

NOVA POLÍTICA HABITACIONAL: UMA VELHA QUESTÃO*

*Otilia Beatriz Kroeff Carrion***

Em primeiro lugar, é preciso considerar que a política habitacional constitui uma faceta da política econômica e social mais ampla e tem, portanto, de ser equacionada conjuntamente. Contudo, para que se possa compreender a orientação básica da política de habitação adotada no País, em período recente, tendo em vista redefini-la em bases mais adequadas, é necessário que se faça um corte analítico, destacando-se os aspectos mais importantes dessa questão. É preciso considerar, além disso, que as diretrizes fundamentais da política habitacional vigente remontam à época de criação (1964) do já extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), então órgão gestor do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), motivo pelo qual este constituirá o ponto de partida desta análise.

A estrutura montada em 1964 fundamentava-se em dois princípios essenciais: a) o sistema devia ser autofinanciável, ou seja, pelo menos garantir o retorno dos financiamentos concedidos e, na medida do possível (dependendo da faixa de renda da população atendida), operar com lucro; b) a modalidade básica de acesso à moradia consistia na compra da casa própria. Noutros termos, imprimiu-se uma ótica empresarial, de mercado, ao enfrentamento do problema da habitação.

Dessa maneira, a orientação adotada a partir de 1964 inovou em relação ao que havia anteriormente. No período da antiga Fundação da Casa Popular, criada em 1946, e mesmo antes, desde a época de surgimento (por volta dos anos 30) dos primeiros Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões — responsáveis, em grande parte, pelo atendimento das necessidades habitacionais da população de menor poder aquisitivo —, não era só a compra da moradia que estava em questão: também

* Este artigo foi finalizado em 19.12.90. A versão preliminar foi apresentada no I Encontro Estadual de Luta pela Moradia, realizado em 14.07.90, em Porto Alegre.

** Doutora em Economia pela USP e Professora Titular da UFRGS.

era muito dinâmico o segmento do mercado imobiliário destinado à venda de lotes. As pessoas adquiriam o terreno e, na medida de suas disponibilidades, independentemente até das linhas de financiamento existentes, iam comprando gradativamente o material e construindo suas casas.

A partir de 1964, desestimulou-se esse tipo de procedimento. A alternativa, o produto que passou a ser oferecido para a população de menor poder aquisitivo, foi a casa própria já pronta, nos moldes construtivos do BNH. Então, o adquirente devia comprar o terreno com a casa já construída. É claro que isso restringiu muito as possibilidades de acesso à moradia no mercado formal: o interessado ou tinha a renda exigida e a disponibilidade financeira para comprar o imóvel pronto, ou não comprava nada. As possibilidades existentes antes de 1964 eram maiores no sentido de que havia mais opções: quem não tivesse necessidade premente de obter a casa podia adquiri-la por etapas; primeiro comprando o lote, depois, o material e construindo aos poucos, contando, inclusive, com apoio oficial para isso.

Adaptada às circunstâncias, essa perspectiva — a da construção por etapas — foi retomada a partir de meados dos anos 70, através do financiamento de lotes urbanizados e de material de construção e do lançamento de programas de mutirão habitacional. Isso ocorreu devido à limitação de recursos para financiar imóveis novos e, também, à inadiplência, que vinha aumentando muito e que se agravou com a crise dos anos 80. Recentemente, em 1987-88, o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais e o Programa Fala Favela. No Rio Grande do Sul, surgiu o projeto Programa Integrado de Melhorias Sociais (PIMES), em 1988, desenvolvido pelo Governo do Estado. A alternativa que se colocou, através desses programas, foi a do mutirão¹, recuperando-se práticas anteriores: uma vez que não havia dinheiro para que as pessoas comprassem a moradia pronta, passou-se a facilitar o acesso à mesma através de programas de mutirão habitacional e, inclusive, de mutirões de infra-estrutura, servindo o trabalho coletivo não só para construir a moradia individual, como também para criar infra-estrutura comunitária básica. Houve, desse modo, redefinição de o que oferecer para os possíveis adquirentes, em face da carência de recursos e da falta de renda suficiente para a compra do imóvel concluído.

Voltando-se a 1964, que é um marco no que se refere às diretrizes que criaram o "modelo BNH" e a "ideologia da casa própria", oferecia-se

¹ A propósito, ver artigo de Vieira (1990).

para a população a alternativa de adquirir a moradia já acabada. Não se cogitava, além disso, de ofertar amplamente imóveis de aluguel controlados, por exemplo, pelo Estado, que poderia ser o proprietário e o locador, especialmente se considerando que, até por volta dos anos 60, a locação constituía a forma predominantemente de acesso à moradia para boa parte da população trabalhadora.²

Outro ponto fundamental da política estabelecida a partir de 1964 é que foi criado um banco, não um órgão de fomento. Numa economia capitalista, banco visa ao lucro, tem que cobrar juros pelo empréstimo concedido, não pode ser deficitário, já que é uma empresa, ainda que pública. O limite disso é que, num país pobre e com uma enorme população carente, é impossível se resolver o problema da moradia com um sistema dessa natureza, que depende do retorno do dinheiro emprestado, com lucro.

