produção de moradias pelo Estado. Entre estes esta a relação entre a contribuição dos trabalhadores para o FGTS e a correspondente aplicação deste Fundo em programas habitacionais como pode ser visto no Anexo 3.

Como forma de sintetizar a atuação do Estado na área da habitação desde 1964 tem-se a Tabela 26, aonde se apresenta um resumo dos diferentes períodos de governo, mostrando o número de unidades habitacionais construídas, os recursos investidos e a produção média anual de novas moradias. Estes números mostram que passado o momento de vácuo institucional ocasionado com o fim do BNH e a instauração da Nova República, o setor vem apresentado melhores resultados, principalmente no que diz relação ao atendimento das famílias com menores rendas.

TABELA 26 – RESUMO DO HISTÓRICO HABITACIONAL – TOTAL PAÍS DE 1964 À 2005

PERÍODO	GOVERNO	UNIDADES HABITACIONAIS	UNIDADES/ANO	RECURSOS X (R\$ 1.000)
1964/1984	REGIME MILITAR (1)	4.271.956	203.426	60.919.262
1985/1994	SARNEY, COLLOR, ITAMAR.	1.786.185	178.618	35.806.987
1995/2002	FHC	2.616.481	327.060	45.444.153
2003/2005	LULA	1.196.865	398.955	28.002.394
1964/2005	TOTAL	9.871.487	308.484	170.172.796

Fonte: Com base em: SUSAN/GECO A GERENCIAL 040 Histórico Habitacional – Caixa Econômica Federal – CEF Posição em 30/12/2005

No entanto, como se podem observar, os números são ainda inexpressivos com relação ao tamanho do déficit habitacional de aproximadamente 7,2 milhões de unidades habitacionais, ao crescimento anual deste exposto na Tabela 24, e a demanda de novas moradias, estimadas em mais de 1,2 milhões por ano, evidenciando desta maneira a falta de recursos alocados e a conseqüente pouca efetividade na construção de novas unidades habitacionais.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 CONCLUSÕES

O déficit habitacional brasileiro apresenta-se como um dos grandes desafios a serem enfrentados pelo Estado Brasileiro. Os números a esse respeito, apesar de bastante aceitos, apresentam ressalvas, o que pode ser entendido diante do aspecto dinâmico da própria definição de déficit habitacional, que está vinculado ao entendimento do que seja uma moradia e do que esta deva abrigar.

Não se deve esperar um consenso a esse respeito, no entanto, devem ser levantadas as diferentes variáveis que caracterizam o conceito de déficit com a finalidade de poder, ao longo de certos períodos, estabelecer critérios de comparação que possam servir de análise para a elaboração de novas políticas habitacionais, assim como para aferir o resultado dos programas habitacionais implementados.

É certo afirmar que o déficit habitacional não tem diminuído ao longo do período estudado, por isso o levantamento dos diferentes regimes de governo a partir de 1964 até 2005 teve como principal objetivo avaliar o desempenho do poder público, mais precisamente do Governo Federal no setor da habitação. Pode-se constatar a falta de foco na resolução do problema mais evidente: a demanda por moradia digna para as famílias com renda de até três salários mínimos, que respondem por 83% do déficit habitacional brasileiro, não foi atendida.

No entanto, a solução deste déficit, dentro dos parâmetros populacionais brasileiros, passa obrigatoriamente pela solução de um outro déficit, que pode ser chamado de déficit de cidadania. Assim sendo, mais importante do que a disponibilidade de recursos para o financiamento da construção de novas moradias é criar nos prováveis beneficiários dos programas governamentais a capacidade de interagir com o Estado ou com as organizações instituídas por este.

O fomento à interatividade com o público alvo das políticas governamentais tem como função primordial modificar o panorama pré-civilidade no qual se encontram as camadas menos favorecidas da população brasileira, sem o qual podem se considerar infrutíferas quaisquer tentativas de diminuir o problema do déficit habitacional.

Em outros termos: é preciso produzir conjuntamente moradia e cidadão. É preciso dar a este as condições necessárias para que possa viver de forma ecológica, no sentido de agregar à sua vida todas as variáveis que configura o homem moderno.

