

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS

Gerusa Gonçalves Moura¹
Beatriz Ribeiro Soares²

INTRODUÇÃO

Desde o pós-guerra, o Estado foi o carro-chefe do setor habitacional, criando organismos responsáveis pela construção e comercialização de moradias no Brasil. Em 1940 foi criada a Fundação Casa Popular (FCP), que não conseguiu atingir seus objetivos, praticando uma política paternalista, de acordo com os interesses de suas elites.

A partir de 1964, outros órgãos foram criados - o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Foi criado, assim, um sistema de crédito regulado pelo Estado que visava solvabilizar amplamente a demanda por moradias. Entretanto, do conjunto das unidades construídas - 4,5 milhões de unidades - por esse sistema, somente 1,5 milhão (33,3%) foram destinadas aos setores populares, o que revela o caráter "redistributivo às avessas" do sistema e o agravamento da crise habitacional brasileira.

A crise habitacional brasileira que começou a se agravar a partir de 1986, com a extinção do BNH ainda persiste como uma das principais características das nossas grandes cidades, pois o déficit de moradia é cada vez mais elevado, assim como o número de cortiços e favelas presentes no cenário urbano brasileiro, uma vez que o moderno mercado capitalista habitacional não consegue atender toda a demanda existente.

Nesse contexto, esse trabalho tem por objetivo fazer uma retrospectiva da história da habitação no Brasil, mostrando a atuação do Estado no provimento de habitações populares, visando conter a crise habitacional e suas conseqüências.

A evolução da habitação no Brasil

O acesso a uma moradia digna constitui um direito de todo cidadão. Entretanto, ao longo do processo histórico, esse direito vem sendo desrespeitado e se tornando um grande "problema", especialmente para as populações de menor poder aquisitivo.

A moradia vem se tornando uma mercadoria de difícil acesso, pois ao assumir um valor de troca, este é repassado para a população, que dependendo da sua posição na hierarquia social, não possui condições financeiras suficientes para tornar-se proprietário ou mesmo inquilino de um determinado imóvel, sendo obrigada a buscar formas alternativas para morar, como as favelas e os cortiços.

Diante desse contexto, a questão habitacional não pode ser analisada de maneira geral e uniforme, uma vez que a mesma é decorrente de uma história composta por três elementos básicos: o capital, a força de trabalho e o Estado (PERUZZO, 1984), ou seja, a habitação não deve ser discutida apenas do ponto de vista econômico, social, político; mas como parte integrante do processo formador da nossa sociedade.

Para compreender a crise habitacional faz-se necessário analisar o surgimento da habitação desde o período escravocrata até os dias de hoje, onde a crise habitacional agrava-se cada vez mais.

A habitação no Período Escravocrata

No período escravocrata, de acordo com PERUZZO (1984), o grupo senhorial era responsável pelo provimentos de habitações para seus trabalhadores, tanto no campo como nas cidades, como uma forma de manter a sua força de trabalho, uma vez que a mesma era escassa.

No início do século XIX, o Estado passa a intervir na questão habitacional, principalmente com a chegada da família real ao Brasil em 1808, onde o Estado foi obrigado a desocupar as melhores habitações da cidade do Rio de Janeiro para abrigar a família real. Essa atitude marcou o início da intervenção do

¹ Mestranda em Geografia, UFU/Uberlândia (MG)/Brasil.

² Prof. do Programa de Mestrado em Geografia, UFU/Uberlândia (MG)/Brasil.

Estado no setor habitacional para atender os interesses de uma classe dominante, e também a exclusão dos menos favorecidos ao acesso à propriedade.

Com a Lei de Terras em 1850, essa situação se agravou, pois segundo a lei, só teria acesso à propriedade do solo da cidade, quem pudesse adquiri-lo mediante pagamento à vista por seu preço, marcando uma nova fase do desenvolvimento do capitalismo.

A atuação do Estado no setor habitacional, com o desenvolvimento do capitalismo, se faz ainda mais presente, pois as transformações impostas pelo sistema capitalista, através do aparecimento de novas atividades provocadas pela divisão social do trabalho, determina o surgimento e a ampliação do mercado consumidor, que ocorre através da crescente urbanização e do surgimento das atividades industriais.