O baixo nível de salários impunha, portanto, a adoção de regras de financiamento com juros altamente subsidiados, para a aquisição da moradia no segmento popular do mercado. A despeito de algumas formas de compensação criadas no interior do SFH (alta renda subsidiando a baixa renda), com vistas à redução da taxa de juros dos financiamentos populares, a orientação de mercado adotada em 1964 já prenunciava o fracasso da política habitacional estabelecida e sua inevitável reformulação, pois as carências eram muitas, e esse tipo de encaminhamento, insuficiente diante disso.

Com efeito, boa parte da população que se submeteu às condições de financiamento instituídas em meados dos anos 60 tornou-se inadimplente já no início dos anos 70, não conseguindo pagar as prestações que devia. Isso implicou a redefinição do sistema, sobretudo na esfera de atuação das Companhias Habitacionais (COHABs), que antes financiavam a população com até três salários mínimos de renda familiar e passaram a atuar, preferencialmente, na faixa de três a cinco salários mínimos e até mais. A população que estava compreendida na faixa de renda familiar de um a três salários mínimos ficou totalmente desatendida, acabando por se juntar àqueles que viviam em favelas e na periferia das cidades.

A população favelada de Porto Alegre cresceu a um ritmo quatro vezes superior ao do crescimento da população total da Cidade na década de 70, dado que reflete a falta de alternativas, no âmbito das

² Ver, a respeito, Carrion (1987).

políticas oficiais de financiamento, para a população de baixa renda, que tem de viver como pode. A taxa de favelização, hoje, em Porto Alegre está em torno de 30%, conforme estimativa da Prefeitura Municipal; há 10 anos atrás, beirava os 15% (Bardini et alii, 1982; Pref. Mun. POA, 1990).

O agravamento do quadro econômico na década de 80 implicou desemprego, inflação, arrocho salarial, queda do poder aquisitivo e restringiu ainda mais as possibilidades de atendimento habitacional à população de mais baixa renda, nos moldes tradicionais, criados pelo BNH. A situação agravou-se logo no início dos anos 80, uma vez que o critério de reajuste das prestações era baseado nos índices oficiais de inflação, que atingiram patamares elevados, ao mesmo tempo em que os salários estavam sendo comprimidos pela recessão e pelo desemprego, de modo que muitos mutuários não conseguiram mais fazer frente ao aumento das prestações, tornando-se inadimplentes. Em face disso, eclodiu em todo o País, no ano de 1983, o então denominado "movimento de mutuários", exigindo reformulações na política de financiamento da habitação.

Houve uma série de mudanças nos critérios de cálculo das prestações, alongamento de prazos, etc., para resolver o problema dos mutuários que não conseguiam pagar, na época do reajuste, a prestação corrigida. Mas, no conjunto, o sistema permaneceu o mesmo. De certa forma, o problema foi jogado para a frente, e a inadimplência continuou aumentando.

Dados do BNH registram que havia em todo o País, no início de 1985, cerca de 200.000 unidades habitacionais concluídas e sem comercialização (Silva e Silva, 1989, p.137), frente a um "deficit" que, na época, beirava os 7.000.000 de unidades. Na Região Metropolitana de Porto Alegre, em torno de 25.000 unidades construídas em conjuntos habitacionais estavam vagas em 1987, porque não havia quem as comprasse, quem tivesse renda suficiente para adquiri-las, em face das condições estabelecidas para a venda (METROPLAN, 1987).

Isso tudo fez com que o descrédito em relação ao BNH fosse aumentando. A crise do sistema culminou com a própria extinção do Banco em novembro de 1986, que consistiu, em boa parte, numa "solução administrativa", numa mera troca de nomes, pois não mudou muita coisa com a extinção do BNH: simplesmente, o Governo tirou de cena aquele órgão do SFH que era o principal alvo das críticas feitas pelo movimento de mutuários e que era tido, também, como o responsável direto pelo acúmulo de enorme "deficit", em face dos critérios adotados na correção dos saldos devedores "vis-à-vis" ao reajuste das prestações.

A coordenação e a execução da política habitacional, sobretudo no que diz respeito ao segmento popular do mercado, passaram para a Caixa Econômica Federal (CEF). Essa instituição financeira sempre foi relativamente bem vista pela população e, até certo ponto, identificada com o pequeno poupador. A transferência de parte das atribuições do extinto BNH para a CEF foi, em certa medida, uma tentativa de melhorar a imagem sem mudar a estrutura básica do SFH.