O fornecimento de moradias dignas a famílias com renda de até três salários mínimos configura um mecanismo complexo, no qual se faz necessário o acesso, não apenas aos materiais de construção e a mão-de-obra, mas principalmente às benfeitorias advindas do poder público: rede de infra-estrutura, equipamentos, coleta de lixo e um planejamento urbano adequado. Contudo, em vez de a gestão pública direcionar seus esforços e seus meios de atuação⁸⁹ para os setores da população à margem do mercado, acaba por servir aos grupos de interesse situados dentro da sociedade organizada.

Dessa forma, tem-se que independentemente de sistema de governo, partido ou ideologia, a principal fonte de recursos aplicados até o momento em programas habitacionais o FGTS – tem servido para atender majoritariamente às famílias com renda superior a cinco salários mínimos, nas quais se encontram apenas 8% do déficit habitacional, fazendo com que

⁸⁹ Códigos de obras, legislação de zoneamentos, leis de parcelamento do solo, programas de financiamentos, etc.

dos aproximadamente 10 milhões de unidades habitacionais produzidas através do Sistema Financeiro da Habitação no período 1964/2005, estime-se, com base nos autores estudados e das conclusões deste trabalho, que apenas aproximadamente $\frac{1}{4}$ desse total seja destinado às famílias de menor renda.

Por ser um problema cíclico e aparentemente inquebrantável dentro das práticas governamentais habituais, o problema do déficit habitacional brasileiro não parece residir na falta de conhecimento, dados ou recursos, mas sim numa cultura política voltada ao atendimento de grupos sociais efetivamente articulados.

A leitura detalhada dos pareceres e recomendações dos diferentes governos a partir do Golpe Militar de 1964 deixa explícita a compreensão, desde aquele momento, a respeito de qual parcela da população deveria ser atendida para se atacar o problema de forma adequada.

Porém, as notórias contradições entre o discurso e a prática, deixaram como consequência uma Política Nacional da Habitação mais preocupada com o restabelecimento de um equilíbrio da destinação dos recursos a serem aplicados e na capacidade de pagamento da parcela populacional beneficiada do que na própria solução do déficit habitacional.

As metas estipuladas pelo Governo Federal, assim como as verbas destinadas aos programas habitacionais, não se baseiam nas necessidades reais de fornecimento e melhoria da habitação às famílias com renda de até três salários mínimos, aceitando, evidentemente, a necessidade de moradia como um direito comum a todo cidadão e, portanto, uma obrigação do Estado, devidamente determinada pela Constituição Federal.

Assim, têm-se como resultado – apesar da contínua melhora nos últimos onze anos na distribuição das verbas e na implementação dos programas habitacionais – um provável crescimento do déficit habitacional, entendendo que se isso não venha a ocorrer, não será pela

ação direta do estado na aplicação de programas habitacionais, e sim por uma melhora nos índices de distribuição de renda e crescimento econômico.

Diferentemente do início da década de 60, quando de fato existia um déficit habitacional na relação do número de habitantes com o número de domicílios, nos anos 2000 essa relação não é mais significativa em função da grande quantidade de domicílios vagos que se constituem em moradias adequadas, caracterizando um sistema de acumulação dos direitos à cidade e seus benefícios por alguns, e a exclusão desses mesmos direitos e benefícios por outros. Dessa forma, deve-se esperar que a atuação do Estado esteja direcionada, preferencialmente, ao ajuste dessas desigualdades.

A destinação dos recursos, em termos absolutos, pelo Estado – em todo o período estudado – obedeceu à ordem inversa das necessidades habitacionais da população brasileira, em muitos casos, não se tratando apenas de negligência, mas sim de uma ação efetiva de distribuição dos montantes arrecadados às avessas, tirando dos pobres e dando aos ricos.

Tal prática apesar de ser recorrente em uma cultura política, com origens além daquelas estudadas nesta dissertação, sugere uma outra possibilidade bastante representativa: o difícil acesso das pessoas de baixa renda aos programas habitacionais e o ainda mais complicado acesso do poder público a esse setor da população.

