

A POLÍTICA DE HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL

Edaléa Maria Ribeiro¹

RESUMO

A habitação entendida não apenas como moradia, mas como um conjunto de elementos ligados a saneamento básico, serviços urbanos, educação, saúde, dentre outros, constitui um dos mais graves problemas com que se defronta a sociedade brasileira, decorrente do caráter intenso e concentrador que marcou o processo de urbanização e industrialização no país. A total dificuldade de associar a oferta de moradias, infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos coletivos suficientes, têm colocado a grande maioria das classes subalternas em situação de extrema vulnerabilidade. Tendo como referência estas considerações, o presente trabalho busca refletir sobre a política habitacional brasileira das duas últimas décadas, em particular o Habitat Brasil/BID, que estaria voltado a atender esses extratos mais empobrecidos.

Palavras Chave: Política habitacional, Estado, globalização, neoliberalismo

ABSTRACT

Housing understood not only as a residence, but as a set of elements that includes basic sanitation, urban services, healthcare, and others, constitutes one of the most serious problems confronted by Brazilian society, due to the intense and concentrated nature of urbanization and industrialization in the country. The utter difficulty in associating the provision of housing to infrastructure, services and sufficient collective urban equipment has placed the large majority of the lower classes in situations of extreme vulnerability. With these considerations as a reference, this study seeks to reflect on Brazilian housing policy over the past two decades, in particular Habitat Brazil/IDB, which sought to attend the most impoverished segments.

Key words: Housing policy, State, globalization, neoliberalism

1 INTRODUÇÃO

A questão urbana e no seu interior a questão habitacional é um dos grandes desafios colocados para o Estado. É fato que a questão da habitação voltada para os extratos mais empobrecidos das classes subalternas integra as preocupações dos governos brasileiros desde a época imperial. Ao longo deste período, mais de um século, registram-se ações governamentais em seus diversos níveis de atuação, com diferentes graus de intensidade e amplitude e que perseguem as mais variadas soluções.

No entanto neste mesmo período, verifica-se o agravamento da questão relativa à habitação para esses mesmos segmentos, atestando que os esforços realizados não foram suficientes para enfrentá-los. A histórica vem demonstrando a existência de estreita conexão entre migração, crescimento urbano e industrial e formas de intervenção do Estado

¹ Professora Doutora – Departamento de Serviço Social - UFSC

no encaminhamento da questão habitacional destinada aos referidos extratos. Percebe-se ainda que as mais graves crises de escassez da habitação popular têm coincidido com os períodos de implantação de novas indústrias nos centros urbanos de todo o país.

Ao longo do século XX, desestimulados a permanecerem no meio rural pelas condições adversas de distribuição da posse da terra e atraídas pelas ofertas de “emprego fácil” nos centros urbanos, populações se deslocam do campo para as cidades, ampliando a taxa populacional desse aglomerado urbano com relação ao total de habitantes do país.

Com o atual modelo capitalista de globalização da economia e ideário neoliberal regendo a política governamental, a questão urbana vem se agravando drasticamente, e com ela a questão habitacional, principalmente aquela referenciada aos extratos mais empobrecidos.

Segundo dados do IBGE o total da população Brasileira, em 2000 era de 169.799.170 habitantes, sendo que 137.953.959 constituía-se na população urbana, o que corresponde a 81,2 % do total da população brasileira. Segundo Estudos da Fundação João Pinheiro (FJP, 2001), baseado nas estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estimou-se um déficit habitacional brasileiro em 5,3 milhões de habitações em 2000. Nesse número estão incluídos os domicílios improvisados, as habitações rústicas e a coabitação familiar, representando o chamado déficit quantitativo. Ainda, conforme esta mesma pesquisa, em 2000 existia outros 10,3 milhões de habitações em condições precárias de infra-estrutura.

A partir destas considerações, nos propomos aqui refletir sobre a política habitacional voltada para os extratos mais empobrecidos das classes subalternas, em tempos de globalização e ideário neoliberal.