Nesse período, segundo PERUZZO (1984), várias transformações ocorrem na economia do país, como: a substituição da produção açucareira para cafeeira; a abolição da escravidão; a crescente imigração, com a crise econômica e social do velho mundo, que teve como consequência o aumento da imigração e a oferta contínua de bens de consumo; a ampliação do mercado consumidor brasileiro, com o excedente financeiro gerado pelo café, proporcionando uma crescente industrialização no país. Da mesma forma, os problemas habitacionais também cresceram, sendo resolvidos de várias maneiras, como coloca PERUZZO (1984:27):

“Nas fazendas eram construídas as colônias para abrigar e reter a força de trabalho. Na cidade, os que dispunham de algum capital construíam ou compravam suas casas, já os despossuídos se instalavam em terras desocupadas, tornando-se uma ameaça à ordem social, já que se apropriavam da propriedade de outra pessoa”.

Com a crescente industrialização no país, as cidades passaram a abrigar uma quantidade de pessoas maior, que exigiam condições de vida também melhores, através do provimento de infra-estruturas básicas nas cidades e, principalmente, de moradias.

Como as indústrias aqui instaladas necessitavam de mão-de-obra, o problema da moradia foi resolvido em parte pelas indústrias, que criam uma nova modalidade habitacional - as vilas operárias, um conjunto de casas providas de um mínimo de infra-estrutura. Na verdade, a intenção da construção dessas “vilas” era muito mais do que uma mera ajuda à população que chegava de outras cidades em busca de empregos, elas constituíam-se em um meio de controlar essa mão-de-obra disponível no mercado, uma vez que a mesma era escassa.

Assim, as indústrias mantinham uma mão-de-obra fixa e, em troca, os moradores ganhavam uma moradia que, na época vigente, era sinônimo de estabilidade de emprego, não muito diferente da ideologia atual, onde possuir uma casa própria significa ter “status” e crédito junto ao setor comercial.

No entanto, a evolução da sociedade fez com que chegasse ao fim a construção dessas vilas operárias por parte dos empresários industriais, uma vez que os recursos destinados a esse setor era muito grande e o lucro pouco satisfatório; pois a valorização do solo urbano, gerado pela estocagem de terrenos urbanos, alcançava proporções muito elevadas, o que inviabilizava o investimento no setor. Além disso, o desenvolvimento do capitalismo industrial propiciou o desenvolvimento econômico e urbano, permitindo um relativo desafogo na crise habitacional.

Com o fim da ditadura do Estado Novo, o país encerrou um período de democracia restrita e passava a viver uma democracia ampliada, onde o Estado se tornara mais preocupado com os interesses populares. Preocupação essa que foi expressa pelo aumento do salário mínimo e pela criação de organismos responsáveis diretamente pelas questões habitacionais. (PERUZZO, 1984).

A instituição da Fundação Casa Popular

O primeiro órgão criado pelo Estado nesse período (década de 40) foi a Fundação Casa Popular (FCP), um órgão destinado a provisão de moradias populares para as populações de baixa renda. A Fundação Casa Popular surgiu nos anos 40, mais precisamente em 1946, através de um Decreto-Lei nº 9.218, com o objetivo de produzir e comercializar moradias com infra-estrutura básica para a classe trabalhadora de baixa renda, além de subsidiar materiais de construção e pesquisas destinadas às formas alternativas de produção de moradias.

A instituição da Fundação Casa Popular (FCP), segundo SOARES (1988), foi de suma importância, pois marcou o início da intervenção do Estado, a nível federal, na produção e comercialização de habitação popular, em virtude da existência de um elevado déficit habitacional, principalmente entre as camadas populares.

Apesar de ser o primeiro órgão criado para estes fins em escala nacional, os objetivos da Fundação Casa Popular refletiam apenas uma política demagógica e populista que visava minimizar a insatisfação crescente da população, bem como deter o avanço do Partido Comunista, que na época vinha se proliferando entre as classes sociais.

O desempenho da Fundação Casa Popular foi pouco satisfatório, pois no seu período de implantação poucos recursos lhe fora destinada, contribuindo para que as moradias fossem construídas lentamente, em pequena quantidade e de péssima qualidade, visando atender, principalmente, a classe média, pois dessa forma o retorno do investimentos seriam garantidos.