A ação governamental destinada ao setor da habitação talvez devesse buscar outros caminhos além daqueles relacionados à construção e melhoria de moradias. O mais evidente deles parece ser o do aumento da renda mínima, uma vez que subentende-se que o acesso à renda significa concomitantemente o acesso à moradia, tendo em vista ser este um dos gastos básicos do orçamento familiar.

Se, no entanto, a opção do Estado para melhorar a renda estiver associada a programas habitacionais, deve-se garantir que os montantes dos recursos façam frente à demanda e que os mecanismos necessários para alcançar o público alvo atendam a critérios mais eficientes.

Tais critérios podem ser calcados em programas sociais que tem apresentado um melhor resultado junto às populações de menor renda, tais como o Bolsa Família e o Bolsa Escola do Governo Federal, nos quais a idéia central consiste em alcançar os beneficiários através de um cadastro unificado de carências. Se tal idéia fosse também aplicada à habitação poderia-se trabalhar com parâmetros mais próximos ao déficit habitacional real, e o poder público deveria não apenas subsidiar a habitação, como promover a transferência de informação necessária para a execução das moradias.

Concluindo, acredita-se que o estudo dos conceitos e dados sobre o déficit habitacional, a tentativa de conhecer a opinião dos autores relacionados à questão da habitação, a pesquisa histórica das políticas habitacionais, assim como a análise das tabelas e gráficos relativos aos programas habitacionais apresentados neste trabalho, tiveram como função tentar esclarecer e identificar a comprovação dos seguintes tópicos:

- a) A aplicação da atual política habitacional, assim como as anteriores, não atuaram no sentido de diminuir o déficit habitacional;
- b) O estudo histórico do problema mostra uma falta de sincronia entre o discurso e a prática;
- c) O poder público não interage adequadamente com o segmento populacional⁹⁰ no qual está concentrado o problema.
- d) A existência de um desenho institucional claro e a continuidade nas ações governamentais tem levado o Governo Federal a obter resultados

⁹⁰ Famílias que recebem até três salários mínimos e correspondem a 83% do déficit habitacional.

melhores na aplicação da política habitacional, seja relativo ao montante de recursos investidos, assim como no número de unidades habitacionais construídas.

5.2 RECOMENDAÇÕES

Uma prática governamental que deve ser evitada é a implementação de programas habitacionais baseados em recursos onerosos destinados às famílias com renda de até três salários mínimos. O estudo desta variável demonstrou que tais programas são praticamente inviáveis para esse setor populacional, seja por incorrerem em forte inadimplência ou pela difícil implementação nas esferas estaduais e municipais.

Deve-se considerar que os programas que se baseiam em financiamentos podem transmitir a idéia equivocada de que estariam efetivamente realizando investimentos habitacionais para o público de baixa renda, no entanto, deve-se considerar que nessa faixa de renda, no caso de adimplência, possa estar ocorrendo uma transferência do investimento para setores de maior renda.

No entanto, isso não significa que os investimentos em habitação para as famílias de baixa renda não possam apresentar uma contrapartida das mesmas. O que se pode especular é que talvez tais contrapartidas estejam associadas a ações positivas como, por exemplo, a matrícula e presença dos filhos na escola.

A participação democrática é citada no início desta dissertação como um meio eficiente de integração dos setores menos favorecidos, incorrendo em um grande passo para a

diminuição do déficit habitacional. Contudo, seria interessante garantir legalmente que a transferência de recursos siga sempre a lógica de uma maior igualdade social.

Outro ponto a ser levantado é o nível de aprofundamento das pesquisas que subsidiam os critérios de definição do déficit habitacional. Uma importante questão a ser tratada é a variável coabitação, responsável por aproximadamente metade do déficit. Neste importante item existem dúvidas sobre a coabitação voluntária, na qual os padrões de qualidade da habitação seriam mantidos.

É preciso avaliar que faixas de renda essa variável atinge, e definir se a coabitação, ainda que mantendo a qualidade da moradia, deve ou não ser excluída dos critérios de formação dos quantitativos do déficit habitacional, prevendo que esta possa de fato ser voluntária ou compulsória.