O recentemente criado (1990) Ministério da Ação Social tem, hoje, o controle da política habitacional no Brasil, sobretudo no que se refere à formulação de diretrizes gerais; no que respeita à execução dessa política, esta ficou a cargo da CEF, no segmento popular do mercado, e do Banco Central, que controla os agentes financeiros ligados ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

Conforme comentado antes, ainda durante a década de 70 houve redefinição daquilo que era oferecido à população de baixa renda, em termos de possibilidade de financiamento habitacional. A partir de 1964, predominara a prática da venda da casa própria: o interessado comprava o lote com a moradia, e essa era a modalidade básica de acesso à habitação, financiada dentro das normas vigentes. Com a crise do SFH e o agravamento da situação econômico-social nos anos 80, essa solução mostrou-se muito cara, e o aumento da inadimplência, a dificuldade dos mutuários em quitar suas prestações, fez com que a atuação do Governo se direcionasse para programas do tipo mutirão, em que as prefeituras entram, por vezes, com os terrenos e a infra-estrutura, e a população, com o seu trabalho.

É evidente que essa alternativa é limitada, enquanto tentativa de solução, além de exigir da população um esforço adicional para ter acesso à moradia, pois ela tem de construir e tem de utilizar o seu tempo livre, que não é muito – ao contrário do que alguns pensam e até dizem, a jornada de trabalho no Brasil é uma das maiores do Mundo, superior à de países como Japão, Estados Unidos, França, Alemanha e, também, como México, Argentina, Paraguai e Peru, só para citar alguns (B. DIEESE, 1987, p.6).

Sucessivos planos de estabilização, desde o Governo Sarney, ao invés de resolverem o problema já crônico da inflação, acabaram, nesses anos todos, impondo forte arrocho aos salários, diminuindo mais ainda o poder aquisitivo dos assalariados, ou seja, criaram dificuldades adicionais para o acesso à moradia, que já estava bastante dificultado, até porque, por conta da crise, da inflação e do "deficit" público, as linhas de financiamento para a habitação foram sendo cada vez mais reduzidas.

Em face da crescente dificuldade do Governo em responder às demandas sociais, que se multiplicaram em decorrência dos problemas relativos a salário, inflação, empobrecimento, carência habitacional, etc., ainda na gestão Sarney surgiram propostas de "pacto social", que não prosperaram. Ao contrário, disseminaram-se idéias liberalizantes em defesa do neoliberalismo, que vieram a constituir o cerne da política econômica e social do Governo Collor.

A visão neoliberal pretende a mínima intervenção do Estado em todas as esferas, inclusive na da política social e na de habitação. Muito pouco foi definido, até o momento, em termos de política habitacional voltada à população mais carente e de mudanças nas regras do SFH. O que se tem, na verdade, é um novo programa, o Plano de Ação Imediata para a Habitação, que propõe financiar, em 1990, com recursos do FGTS, a construção de 200.000 moradias para famílias com renda de até cinco salários mínimos, diante de um "deficit" global estimado em cerca de 10.000.000 de unidades em todo o País. Em 1991, recursos do FGTS também irão financiar programas de urbanização e de regularização fundiária de favelas, bem como a aquisição de lotes urbanizados e de moradias para trabalhadores compreendidos na faixa de até 12 salários mínimos, beneficiando cerca de 518.000 famílias (30.000 no Rio Grande do Sul), segundo previsão do Ministério da Ação Social (GM, 17.5.90, p.11; GM, 15/16.11.90, p.9).

A perspectiva de liberalização de mercados, numa conjuntura de recessão e desemprego, é preocupante, pois o assalariado fica muito vulnerável às pressões das circunstâncias. No caso da habitação, isso já se fez notar: no segmento da locação, do aluguel de imóveis residenciais, o Governo propôs a livre negociação dos índices de reajuste nos novos contratos, através de medida provisória que acabou de ser aprovada com modificações, que poderão sofrer vetos. Mantida a proposta original, com o atual "deficit" de unidades para locação, isso acabaria por favorecer o locador, em detrimento do locatário, provocando maior descenso social: antigos inquilinos passariam a engrossar o contingente mais pobre da população e a viver, inclusive, em áreas de favela. A propósito, em Porto Alegre é bastante reduzido, hoje, o número de famílias faveladas que procedem diretamente do campo: a maioria já morava na cidade antes de ir para a vila e, em muitos casos, já havia residido em imóveis de aluguel.