Além disso, a própria distribuição das moradias se tornou um outro fator agravante na atuação da Fundação Casa Popular, uma vez que a mesma era feita por meios exclusivos, pois as práticas clientelista e paternalistas imperavam na relação Estado x Moradores. A casa própria era para o Estado um meio de manutenção do "status quo", além de se tornar para o Poder Público, um instrumento de barganha junto às camadas populares urbanas.

"A habitação popular foi tratada com poucos recursos, pouco se construiu e o clientelismo imperava na distribuição de moradias por regiões e destinação aos demandatários." (AZEVEDO & GAMA DE ANDRADE, 1980:89).

"A casa própria tem importância marcante na sociedade capitalista. Para o trabalhador representa a principal aspiração e para o Estado, a habitação popular é um dos instrumentos de controle social, um meio de legitimar o regime e de criar condições para a reprodução da força de trabalho e reprodução do capital". (PERUZZO, 1984:41).

A Fundação Casa Popular pouco construiu no país, não conseguindo atender a demanda existente, uma vez que, segundo SOARES (1988), até 1960 apenas 16.964 unidades residenciais foram construídas em todo o país, sendo que desse total, mais da metade (53%) restringiu-se as regiões com mais de 100.000 habitantes, principalmente na Região Sudeste, fugindo do seu objetivo inicial.

Devido a sua irrisória contribuição, a Fundação Casa Popular foi extinta em 1964, por não conseguir atingir os objetivos propostos, devido a extensão dos mesmos e pela falta de recursos de toda ordem (técnicos, financeiros, administrativos e principalmente políticos). A atuação da Fundação Casa Popular ficou limitada também pelos interesses e disponibilidade de recursos, aliada a uma política paternalista e clientelista, que apenas ampliou e modificou as áreas periféricas da cidade, abrindo caminho para a atuação dos especuladores imobiliários nas áreas vazias do entorno dos conjuntos habitacionais.

"A Fundação Casa Popular não solucionou o problema da moradia para as classes trabalhadoras, mas criou condições para angariar votos na eleição, além de ampliar e modificar os subúrbios da cidade." (SOARES, 1988:52)

Assim, o incremento da produção de habitações se punha ao capital apenas como meio de desenvolver a indústria da construção civil, que conseqüentemente puxaria o desenvolvimento de outras indústrias e de vários setores da economia. Para o Estado não interessava resolver o problema habitacional para as classes subalternas, e sim construir habitações para legitimação do regime, para a barganha política e para o controle social, além de criar condições de acumulação do capital, independente dos meios que usavam para isso.

O novo sistema de habitação – BNH/SFH

Nos primeiros anos da década de 60, a habitação popular urbana, a nível público, se resolveu insuficientemente dada a pequena oferta, os altos subsídios que absorveu, o fraco impulso que imprimiu à dinamização de crescimento econômico em geral, além do crescimento inflacionário que provocou a redução do retorno dos valores aplicados. Os órgãos oficiais (Fundação Casa Popular e Caixa Econômica Federal) produziram e comercializaram não mais do que 120 mil unidades habitacionais até 1964, quantidade pouco expressiva diante da demanda existente.

Nesse período, o país entrava numa crise social e econômica, devido o esgotamento do processo substitutivo de importação e a espiral inflacionária desestimuladora de investimentos, que obrigava o Estado a promover mudanças no contexto urbano, principalmente com relação a política habitacional, a fim de evitar que os conflitos aí instalados se proliferassem. Dessa forma, a construção de habitações populares foi a opção escolhida para estimular o processo de reestruturação, optando-se por investir em obra de longa maturação, com alta absorção de mão-de-obra e não prioritária à expansão econômica.

Vários programas habitacionais foram implantados nesse período, na tentativa de conter o déficit habitacional. Porém, nenhum deles conseguiu de fato solucionar o problema da moradia no país, pois possuíam um caráter paternalista que os impediam de cumprir com os objetivos propostos no início da sua atuação.

Nesse contexto, a política habitacional emergiu com um novo propósito, ou seja, de diminuir o déficit habitacional e gerar novos empregos na construção civil, que de acordo com RODRIGUES (1994) só seria possível com a mudança no modelo de atuação da política habitacional, que se estruturou baseada em um modelo empresarial, que visava diminuir as tensões existentes na área urbana.