Ainda devem se considerar experiências de outros países com problemas habitacionais similares ao brasileiro. O programa “Arquitectos de la comunidad” de Cuba, vem apresentando bons resultados, tendo inclusive recebido o prêmio Melhores Práticas das Nações Unidas. Talvez o maior mérito desse tipo de iniciativa se encontre na atitude pró-ativa do Estado, a qual tenta alcançar as famílias com pouca capacidade de articulação e conseqüentemente pouco poder de influência sobre a ação governamental.

No decorrer deste estudo foram observados vários outros caminhos que poderiam ter sido seguidos nesta pesquisa, configurando dessa forma, interessantes novos temas e objetos de pesquisa. Entre estes se pode citar:

- a) As relações das contribuições e dos respectivos benefícios relativos ao FGTS, considerando as necessidades habitacionais e o acesso aos recursos desse fundo pelos setores populacionais e suas diferentes faixas de renda;

- b) Os custos referentes à produção de moradias para as camadas de menor renda, em especial àqueles destinados à mão-de-obra. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revela o baixo grau de produtividade do trabalhador brasileiro na construção civil, tornando-se, por conseguinte, um aspecto de alto custo. Tal produtividade é ainda menor quando associada à construção de residências, principalmente no mercado informal e piorando conforme a diminuição da faixa de renda familiar.
- c) A análise da variável *distribuição de renda* e seus efeitos diretos sobre o déficit habitacional. Tomando como hipótese o fato da habitação constituir um gasto primário no orçamento familiar, e conseqüentemente, o simples aumento desta renda poder se constituir em um forte programa de produção e adequação de novas moradias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J. A. L.. **A habitat – II e as encruzilhadas de Istambul**. Revista Contexto Internacional, v.19, n.1,p.41-70, jan/jun.1997.

ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C.. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARRETCHE, M.. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**, Fapesp, Revan, 1999.

ARRUDA, F. J. I.. **O desafio da habitação**, 1979.

AZEVEDO, S. de. **Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH**, *Revista de Administração Pública* vol 22 no 04 Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas,1998.

AZEVEDO, S. de. **A política habitacional para as classes de baixa renda**, dissertação de mestrado. RJ: Faculdade Cândido Mendes,1975.

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e Poder: da fundação da casa popular ao banco nacional de habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BANCO MUNDIAL. **Habitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos**, Vancouver, Canadá, 1976.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Técnico Brasil: Projeto de lotes urbanizados e habitação popular**, Departamento de Projetos Urbanos, Relatório nº 2.197-BR, 1979.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de. **Desafios para a política social brasileira**, IPEA: Brasília, DF, 2003. Texto para Discussão nº 985.

BNH. **Ano 20: Balanço Social**, Folheto, Brasília, 2004.

BOLAFFI, G.. **Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos**. Habitação em Questão. L. VALLADARES. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

BEINER, B.. **Os investimentos governamentais na infra-estrutura social: O caso do Finsocial**, IPEA: Brasília, DF, 1988. Texto para Discussão nº 136.

BONDUKI, N. G.. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, N. G.. **O novo papel do município na questão da habitação**, Artigo, Revista Proposta, v.27 n.77, p.64-71, jun/ago. 1998.

BONDUKI, N. G.; ROLNIK, R.. **Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho**, São Paulo, FAUUSP, Fundação para pesquisa ambiental, 1979.

BONDUKI, N. G. (org.). **Habitat – as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BRANDÃO, A. B.. **Habitação Popular no Brasil: Uma visão histórica 1900/1980**. Brasília, DF : Universidade de Brasília, 1983.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, [1988], 2003.

_____. Lei nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964 (**Criação do BNH e do SFH**). Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislação>>.

_____. Lei nº. 6.766, de 12 de dezembro de 1979 (alterada pela Lei nº.9.785, de 29 de janeiro de 1999). Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislação>>.

_____. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 (**Estatuto da cidade**). Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislação>>.