2 DESENVOLVIMENTO

No início da industrialização, nos anos 30, as empresas resolveram em parte o problema de moradia da mão de obra através da construção de vilas operárias, próxima às fábricas, cujas residências eram alugadas ou vendidas aos operários.

Com a intensificação da industrialização, cresce rapidamente o número de trabalhadores, aumentando a pressão sobre a oferta de habitação popular. Terrenos, destinados às vilas operárias, começam a valorizar e com a aceleração do fluxo migratório, aumenta o excedente da força de trabalho na cidade, tornando para a empresa um custo não lucrativo. Dessa forma, as empresas transferem para o Estado os custos relacionados à moradia, transporte e serviços de infra-estrutura urbana. Desse momento em diante as “vilas operárias” tendem a desaparecer e a questão da moradia passa a ser resolvida pelas relações econômicas do mercado imobiliário.

A partir da década de 60, com a necessidade das construções de casas populares, cria-se o BNH e o sistema financeiro de habitação para financiá-las. Com a ausência de uma proposta clara de intervenção no setor habitacional, o BNH é extinto em 1986, passando a ser incorporado pela Caixa Econômica Federal.

No governo de Collor (1990-1992), com o confisco das cadernetas de poupança, deu-se a estagnação na poupança e no FGTS, comprometendo severamente a política habitacional do Brasil. O Estado reduziu sua participação no mercado de terras, o que dificultou ainda mais o acesso das classes subalternas à habitação. A ausência do Estado acentuou-se cada vez mais, tendo em vista que o acesso a terra passou a ter como referência tão somente as leis de mercado.

Ainda durante seu conturbado governo, aconteceram mudanças pouco expressivas no SFH (facilitação da quitação dos imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações, e por programas na área da habitação popular). O principal programa, que com a extinção do Ministério do Interior passou para o controle do Ministério da Ação Social – o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH)² – lançado em 1990, consistia na construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas, objetivo este que não se concretizou. (AZEVEDO, 1996, p. 85). A atuação desse governo na área da habitação foi caracterizada por processos em que os mecanismos de alocação de recursos que passaram a obedecer preferencialmente a critérios clientelistas, característica do referido plano.

Em 1992, com o *impeachment* de Collor, fruto da articulação de vários movimentos sociais, dentre eles o Movimento pela Ética na Política³, Movimentos dos Caras-Pintadas⁴ e através da organização da sociedade civil, toma posse o vice-presidente Itamar Franco (1992-1994).

Nesse período a gestão da política pública na área de habitação sofreu considerável alteração. Os programas na área de habitação popular, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos gestores estaduais de política pública de habitação, com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União.

² Propunha-se a apoiar financeiramente programas para construção de unidades e de ofertas de lotes urbanizados, para atendimento de famílias com renda até 5 salários mínimos, financiando a projetos de iniciativas de COHAB's, prefeituras, cooperativas, entidades de previdência, etc. (AZEVEDO, 1996).

³ Movimento Pró-Impeachment do Residente da Republica. Movimento social *suus generis* na história política do país [...] [que] levou a formação de várias alianças políticas [...] (GOHN, 1995).

⁴ Movimento composto basicamente por estudantes, secundaristas e universitários, surgido no Brasil por ocasião das passeatas e manifestações contra o Ex-presidente Fernando Collor de Melo. Significou a retomada do movimento estudantil no Brasil (GOHN, 1995).

Essas mudanças aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão dos programas em questão (SILVEIRA, 2005), constituindo-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular.

Durante o governo Itamar Franco, foi lançado o Programa Habitar Brasil voltado para os municípios de mais de 50 mil habitantes, e o *Morar Município*, destinado aos municípios de menor porte. Os programas, apesar de denominações distintas, apresentavam as mesmas características básicas: ambos dependiam de verbas orçamentárias ou de recursos advindos do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF).

Segundo Azevedo (1996, p. 88) “do ponto de vista político, os programas apresentaram um avanço quanto à gestão da política habitacional através dos conselhos e a constituição de fundos específicos para a habitação”. Do ponto de vista operacional, de redução do déficit habitacional, pouca efetividade.