Nessa perspectiva, em 1964, foi implantada uma “nova” política habitacional, que acompanhou o modelo de crescimento econômico vigente no período, juntamente com a constituição de um novo sistema habitacional - Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e Banco Nacional da Habitação (BNH) - que objetivava legitimar o governo e as classes dominantes junto aos trabalhadores, a fim de tentar solucionar os problemas atuais, no qual a demanda por habitação nos setores de classe baixa era vultosos.

Esse período foi marcado pela existência de um Estado autoritário, que surgia como resposta das elites dominantes às tentativas da esquerda, representada pelo então presidente João Goulart, de implantar reformas de base, que previam uma melhor distribuição de renda.

A consideração da habitação popular como política prioritária nesse período, deveu-se a uma série de percepções à respeito das camadas de baixa renda como: as pressões originadas das favelas, das migrações maciças para a cidade, das massas disponíveis e da ideologia da casa própria como motivação. Assim, a política habitacional brasileira pós-64, assumiu um caráter economicista e bancário.

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), foram criados em 21 de agosto de 1964, através da Lei n. 4.380, com os objetivos de orientar e disciplinar a política habitacional, bem como promover a construção e a aquisição de casas próprias, principalmente para as classes de baixa renda. Porém, os financiamentos, compra e venda dessas moradias ficavam à cargo das Cooperativas Habitacionais – COHABs (Companhias Habitacionais) e INOCOOPs (Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais).

“Uma das motivações para a implantação desse novo sistema habitacional pós-64, se dá pela importância que a casa própria adquire no bojo da sociedade, assumindo valores subjetivos e objetivos, à medida que se constitui a principal aspiração da maioria da população, ao se tornar símbolo de status, de fixação e de crédito, assumindo feições quase mágicas.”
(VÉRAS, 1980:45)

Com a criação do BNH, o regime militar pretendia também se auto-legitimar frente as classes trabalhadoras, transmitindo uma imagem de sensibilidade perante as suas necessidades, pois acreditava-se que com a implementação intensiva dos programas habitacionais, os demais setores da economia também seriam beneficiados, uma vez que ao aumentar os investimentos no setor de construção civil, o número de empregos se elevaria, assim como os investimentos em poupanças privadas.

O BNH iniciou suas atividades com um capital de um bilhão de cruzeiros antigos (US\$ 910 mil dólares), tendo como principal fonte de arrecadação a receita proveniente de 1% da folha de pagamento dos trabalhadores registrados, além de empréstimos internos e externos, operação de crédito e depósito com correção monetária.

No seu período de implantação (1964-1967), o BNH não atuou de forma significativa, pois além do frágil esquema operacional, os recursos financeiros destinados a ele eram escassos, limitando a sua atuação. Somente após a ampliação das fontes de arrecadação (1967-1971), através da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a consolidação do banco como gestor financeiro deste fundo, é que o BNH passou a atuar de forma mais significativa, onde a abundância de recursos captados pela poupança e pelo FGTS levaram o BNH a se tornar o terceiro no ranking dos bancos brasileiros em 1967, e o segundo em 1969.

“(...) os recursos eram escassos diante da dimensão da falta de moradias e só foi resolvido com a criação do FGTS e a designação do BNH como órgão gestor financeiro do Fundo.” (RODRIGUES, 1994:45)

O BNH, sendo o grande financiador de moradias no Brasil tornou-se um instrumento do capital financeiro à medida que transferia os recursos da classe trabalhadora para a iniciativa privada, passando o capital financeiro a apropriar-se cada vez mais da produção do espaço urbano. Ao tornar-se um banco de primeira linha, o BNH também regulamentou a operação das Companhias de Habitação Popular (COHABs), implantadas no período de 1964 a 1969, e construídas sob a forma de sociedades de economia mista, controlada pelo Poder Público, Estado ou Município com recursos oriundos do FGTS. (VÉRAS, 1980)

No entanto, a partir de 1970, o BNH e a política habitacional de modo geral passaram por uma série de mudanças. Em 1971, o desempenho das COHABs deixou de ser satisfatório, em virtude da transformação do BNH em um banco de segunda linha, que segundo SOARES (1988), ocorreu por uma série de dificuldades que o mesmo vinha sofrendo ao longo do período, pois não conseguia atuar dentro dos moldes empresariais exigidos no mercado popular, contrariando os objetivos iniciais propostos pelo programa.