_____. **Habitação popular: inventário da ação governamental: 1831/1983**. Rio de Janeiro, FINEP, 1985.

_____. **Habitação popular: inventário da ação governamental: 1984/1986**. Rio de Janeiro, FINEP, 1988.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Balço Social: 1985 – 1988**, GEASC – Gerência de Área de Assuntos Corporativos; GERIN – Gerência Executiva de Relações Institucionais. Caixa, Brasília, 1999.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório: 1996**, GEACS – Gerência de Área de Comunicação Social, Brasília, CEF, 1997.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Balço Social: 2003**, GEASC – Gerência de Área de Assuntos Corporativos; GERIN – Gerência Executiva de Relações Institucionais. Caixa, Brasília, 2003.

CARDOSO, A. L.. **O déficit habitacional nas metrópoles brasileiras, Indicadores Econômicos**, Porto Alegre, RS: FEE Siegfried Emanuel Heuser, 2004.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q.(coord.). **A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação das experiências recentes (1993-1996)**. Rio de Janeiro: IPPUR,UFRJ – FASE, 1999.

CARDOSO, A. L.. **Necessidades habitacionais: déficit habitacional & inadequação habitacional**. Rio de Janeiro: IPPUR,UFRJ – FASE, 2003.

CARDOSO, A. L.. **Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPPUR,UFRJ – FASE, 2000.

CHAFFUN, N.. **Subsídios habitacionais no Brasil**. Revista de Administração Municipal, v. 48, n.240, p.14-25, mar/abr.2003.

CHAFFUN, N.. **Dinâmica Global e desafio urbano**. In: BONDUKI, Nabil Georges(org.). Habitat – as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

COSTA, G. N. L. da. **Urbanização capitalista e política habitacional no Brasil: causas estruturais da crise da habitação e Inconsistência da PHB no Brasil**, dissertação de mestrado, São Luis, MA, Universidade Federal do Maranhão, 1994.

COELHO, W. R.. **O déficit das moradias: Instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais**. Dissertação de mestrado. São Carlos, USP-Universidade de Engenharia de São Carlos, 2002.

DEMO, P.. **Metodologia Científica em ciências sociais**. 3ª ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 1995.

ESTATUTO DA CIDADE: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n.10.257 de 10 de julho de 2001. – 2ª ed.. – Brasília: Câmara dos Deputados.

FAGNANI, E.. **Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/1992**, Cadernos Fundap, nº 21, p.59 a 102, São Paulo, 1997.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Avaliação do Perfilurb no Brasil**, Volume 01. Diretoria de Planejamento Social e Urbano, Belo Horizonte, 1980.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 1995**, Centro de Estudos Políticos e Sociais. – Belo Horizonte, 1995

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2000**, Centro de Estatística e Informações. – Belo Horizonte, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil: Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas**, Centro de Estatística e Informações. 2ª edição – Belo Horizonte, 2005.

FARO, C. de. **Vinte anos de BNH: A evolução dos planos básicos de financiamento para aquisição da casa própria do Banco Nacional de Habitação: 1964-84**. Rio de Janeiro, RJ, Editora da Fundação Getulio Vargas, 1992.

FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos). **Habitação popular: inventário da ação governamental**. São Paulo: Garilli, 1985.

GARCIA, M.. **Política urbana e a questão habitacional**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, v.6, n.22, p72-96, jan/mar.1998.

GENOVAIS, M. L. B. P.. **Carência habitacional e déficit de moradias: questões metodológicas**. Artigo, Revista Proposta, v.15 n.01, p.73-84, jan/mar. 2001.

GONÇALVES, R. R.. **Aspectos da demanda por unidades habitacionais nas regiões metropolitanas – 1995/2000**. IPEA: Brasília, DF, 1997. Texto para Discussão nº 514

GONÇALVES, R. R.. **O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidades da federação e por níveis de renda domiciliar**. IPEA: Brasília, DF, 1998. Texto para Discussão nº 559

GROS, B. D.. **Institutos liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República**, tese de doutorado. Porto Alegre, RS: Fundação de Economia e Estatística, 2003.

HABITAÇÃO. A experiência Brasileira, Rio de Janeiro, Abecip, 1977.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**, 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992-1999 e Síntese de Indicadores Sociais, Rio de Janeiro, 2000.

LACERDA, V. S. de. **Planejamento da Habitação Social**. Dissertação de Mestrado, Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1986.