Já o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998) irá empreender uma reforma mais efetiva do setor, promovendo uma ampla reorganização institucional com a extinção do Ministério do Bem Estar Social e com a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação (OLIVEIRA, 2000). Tais modificações são frutos da pressão ocorrida por partes dos diversos movimentos populares, em especial, do Movimento Nacional pela Moradia.

No entanto, medidas adotadas por esse mesmo governo como, a extinção das Câmaras Setoriais da Construção e o veto à lei do Saneamento aprovada pelo Congresso Nacional, são sinais da forma autoritária de exclusão da participação popular. (GONÇALVES, 2000).

Nos anos 90, os movimentos populares de moradia que atuam no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) apresentaram no Congresso Brasileiro, uma iniciativa popular subscrita por um milhão de eleitores⁵, criando o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular, com o objetivo de implantar uma política habitacional nacional para os extratos mais empobrecidos das classes subalternas.

O projeto continha a concepção de um sistema descentralizado e democrático, em que Estados e Municípios também deveriam constituir seus próprios Fundos de Moradia a serem geridos por Conselhos, com a participação popular. Para utilizar os recursos destes

⁵ De acordo com a Constituição Federal, os cidadãos podem apresentar projetos de leis de iniciativa popular mediante a subscrição de 1% do eleitorado nacional para projetos de lei de âmbito nacional.

fundos, Estados e Municípios deveriam desenvolver programas de habitação de interesse social tendo como agentes promotores: as organizações comunitárias, associações de moradores e as cooperativas habitacionais populares ou de sindicatos. A população beneficiária seria aquela que vive em condições precárias de habitabilidade, em favelas, loteamentos clandestinos ou cortiços (SILVA, 2002, p. 157)

Concomitante a esta presença da sociedade civil no espaço público, também a década de 1990 no Brasil foi marcada por uma série de transformações no papel do Estado em suas relações com a sociedade e com a economia, no âmbito do intenso processo de globalização financeira e produtiva internacional. Nos países do terceiro mundo, tal processo foi marcado por uma ideologia denominada de “neoliberalismo” que prega a redução do papel do Estado, ao mínimo e a liberalização do mercado, ao máximo, provocando a redução da intervenção estatal nas políticas sociais, não sendo mais entendido como o provedor de serviços públicos, mas como promotor e regulador. O resultado desse processo foi chamado por muitos de “reforma” e pelos mais críticos, de “desmonte” do Estado de Bem Estar (SIMIONATTO, 1998, p. 29)

Iniciada no final dos anos 1980, no governo Collor, a reforma liberal do Estado ganha seu formato definitivo no governo Fernando Henrique Cardoso que em 1995 cria o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob o comando do então ministro Bresser Pereira, que instituiu, nesse mesmo ano, o Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado (PDRE).

Esta reforma envolve vários aspectos, como: o ajuste fiscal, a liberalização comercial, o abandono da estratégia protecionista da substituição de importações e o programa de privatizações, entre outras medidas. Um de seus resultados foi o esvaziamento da já comprometida capacidade de investimento dos municípios na política urbana. No nível da União, as despesas com habitação e urbanismo nos últimos anos têm sido muito pequenas, oscilando em torno de 0,1% do orçamento. Em 2001, a soma dos gastos da União com habitação e urbanismo comprometeu apenas 0,14% do orçamento.

No governo FHC, foram criadas novas linhas de financiamento habitacional, tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com sua concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, da capacidade de pagamento dos governos locais. No entanto, os recursos a fundo perdido, oriundos do Orçamento Geral da União, que subsidiavam estas linhas de financiamento habitacional popular, tiveram uma utilização mais “frouxa”, sendo distribuídos, em grande parte, a partir de emendas de parlamentares ao Orçamento da União. Uma parcela deste recurso foi também distribuída através do Programa Comunidade Solidária.