A dinâmica de financiamentos com que operava o BNH, desde a sua criação já havia revelado a sua fraqueza operacional, pois os mutuários não conseguiam acompanhar as indexações periódicas das prestações, uma vez que as mesmas não coincidiam com os reajustes de seus salários. E, para tentar contornar essa situação, foi criado o Plano de Equivalência Salarial, responsável pelo reajuste anual das prestações, tendo como parâmetro o valor dos salários.

Inicialmente, esse plano resolveu grande parte dos problemas de inadimplência; entretanto, acabou gerando um descompasso entre o ressarcimento do financiamento e o crescimento do saldo devedor, que continuava sendo reajustado trimestralmente de acordo com as variações do UPC (Unidade Padrão de Capital). Para conter tal situação foi instituído o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), destinado a cobrir os eventuais encargos dos débitos finais.

No entanto, apesar das mudanças ocorridas no contexto da política habitacional, estas não foram suficientes para resolver os problemas imperantes no sistema, pois não conseguiam diminuir o número de inadimplência da maioria dos mutuários, principalmente os de baixa renda, vinculados às Companhias Habitacionais (COHABs).

De acordo com AZEVEDO (1996), no período de 1974 a 1982 novas mudanças foram implementadas, para que a situação fosse contornada. Dessa forma, as prestações passaram a subir em proporção inferior ao aumento do salário mínimo, viabilizando a operacionalização do sistema, mas acarretando o aumento da defasagem entre os reajustes dos saldos devedores e das prestações.

No ano de 1973, o BNH ganhou novas funções como gestor do FGTS. Segundo VÉRAS (1980), o BNH tornou-se um órgão de crédito responsável pelo estímulo, controle da formação, mobilização e aplicação de poupança e outros recursos no financiamento de habitações, programas de financiamentos, indústrias de materiais de construção e construção civil; além de pesquisas, estudos e assistência técnica.

Mesmo com as mudanças, o déficit habitacional entre as classes de baixa renda ainda era muito alto e para tentar diminuir esse índice foi instituído, ainda em 1973, o PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular - que tinha como objetivo eliminar o déficit habitacional existente entre as famílias com renda entre um e três salários mínimos, residentes em cidades com mais de 50 mil habitantes, através da construção de casas dotadas de toda infra-estrutura urbana e comunitária, no prazo máximo de 10 anos. (VÉRAS, 1980)

O PLANHAP excluía da sua área de atuação as famílias com renda inferior a um salário mínimo, que ficavam relegadas aos programas de terrenos urbanizados e autoconstrução. As famílias com renda superior a três salários mínimos também foram excluídas desse programa, mas poderiam ser atendidas por outros complementares do BNH.

No período de vigência do PLANHAP (1973-1982) várias mudanças foram registradas, dentre elas a ampliação dos seus objetivos iniciais e da sua linha de operação, que foram responsáveis pelas modificações ocorridas no aparelho institucional, operacionalizando e agilizando diferentes instâncias do BNH.

Apesar das mudanças ocorridas com a instituição do PLANHAP, este também não atuou de forma satisfatória, assim como os demais programas de extensão do BNH, pois continuou a beneficiar a classe média, deixando a sua população alvo fora dos benefícios dos seus programas, propiciando assim, o agravamento da crise habitacional brasileira.

No início da década de 80, instalou-se no país uma nova crise econômica que aliada a má administração por parte do governo Sarney, provocaram alterações na política salarial, decorrente da descapitalização do capital e, conseqüentemente, na política habitacional.

“A década de 80 foi marcada pela crise do padrão habitacional vigente, que trouxe profundas transformações na organização interna das grandes cidades: expansão das favelas nas zonas periféricas, surgimento de aglomerados de moradias precárias e provisórias nas áreas centrais, aparecimento de novas formas de loteamento periférico; diminuição do número de apartamentos construídos; emergência de novos sistemas de incorporação imobiliária.” (AZEVEDO & RIBEIRO, 1996:33)

As mudanças ocorridas no país como um todo não deixaram de fora a política habitacional do BNH, que também entrou em crise, pois o sistema não conseguia mais atingir seus objetivos propostos. Assim, das 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas pelo BNH, apenas 33,5% foram destinadas à classe popular, o que demonstrava que a sua atuação não era condizente com os objetivos propostos pelo programa, uma vez que as faixas de população que se situam dentro do mercado consumidor de habitações financiadas pelo BNH não são as menos remuneradas, apesar do discurso oficial – oferecer habitações à população de baixa renda.