LORENZETTI, M. S. B.. **A moradia como objeto de Política Federal**. Cadernos Aslegis, v.3, n.8, p.26-31, maio/ago 1999.

MARICATO, E. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, E. **Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

MORAIS, M. da P.. **Políticas Sociais: Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil**. IPEA: Brasília, DF, 2002

MORAIS, M. da P.. **The housing conditions in brazilian urban areas during de 1990s**. IPEA: Brasília, DF, 2005. Texto para Discussão nº 1.085.

NUNES, B. F. (org.). **Brasília: a construção do cotidiano**. Brasília, DF: Paralelo 15, 1997.

OLIVEIRA, M. C. B. da S.. **Política de habitação popular no Brasil: passado e presente**, dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2000.

PRADO, E. da S.; PELIN, E.R. **Moradia No Brasil: Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro**. – 1ª ed. CBMM, 1993.

RIBEIRO, L. C. de Q. e CARDOSO, A. L. (org.). **Reforma urbana e gestão democrática: Promessas e desafios do Estatuto da Terra**. Rio de Janeiro, RJ: Revan: Fase, 2003.

RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. IPEA: Brasília, DF, 1999. Texto para Discussão nº 654.

SERRAN, J. R.. **O IAB e a política habitacional brasileira: 1954-1975**. São Paulo, SP.: Schema editora, 1976.

SILVA, F. A. R. da. **A política social e a crise econômica**. IPEA: Brasília, DF, 1987. Texto para Discussão nº 111.

SILVA, L. I. L. da; CAMARGO, J. A. de (coord.). **Projeto Moradia**, Instituto Cidadania, São Paulo, SP, 2000.

SILVA, M. O. da S. e. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso**. São Paulo, SP: Cortes Editora, 1989.

SOUZA, E. B. de (org.). **As políticas federais de desenvolvimento urbano no biênio 1989/1990**. IPEA: Brasília, DF, 1992. Texto para Discussão nº 282.

VALLADARES, L. do P.. (org.). **Estudos recentes sobre a habitação no Brasil, resenha da literatura**. in Debates urbanos 3: Repensando a habitação, Rio de Janeiro, Zahar editores, 1982.

VASCONCELOS, J. R. de. **O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas**, IPEA: Brasília, DF, 1996. Texto para Discussão nº 410.

VIEIRA, Sonia. **Como escrever uma tese**. 4ª ed. São Paulo, SP: Pioneira, 1998.

ANEXO 1

NOTA EXPLICATIVA:

A carta enviada por Sandra Cavalcanti ao recém empossado presidente Castelo Branco, em 1964, é um documento que indica a estrutura e os ideais da política habitacional a ser implantada por aquele governo, e na qual se podem identificar alguns reflexos ainda na atual política habitacional.

“Prezado amigo presidente Castelo”

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

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

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

Segunda: acho que é imprescindível que o Plano de Habitação repouse sobre um Sistema Financeiro. Minha experiência na Guanabara me autoriza a garantir ao senhor que as dificuldades do mercado para quem quer morar residem em dois itens: 1- não há oferta bastante de moradias; 2- não há interesse de investidores em contribuir para alugar. Tudo isso por causa da inflação. O crédito da casa é geralmente o que pede, na vida de todos nós, o prazo mais longo para se pagar. No mínimo dez anos. Quem é que vai enfrentar dez anos com essa inflação? Até o pessoal de favela respondeu bem à nossa experiência. Estão pagando direitinho as prestações na Vila Kennedy, reajustadas “ilegalmente” por nós, como o senhor sabe... Sei que na Câmara e no Senado vão ser recomeçados os debates sobre os aspectos sociológicos, urbanísticos e até previdenciários da questão. Mas é perda de tempo. Sem uma moeda sadia circulando no Sistema de Habitação, não haverá produto. O órgão central deverá ser mesmo um Banco. Feche a questão em torno disso, Presidente.

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

Quarta: acho que a definição de valores, para a compensação inflacionária, não deve figurar no texto da Lei. Tenho medo dos técnicos que vão opinar sobre ela. Eles adoram fórmulas matemáticas. Se aparecer uma só que seja, na Lei, e depois for necessários fazer um pequeno ajuste, ao invés da simplicidade de um decreto, vais ser preciso voltar ao Congresso!

Quinta: o Plano prevê a atuação do Banco até nas áreas de saneamento básico e transporte de massa, quando fala genericamente em “infra-estrutura urbana”. Nossas cidades são um caos em matéria de serviços essenciais, Presidente. Não adiante fazer enormes conjuntos onde não houver água, luz, esgoto, política e transporte. Na vila Kennedy tive de providenciar até a linha de ônibus...

Sexta: por último, mas não menos importante, é preciso não abandonar a população favelada. Na realidade, ela é muito maior do que se vê nas favelas, pois a elas se somam as casas de cômodos, as águas furtadas, os porões, etc. Essa gente tem um poder aquisitivo mínimo, mas é gente. Para eles deverá ser mantido esse Fundo de Assistência Social previsto no texto de forma ampla, para ser posteriormente estudado e regulamentado. Se essa faixa de população não for atendida, o Plano ficará falho. Poderá ajudar a construção civil do país a se recuperar; poderá atuar brilhantemente na abertura de frentes de trabalho; poderá melhorar as empresas médias e pequenas de produção de material de construção e poderá dar destino melhor à capacidade de poupança dos mais bem aquinhoados. Mas, sem atender à faixa proletária (salário mínimo) terá fracassado no seu objetivo social. Os recursos do Plano serão fatalmente desviados apenas para os que suportarem os ônus da “compensação inflacionária” a ser instaurada.

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

Acho que devemos utilizar a rede bancária privada e as Caixas e Carteiras da Previdência. Nada de criar um Banco estatal a mais, para competir e asfixiar a iniciativa privada neste país.

O estado deverá estar presente através de COHAB's iguais à que criamos na GB e através de recursos aplicados em infra-estrutura. Quando ao solo urbano, essa é outra questão. Uma revisão deveria ser feita nesta matéria, Presidente, impedindo a especulação e obrigando os poderes públicos a planejarem melhor o desenvolvimento das cidades. Mas acho que isso é assunto para uma hora mais calma. Espero ter cumprido o meu compromisso. Estou às suas ordens para ajudar a discutir, a encaminhar no Congresso e a fazer vitoriosa a idéia. Um abraço muito amigo da Sandra”.

ANEXO 2

NOTA EXPLICATIVA:

Esta carta de “despedida” da então ministra executiva Ermínia Maricato, mostra a influência de grupos de pressão, interessados no aumento dos limites de financiamento do Governo Federal, para atendimento as famílias com maior renda, por conseguinte, redirecionando os recursos destinados as famílias menos favorecidas.

----- Original Message -----

From: Forum Nacional de Reforma Urbana

To: Lista do FNRU

Sent: Friday, September 02, 2005 3:43 PM

Subject: [FNRU] texto_cartilha conferencia_final-nova versão

Prezados companheiros do Forum de Reforma Urbana, FNA, Labhab.

Peço a divulgação desta mensagem.

Conquistas do governo Lula na área de habitação correm riscos

Uma das conquistas mais importantes do governo Lula e do Ministério das Cidades foi um novo paradigma para estruturar a Política Nacional de Habitação com a ajuda do Conselho das Cidades e do Conselho Curador do FGTS. Essa construção se deu antes da aprovação do PL do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e foi orientada pelo Projeto Moradia que fez parte do Programa de Governo. Ela consistia de uma tese simples: ampliar o mercado privado (restrito ao segmento de luxo) para que este atendesse a classe média e concentrar os recursos financeiros que estão sob gestão federal nas faixas de renda situadas abaixo dos 5 salários mínimos onde se concentra 92% do déficit habitacional. Dessa forma o Ministério das Cidades esperava diminuir os recursos sob gestão federal que eram fortemente desviados para

a classe média anteriormente a 2003. Os dados mostram que o governo estava no caminho certo especialmente após as medidas que viabilizaram a desova de recursos privados (oriundos do SBPE) para o mercado e a aprovação da resolução 460 pelo Conselho Curador do FGTS. Pela primeira vez ainda o governo federal tem, em 2005, mais de R\$ 10 bilhões para aplicar na área de habitação.

Em reunião do dia 12 de setembro, entretanto, o CC do FGTS tomou a decisão de ampliar o teto de empréstimo para imóveis com valor de até R\$ 100.000 para faixas de renda de até R\$ 4,9 mil por mês. Embora essa medida tenha sido aprovada apenas para Brasília, Rio e São Paulo ela pode ter conseqüências muito ruins. Após ampliar os recursos disponíveis para o mercado esperávamos que este começasse a oferecer um produto mais popular que estivesse ao alcance da classe média, ou seja, atribuiu-se ao mercado a tarefa de atender 8% do déficit habitacional apenas! Para a adaptação do mercado a um novo produto é preciso tempo e manutenção da obrigatoriedade da aplicação dos recursos. A medida de ampliar o financiamento do FGTS para rendas familiares de até 16 s. m. (atenção: 16 salários mínimos), aproximadamente, vai oferecer um argumento para os bancos privados não se esforçarem para baixar as faixas de renda a serem atingidas com o financiamento privado: o FGTS e Caixa estão fazendo concorrência a eles nas faixas de mercado (e convenhamos que 16 s.m. no Brasil é faixa de mercado pois apenas 5,4% da população de São Paulo está entre 10 a 20 s. m.).

É preciso cautela para que interesses imediatos não inviabilizem uma proposta que fornece um paradigma sustentável e que dá perspectiva de longo prazo à política habitacional.

Erminia Maricato.

ANEXO 3

NOTA EXPLICATIVA:

Os dados apresentados na tabela 26 não puderam ser obtidos através da Caixa Econômica Federal, agente gestor dos recursos do FGTS, tais dados foram obtidos através do IBGE, calculando-se a contribuição de 8% da massa anual total dos salários dos trabalhadores com emprego formal. Tais números foram considerados razoáveis por um funcionário da CEF, o qual informou que a CEF, por razões internas, não poderia disponibilizar essas informações. A seguir foi obtida a informação via e-mail, de que tais dados não existem, constituindo finalmente um aspecto preocupante.

O alerta a se levantar diz respeito ao fato do poder público vir atuando sistematicamente no aumento das desigualdades sociais uma vez que tem redirecionado as contribuições dos setores de menores rendas para aqueles de maior poder aquisitivo.

Como se apresenta na Tabela 26, no primeiro Governo FHC essa proporção pode ter chegado a quase nove vezes a diferença entre o montante da contribuição e aquele reinvestido, tendo em vista⁹¹ que a população com renda de até três salários mínimos contribuía com aproximadamente 36% dos recursos formadores do FGTS, e recebia em investimentos habitacionais menos de 4%.

TABELA 26 – CONTRIBUIÇÃO DO FGTS DOS TRABALHADORES COM EMPREGO FORMAL CONFORME CLASSE DE RENDIMENTOS DO TRABALHO PRINCIPAL - 2004

Militares e Funcionários Públicos Estatutários	Número de Trabalhadores (1)	Valor do rendimento médio mensal	Montante total dos salários	Contribuição com o FGTS (8%)	Porcentagem da contribuição do FGTS
TOTAL	30.824.107	843	311.665.660.176	24.933.252.744	100,00
Até 3 S.M.	21.298.621	437	111.577.182.936	8.926.174.620	35,80
De 3 a 5 SM	5.373.457	1.027	63.775.915.068	5.102.073.192	20,46
Acima de 5 S.M.	4.152.029	2.736	136.312.562.172	10.905.004.932	43,74

Fonte: Com base em: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004.

(1) Empregados de 10 anos ou mais de idade na semana de referência com rendimento no trabalho principal.

⁹¹ Considerando que o percentual de contribuição tenha-se mantido estável entre as diferentes faixas de renda.

Os dados apresentados comprovam que o Governo Federal investe os recursos destinados à habitação de maneira desproporcional e insuficiente frente às necessidades levantadas, e ainda atua de maneira inversa à distribuição dos recursos oriundos do FGTS, redirecionando as verbas das faixas de menor renda para aquelas de maiores rendimentos.