Ainda no governo FHC, foram instituídos vários programas, como por exemplo: Carta de Crédito Individual e Associativismo, e se deu continuidade a outros, como: Pró-

Moradia e Habitar Brasil. Embora bastante parecidos, os dois programas focados apresentavam algumas diferenças importantes. A principal diz respeito às fontes de recursos. Enquanto o Habitar - Brasil era financiado com recursos do OGU, o Pró-Moradia era financiado por um fundo gerado a partir de contribuições mensais compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) a área da habitação, através do Programa Habitar Brasil, passa a receber financiamento internacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento⁶ (BID) e o Programa Habitar Brasil passa a ser denominado Programa Habitar Brasil BID (HBB).

Exceto os financiamentos internacionais como o do programa Habitar Brasil BID, gerenciado pelo governo federal e que redistribui recursos a nível municipal, os empréstimos habitacionais estiveram limitados à atuação do setor privado, através do programa de Arrendamento Residencial, ou aos empréstimos individuais, como o programa Carta de Crédito. Em ambos os casos, não se atingiu o objetivo principal de atender às populações de menor poder de renda.

Em 1º de janeiro 2003, dia da posse do atual presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades, o que se constituiu um fato inovador na política urbana, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito, para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo.

A definição de atribuições do Ministério leva em consideração a Constituição promulgada em 1988 que remete aos municípios a competência sobre o uso e a ocupação do solo. O Planejamento urbano, vinculado à aplicação do Estatuto da Cidade (lei nº10.257/01), assim como a orientação da política fundiária e imobiliária, são atribuições municipais, desde que não interfiram em aspectos do meio ambiente, protegidos por legislação.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social pretende, entre outros objetivos, viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável. Cabe ao Sistema Nacional, presidido pelo Ministério das Cidades, a centralização de todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, dando-lhes maior coerência e mais eficiência. Ao Fundo de Habitação, de natureza contábil, cabe centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema, enquanto que o Conselho Gestor, uma reivindicação

⁶ O BID começa a operar no Brasil em 1961. Participa de projetos das três esferas do governo, principalmente das empresas estatais, com apoio da União. Como energia e transporte. Mas também na pesquisa e crédito agrícola e, nos programas sociais. Patrocina programas educacionais para brasileiros no exterior. Ainda promove seminários, estudos e discussões das questões do desenvolvimento (COUTO, 2002).

das entidades populares, terá voto de qualidade e será composto, de forma paritária, por órgãos do Poder Executivo e representantes da Sociedade Civil.

3 CONCLUSÃO

Entendemos que o Estatuto da Cidade tem importância fundamental na política habitacional popular na medida em que prevê a regularização de diversas áreas ocupadas por favelas, vilas, alagados e/ou invasões, bem como os loteamentos clandestinos espalhados pelas periferias das grandes e médias cidades, obrigando o poder público municipal a regulamentar o uso da propriedade urbana, dos espaços urbanos, da ocupação do solo em benefício de toda a sociedade, através de instrumentos como o Plano Diretor, Usucapião especial da imóvel urbano e outros.

Mas, é preciso aqui destacar, usando as palavras de Gonçalves (2000, p. 256), quando este afirma que a “trajetória histórica das principais medidas adotadas, ao longo de diferentes conjunturas e dos distintos governos, permite-nos inferir que a questão habitacional aparece muito mais como uma questão secundária que não ocupa o lugar que merece”. Há poucos indícios de que o Programa HBB caminhe em outra direção.

Corroboramos com Portela e outros (2000) quando este diz ser função do poder público potencializar essa discussão ainda que venha a conflitar com alguns de seus compromissos e obrigações políticas assumidas, mesmo que legítimas. Cabe ainda, qualificar os agentes com informações vitais que possibilitem uma constante ampliação e aprofundamento das críticas bem como, da percepção de novas demandas para os municípios. Pois, já se sabe da pouca eficácia de aplicação de determinado instrumento quando utilizado a partir de uma demanda construída por agentes externos ou por imposição institucional.