“A habitação-mercadoria é instrumento de acumulação do capital, de controle e legitimação política, de satisfação de necessidades humanas. A produção habitacional do BNH é uma necessidade histórica onde o capital e Estados articulados agilizam e intensificam a acumulação do capital e o controle político da força de trabalho.” (PERUZZO, 1984:117)

Ao contrário, esta população encontra-se praticamente excluída desse mercado, já que os requisitos oficiais do programa impostos ao candidato exclui a larga parcela dos carentes, pois, na verdade, estas habitações são construídas não para os que dela precisam, mas para os que podem pagar por elas.

“O agravamento da crise do SFH levou a reformulações das regras de financiamento que penalizaram os novos mutuários. O aumento do rombo do SFH, aliado à utilização do recurso da caderneta de poupança e do FGTS para fins de política monetária no governo, em detrimento de sua utilização no financiamento de habitações diminuiu consideravelmente a oferta de novas moradias no mercado, que juntamente com a diminuição dos financiamentos se tornou uma das causas da elevação excessiva dos preços finais dos imóveis, o que dificultou enormemente a compra da casa própria.” (AZEVEDO & RIBEIRO, 1996:90)

Diante dessa situação, em novembro de 1986, o BNH foi extinto e todas as suas atribuições em relação ao encaminhamento e reestruturação da política habitacional brasileira foram transferidos para a Caixa Econômica Federal (CEF), provocando mudanças substanciais no contexto da política habitacional, como por exemplo, o enfraquecimento da produção de casas pelos programas alternativos e a privatização dos programas tradicionais de habitação popular, com a transformação das COHABs em órgãos assessores, provocando a elitização ainda maior da clientela destes programas.

“A maneira como o governo incorporou o BNH à CEF torna explícita a falta de proposta clara para o setor, cuja incorporação fez com que a questão urbana e, especialmente a habitacional, passasse a depender de uma instituição em que estes temas são objetivos setoriais (...). A CEF se tornou o carro-chefe da política habitacional do SFH.” (AZEVEDO & RIBEIRO, 1996:81)

Assim, o BNH finalizou a sua atuação sem atingir os objetivos sociais propostos na sua criação, haja visto os índices alarmantes de favelamento e pobreza registrados nas cidades brasileiras. Porém, não se pode ignorar que também deixou marcas importantes no contexto urbano, pois modificou a forma e imprimiu novas relações nos mesmos, principalmente nas áreas periféricas, onde a maioria dos conjuntos habitacionais foram construídos.

No primeiro ano de extinção do BNH (1987), as COHABs financiaram 113.389 casas populares, porém, durante o primeiro semestre de 1988 este número caiu para 30.646 unidades, devido às mudanças da política habitacional, dentre elas: a restrição ao acesso a créditos por parte das COHABs e a transferência

dos créditos destinados à habitação popular para a iniciativa privada, bem como a diminuição da capacidade dos Estados e Municípios de disciplinar a questão habitacional.

“A experiência histórica brasileira mostra que sempre que um programa habitacional altamente subsidiado permite um grau muito alto de liberdade na alocação de recursos, as regiões menos desenvolvidas e os estados com dificuldades políticas junto ao governo central terminam altamente prejudicados, como ocorreu com a Fundação Casa Popular.” (AZEVEDO & RIBEIRO, 1996:83)

Ao fazer uma análise crítica a respeito da atuação da política habitacional até 1987, percebe-se que a dinâmica da política habitacional brasileira aliada aos fatores políticos imperantes no período de vigência do programa inviabilizou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), uma vez que a base do sistema financeiro tornou-se insustentável, devido ao encarecimento da moradia e das constantes mudanças no financiamento das mesmas, gerando conseqüentemente o aumento da inadimplência e a crise no setor.

O agravamento da crise habitacional nos anos 90

Nos anos 90, acreditava-se que a questão habitacional teria um novo rumo e que importantes medidas seriam tomadas visando solucionar o déficit habitacional existente na maioria dos grandes centros urbanos, com a eleição do presidente Fernando Collor de Melo, em 1989. No entanto, o que aconteceu não foi bem isso, pois a atuação da política habitacional não mudou, uma vez que pouco se inovou em relação à administração anterior.

Na campanha política, uma das propostas eleitorais do governo Collor era reduzir o déficit habitacional de 10 milhões de moradia em todo o Brasil, através de um investimento de US\$ 31 bilhões de dólares no setor, que seriam reunidos de diversas fontes: FGTS, doação orçamentária, financiamento internacionais, tentando, dessa maneira, conter o déficit de moradias existentes principalmente nas grandes cidades e por fim ao Estado paternalista que imperava no setor.

Entretanto, o que ocorreu foi a “banalização” da política habitacional à partir da dissociação das atividades de saneamento e distribuição urbana, aliada a transformação da mesma em uma “política distributiva”, onde a distribuição das moradias construídas tanto pelos programas populares convencionais como pelos alternativos (autoconstrução) continuou sendo realizada por critérios aleatórios, sempre tentando privilegiando os setores da sociedade de renda mais elevada.

Uma das inovações do governo Collor foi a instituição do PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação, 1990), apresentado como uma medida de caráter emergencial, uma vez que seus esforços concentraram-se na reestruturação institucional do setor imobiliário e da construção civil.

De acordo com AZEVEDO & RIBEIRO (1996), o PAIH foi criado com o objetivo de financiar, em 180 dias, cerca de 245 mil habitações, com recursos provenientes do FGTS, atendendo principalmente as famílias com renda média de até cinco salários mínimos.

O PAIH se subdividia em três programas complementares, onde os dois primeiros possuíam como agentes promotores as COHABs, Cooperativas e Entidades de Previdência, e o último, este papel cabia exclusivamente à Prefeitura Municipal. Os programas eram:

- Programas de Moradias Populares - unidades acabadas;
- Programas de Lotes Urbanizados - com ou sem cesta básica de materiais;
- Programa de Ação Municipal para Habitação Popular - unidades acabadas e lotes urbanizados.

Além da construção de moradias, o PAIH também seria utilizado para testar novas matérias-primas e técnicas na construção civil, que deveriam ser aprovadas pela equipe técnica da Caixa Econômica Federal, que nesse programa atuava como um banco de segunda linha, através da implementação de programas pelos agentes promotores.

Assim como os demais programas habitacionais instituídos no país, o PAIH também era composto de uma política segregacionista e contraditória, pois beneficiava primordialmente os interesses privados do setor da construção civil e imobiliário, em detrimento da classe trabalhadora, que após cumprir uma série de exigências impostas pela Caixa Econômica Federal, recebia um imóvel de 23m², em péssimas condições de infra-estrutura e acabamento, localizados em áreas distantes do centro urbano.

De modo geral, o PAIH não conseguiu atingir as metas propostas, uma vez que o prazo estimado de 180 dias prolongou-se por mais 18 meses e o custo unitário médio foi bem superior ao estimado (670 VRF), o que ocasionou a diminuição de 245 mil para 210 mil unidades construídas.

No entanto, com o “impeachment” do presidente Fernando Collor de Melo, as obras do PAIH foram paralisadas, pois várias denúncias de irregularidades quanto à sua execução foram registradas. E, no início do governo Itamar Franco, o programa foi definitivamente paralisado, em virtude do alto custo financeiro do mesmo, que obrigou a interrupção da construção de 12 mil casas em todo o Brasil.

Assim, o resultado final desse programa foi o esgotamento dos recursos do FGTS, que impossibilitou o governo Itamar Franco, nos seus três anos de governo, de construir ou lançar qualquer programa que substituísse o PAIH ou até mesmo de continuá-lo, pois os recursos destinados para o mesmo foram insuficientes.

Entretanto, o governo Itamar procurou atuar em duas frentes para a produção de casas populares. Segundo AZEVEDO & RIBEIRO (1996), inicialmente ele buscou terminar, até meados de 1994, cerca de 260 mil casas, financiadas pelo governo anterior, através dos financiamentos tradicionais (FGTS, FDS, verbas orçamentárias). E, em segundo lugar, lançou o Programa Habitar Brasil (voltado para os municípios de mais de 50 mil habitantes) e o Morar Município (destinado aos municípios de menor porte), financiados pelas verbas orçamentárias e pelos recursos arrecadados do IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras), que terminou não ocorrendo dentro do montante previsto, em função das prioridades do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real).

Ainda segundo AZEVEDO & RIBEIRO (1996), esses programas foram caracterizados pela maior participação dos governos estaduais e municipais nos mesmos, visando atender primordialmente as famílias de baixa renda e que viviam em áreas de riscos, através da construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais.

Para tanto, seria criado um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social e um Fundo Estadual ou Municipal para onde seriam canalizados os recursos financeiros, destinados aos custos de urbanização dos terrenos, legalização, elaboração do projeto técnico, pavimentação de ruas e eletrificação.

Apesar de apresentarem um avanço significativo na política habitacional destinada à população de classe baixa, com a criação de fundos específicos que permitiriam verbas constantes e específicas para a produção de habitação popular, esses programas também possuíam algumas fragilidades, devido a excessiva padronização e a dependência fundamental de verbas orçamentárias ou de recursos provisórios, que os impediram de atuar de forma significativa no contexto da política habitacional brasileira.

No atual governo de Fernando Henrique Cardoso várias propostas foram apresentadas por ele no início de seu mandato, no que se refere ao setor habitacional. Segundo AZEVEDO & RIBEIRO (1996), no seu primeiro ano três milhões de reais seriam aplicados no setor, beneficiando especialmente as famílias de baixa renda, uma vez que do total do investimento, apenas 2,2 bilhões de reais seriam provenientes de recursos do FGTS e 4,8 milhões de reais de Estados e municípios, visando assim proteger os recursos dos trabalhadores. Entretanto, o que se pode notar é que nada saiu do papel, o déficit habitacional na maioria das grandes cidades brasileiras ainda continua elevado e as áreas de favelas continuam a crescer desenfreadamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que as propostas fossem realmente cumpridas, a questão habitacional deveria ser discutida de forma integrada às demais políticas, através da aplicação de uma política fundiária urbana adequada, que desestimulasse a formação de estoques de terras para fins especulativos, o que acarretaria a queda do valor dos imóveis e, conseqüentemente, um contingente populacional maior poderia adquirir a sua moradia, sem precisar engajar-se em um programa de produção de moradias populares.

Assim, as futuras condições de moradia nas grandes cidades dependem da capacidade de organização de seus moradores e da pressão sobre o Poder Público, pois a melhoria da habitação está condicionada não apenas ao acerto de uma política habitacional e econômica à nível federal, mas também às políticas estaduais e, especialmente, às reformas urbanas que deveriam ser melhor trabalhadas pelo Poder Municipal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, S. de. Política de habitação popular e subdesenvolvimento. In: Políticas públicas para áreas: dilemas e alternativas. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- AZEVEDO, S. de, GAMA ANDRADE, L. A. G. Habitação e poder. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- AZEVEDO, S. de, RIBEIRO, L. C. Q. (org.). A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.
- BLAY, E. A. A luta pelo espaço. Petrópolis: Vozes, 1979.
- CAMPOS FILHO, C. M. Cidades brasileiras: seu controle ou caos. São Paulo: Nobel, 1989.
- CARLOS, A. F. A cidade. São Paulo: Contexto, 1992.
- CASTELLS, M. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- MARICATO, E. A produção da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.
- _____. Habitação e Cidade. São Paulo: Atual, 1997.
- PERUZZO, D. Habitação: controle e espoliação. São Paulo: Cortez, 1984.
- RODRIGUES, A. M. Moradia nas cidades brasileiras. São Paulo: Contexto, 1994.
- SOARES, B. R. Habitação e produção do espaço urbano em Uberlândia. São Paulo: FFLCH/USP, 1988. (Dissertação, Mestrado).
- _____. Uberlândia: da "Cidade Jardim" ao "Portal do Cerrado"- Imagens e Representações no Triângulo Mineiro. São Paulo: FFLCH/USP, 1995. (Tese, Doutorado).
- VERÁS, M. P. B. A vida em conjunto: um estudo da política da habitação popular. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1980. (Dissertação, Mestrado).