No ano de 1990, ocorreu queda na produção e na venda de imóveis, como consequência direta do plano de estabilização do Governo Collor, que provocou retração geral nos negócios. No segmento habitacional, a situação agravou-se em decorrência da retenção de cruzados novos, diminuição na captação de recursos, suspensão de operações de financia-

mento e perda generalizada do poder de compra dos salários, em face da persistência da inflação e da falta de uma política salarial e de rendas adequada. Houve, além disso, diminuição significativa no nível de emprego no setor da construção: no Rio Grande do Sul, as empresas vêm operando com apenas 61% de sua capacidade (GM, 1990, p.11).

Diante do quadro existente, velhas questões (incluindo a necessidade de uma reformulação profunda da política habitacional) são rediscutidas, e muitas propostas têm surgido, encaminhadas pelos segmentos sociais diretamente interessados — mutuários, inquilinos, locadores, empresários do setor da construção, etc. — e, também, por representantes do Governo. Devido a interesses tão diversos, as sugestões apresentadas são, muitas vezes, conflitantes; a despeito disso, é necessário que o debate se aprofunde e avance no sentido de uma verdadeira solução.

Uma das preocupações centrais dos empresários ligados à atividade de construção e venda de imóveis tem sido a criação de mecanismos alternativos, via mercado financeiro, para a obtenção de recursos. Propõem, dentre outras medidas, a emissão de debêntures imobiliárias, a criação de fundos de investimentos imobiliários, a liberação dos consórcios habitacionais e, inclusive, a captação de recursos externos. Medidas como essas implicam, em algum grau, mudanças nas atuais regras de financiamento, no âmbito do SFH. Além disso, deve-se considerar que outras providências, afora as estritamente relacionadas à obtenção e à distribuição de recursos, são imprescindíveis.

Arrolam-se, a seguir, algumas linhas gerais de ação que têm sido sugeridas e debatidas por técnicos e entidades ligados a movimentos populares, com vista à definição de uma política habitacional mais conseqüente:

- primeiramente, é preciso que se estabeleçam condições acessíveis de financiamento, ou seja, modalidades de crédito altamente subsidiadas, compatíveis com o nível de renda da maioria da população;
- em face da insuficiência das fontes tradicionais de financiamento habitacional, como o FGTS, é preciso, evidentemente, que se busquem novas fontes de recursos, públicos e privados, que viabilizem programas de amplo alcance;
- o uso de tecnologias alternativas, que permitam a construção de moradias de boa qualidade, a baixo custo, deve ser incentivado;

- iniciativas, como as que já vêm sendo tomadas por algumas prefeituras, no sentido da criação de bancos de materiais e de bancos de terras, articulados com programas de assistência técnica à construção, são necessárias;
- uma certa descentralização na aplicação dos recursos, que venha a significar, por sua vez, descentralização das decisões e escolhas, é recomendável, considerando que não se pode estabelecer uma solução única para o conjunto do País, diante de realidades regionais e locais tão diferentes;
- coibir a especulação imobiliária, utilizando os instrumentos (tributários e de controle urbanístico) já existentes e criando novos mecanismos, é elemento fundamental para a execução adequada de qualquer política habitacional;
- a especulação financeira que se processa nesse âmbito, através de uma enorme rede de agentes e intermediários, também tem de ser contida;
- deve-se examinar, ainda, a possibilidade de aplicar recursos na construção de imóveis de aluguel, mantidos pelo poder público, que seria o proprietário e o locador de unidades destinadas à moradia da população mais carente; albergues públicos, como alternativa extrema, também devem ser objeto de consideração, numa situação tão premente e caótica como a de hoje.

Em suma, há que se repensar o conjunto da política social do Estado, sob pena de pouco se conseguir avançar em termos do atendimento, por mínimo que seja, das necessidades habitacionais mais urgentes.

Bibliografia

- BARDINI, ADA ET ALII (1982). Subabitação: um estudo preliminar. *Revista do Seite*. Porto Alegre FEE. 2(2):54-73.
- BOLETIM DO DIEESE (1987). São Paulo, DIEESE. n.6, jul p.6.
- CARRION, Otília B. K. (1987). *Custo de consumo final da habitação: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre*. São Paulo, USP/IPE. (Tese de Doutorado).

GAZETA MERCANTIL (17.5.90). São Paulo. p.11.

---- (15/16.11.90). São Paulo. p.9.

---- (18.12.90). São Paulo. p.11.

METROPLAN (1987). **Amostra sobre os conjuntos habitacionais ocupados.**
Porto Alegre. set.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1990). Seminário sobre
política de terras e habitação. Porto Alegre.

SILVA E SILVA, Maria O da (1989). **Política habitacional brasileira:**
verso e reverso. São Paulo, Cortez. p.137.

VIEIRA, Eduardo N. (1990). Quando o poder público promove a
autoconstrução ou o mutirão. In: OLIVEIRA, N. & BARCELLOS, T. org.
O Rio Grande do Sul urbano. Porto Alegre, FEE.