É fundamental, pois, que o poder público construa políticas urbana e habitacional efetivas que ofereçam melhor qualidade de vida à população como um todo, e em especial aos seus extratos mais empobrecidos, devendo ser articuladas e realizadas pelas três esferas de governo: federal, estadual e municipal, com a efetiva participação da sociedade.

É preciso o envolvimento de todos os sujeitos sociais (sociedade civil, poder público e áreas técnicas) para o enfrentamento da questão habitacional, a sociedade civil, no seu papel de participação e controle social.

REFERÊNCIAS

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Questão social no Brasil e Serviço Social. In: *Capacitação e Serviço Social e Política Social, módulo 02*. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 1999, p. 74-86.

AZEVEDO, Sergio de. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. RIBEIRO Luiz Cezar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, p. 73-101, 1996.

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antônio Augusto. *Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva. Ciências Sociais Hoje*, p. 122-152, São Paulo: Vértice & ANPOCS, 1991.

_____. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

BONDUKI, Nabil. **Origem da habitação social no Brasil**: Arquiteturas modernas, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

BRASIL. **Lei nº. 10.257/01**, de 10 de Julho de 2001. *Estatuto da Cidade*: Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL. **Lei nº. 11.124**, de 16 de Junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Habitar - Brasil / BID**: Regulamento Operacional. Brasília, 2004.

CALDEIRA, Tereza; HOLSTON, James. Estados e espaços urbanos no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, Leonardo. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p. 215-255.

COUTO, Ronaldo Costa. **A história viva do BID e o Brasil: prólogo de Enrique Iglesias**. 2. ed. Ver. Atual contagem: BID, 2002.

DEGENNSZAJH, Raquel Raichelis. Desafios da Gestão democrática das políticas sociais. In: **Capacitação e Serviço Social e Políticas Setoriais, módulo 03**. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, p. 57-70.

FJP. *Fundação João Pinheiro*. Belo Horizonte: [s.n.], 2001.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos sociais e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. Coleção Questões da nossa época, 2ª ed, v. 84. São Paulo: Cortez, 2003.

GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos. Habitação. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 03**. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, p. 247-259.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. *Censo Demográfico 2000: resultados preliminares*. Rio de Janeiro: IGBE, 2000.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Paz e Terra, 1980.

NASCIMENTO, Daniel Trento do; CAMPOS, Édson Telê; SCHENINI, Pedro Carlos. Estatuto da cidade: um instrumento para a participação social na gestão urbana. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 181-192. jul./dez. 2003.

OLIVEIRA, Maria Cristina Bley da Silva de. **Política de Habitação Popular no Brasil: Passado e Presente**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

PORTELA, Eulalia MENDES, Andréa e MOURA, Geraldo. Planos Diretores Urbanos: limites dos instrumentos e desafio para a gestão urbana, In: **Anais do Seminário Internacional - Gestão da terra urbana e habitações de interesse social**. Campinas: FAU-PUC Campinas - Laboratório do Habitat/ Instituto Pólis/ Lincoln Institute of Land Policy, 2000. (CD Rom)

POVOA, Fabiana M. Rangel; GUIMARÃES, Berenice Martins. A Reforma do Estado e a política de habitação popular. **Serviço Social & Sociedade** n. 79. São Paulo: Cortez, 2004, p. 33-47.

RIBEIRO, Edaléa Maria. **Movimentos sociais em tempos de democracia e globalização em Santa Catarina: os anos 90**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 57-68.

RODRIGUES, Arlete Moyses. **Moradia nas cidades brasileiras**. 7.ed. São Paulo: Contexto, 1997. 72p.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade e conferência das cidades: instrumentos para uma política urbana democrático-participativa. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 6, n. 2, jul./dez, 2003, p. 223-234.

SILVA, Carla Almeida. Os Fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra. 2002, p. 143-185.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SIMIONATTO, Ivete. **Universidade Federal de Santa Catarina. A mobilização no planejamento estratégico participativo municipal**. Florianópolis, 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico.