



O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL DIANTE DO IMPACTO DA CRISE MUNDIAL

Gilvane Mazza Ribeiro ¹

Resumo

Este trabalho é um esboço do projeto sobre política de habitação que está sendo elaborado no Mestrado em Serviço Social e Desenvolvimento Regional, onde o debate contemporâneo sobre desenvolvimento perpassa o momento em que o PAC está em pauta no Brasil com investimentos na ordem de R\$2,094 trilhões de reais sendo que para habitação são destinados 140,3 bilhões PAC/FNHIS. Neste sentido esta pesquisa visa: Entender o contexto histórico da política habitacional no Brasil.

Palavras-chave: déficit habitacional, política de habitação, desenvolvimento.

Abstract

This document is a draft of the project on housing policy is developing in the course for Master of Social Assistance and Regional Development, where the contemporary debate on development permeates the moment the PAC is the focus with investments in Brazil of R\$ 2.094 trillion reais and are intended for residential 140.3 billion PAC / FNHIS In this sense, this research aims to: Understand the historical context of housing policy in Brazil.

Keywords: housing shortage, housing policy, development.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: gilvane.mazza@gmail.com



Introdução

O presente artigo tem o propósito de oferecer subsídios teóricos que contribuam para fundamentar a análise das configurações da Política de Habitação no Brasil dentro da proposta de desenvolvimento apresentada pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC que foi instituído em 2007 pelo presidente Lula, tendo como perspectiva a expansão do crescimento, com investimento em infraestrutura, com o objetivo de estimular a produção e benefícios sociais para todo o Brasil. (BRASIL, 2007) Os recursos destinados para aplicação em projetos habitacionais são da ordem de 106,3 milhões. O recorte temporal terá uma breve análise dos reflexos da crise Mundial dos anos 80 e 90 sobre a política de habitação no Brasil, fazendo uma breve análise no período ditatorial a partir dos anos 60.

Crise Mundial e o Déficit Habitacional no Brasil

Na década de 1960 o Brasil passa por um momento político de muitas mudanças. Tendo em 1964 o golpe militar que cessa com direitos políticos, ausência de eleições, censura, tomada do poder executivo pelos militares, repressão, atos institucionais que rompem em definitivo com a democracia.

A partir do golpe militar o sonho nacionalista é substituído pela internacionalização e modernização. Com forte participação do capital estrangeiro. A ausência da participação das classes subalternizadas nas decisões governamentais torna o Estado ditatorial com caráter assistencial das políticas sociais. O Estado transforma os programas sociais, com o objetivo de despolitizar as organizações dos trabalhadores, tornando a questão social como subversiva, utilizando o aparelho repressor do Estado para a manutenção da ordem.

No período da ditadura militar, instituída com o golpe de 1964, a política social foi amplamente utilizada como compensação ao cerceamento dos direitos civis e políticos, praticado pelo Estado, que, graças à existência à época de um ciclo econômico expansivo internacional, deu continuidade à industrialização desenvolvimentista² no país. (PEREIRA, PEREIRA, 2012)

Dentro deste “pacote” compensatório, na tentativa de suprir o déficit habitacional foi aprovada a Lei Nº. 4.380 de 21-08-1964 que instituiu a correção monetária de Interesse Social, o Sistema Financeiro para aquisição da Casa Própria,



o Banco Nacional da Habitação – BNH, e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

No entanto, essa política que através do BNH visava o financiamento da casa própria para as classes subalternas foi sendo apropriada pelas classes de maior poder aquisitivo, levando ao agravamento da questão social.

Tendo ainda como destaque as condições em que conjuntos habitacionais foram construídos distantes dos grandes centros urbanos, dos centros comerciais e industriais, deficiência no transporte público, falta de equipamentos públicos como, escolas, postos de saúde, hospitais, áreas de lazer.

Essa crise econômica mundial provocou em nosso país, altos índices de inflação, o desemprego se apresenta como uma realidade que acentua a questão social que acaba por implicar na formação de uma subclasse. “Tal situação pode ser constatada pelo crescimento e heterogeneização das favelas já existentes, pela proliferação de ocupações de terrenos vazios nas cidades brasileiras, bem como pelos loteamentos clandestinos” (IANNI, 1994)

Sobre esta realidade Ianni afirma:

(...) uma manifestação aguda da questão social (...) revela vários aspectos da questão social: pauperismo, desorganização familiar, preconceito racial, guetização de coletividade em bairros das grandes cidades, preconceito sexual e de idade e desenvolvimento de uma espécie de subcultura de coletividades segregadas. (IANNI, 1994)

Os reflexos desta crise trazem como consequência para o Sistema Financeiro de Habitação – SFH desequilíbrios entre ativos e passivos do Banco Nacional de Habitação, como resultado desse desequilíbrio o BNH é extinto.

Diante dessa nova configuração econômica mundial e tendo o Brasil o processo de redemocratização em meados da década de 1970 e 1980 instituiu-se a redefinição da política de habitação popular através da criação de programas reformistas de políticas sociais.

Na esfera de habitação, como de resto para toda a política social, a nova estratégia reformista foi formulada num órgão colegiado instituído em 1974 - o Conselho de Desenvolvimento Social. A estratégia reformista envolveu a instituição de um conjunto de programas específicos. (MELO, 1990)



Esses programas visavam atenuar as expressões da questão social em um momento conturbado porque passava o país mantendo assim uma relação bipolar entre Estado, classe dominante e classes subalternas, resultando desta relação, ações concessórias. Essa discussão apresenta elementos que contribuem para entender que essas políticas concessórias só existem porque houve o resultado de uma relação conflitante entre representações da classe dominante e da classe dominada. (PASTORINI, 2005) Portanto não existe apenas uma intermediação, mas uma luta prévia que propiciou a participação do Estado na concessão dessas políticas para atendimento às classes dominadas, mas que atendem também às classes dominantes na sua manutenção de produção do capital.

Os programas populares na área da habitação reforçam essa estratégia devido perfil apresentado pelos mesmos, neste período, os programas foram: PROFILURB/1967-1974; PROMORAR/1979; FICAM/1977; PPS (elaborado pelo primeiro governo da Nova República); João de Barro/1984; Programa Nacional de Mutirões Habitacionais/1987.²

Esses projetos foram utilizados com objetivos clientelistas e como mecanismo para amenizar conflitos que se fortaleciam na conjuntura de redemocratização do país.

A partir dos anos 1980, um novo padrão de desenvolvimento econômico se estabelece em que o neoliberalismo vem reordenar a forma de produção e reprodução-globalização, flexibilização, contratos de trabalho temporários, prestadores de serviços, informalidade - a questão social se apresenta implicada nestas transformações produtivas e tendo um novo e mais diversificado perfil desta classe trabalhadora, confirmando esse conjunto indissociável das desigualdades sociais que refletem na miséria, a fragilidade do Estado na manutenção de políticas sociais que garantam dignidade e possibilidades de retorno ao mercado de trabalho.

O Estado neoliberal traz em seu escopo a defesa dos direitos individuais que possibilitam a liberdade de negociação. Tem ainda como fundamento teórico a eliminação da pobreza, garantida pela livre negociação via mercado e comércio. (HARVEY, 2005, 75)

Para que esse livre mercado e livre comércio se efetivem são necessários alguns “arranjos” no interior das estruturas estatais que implicam em perdas sociais dos trabalhadores, ou como diz Harvey;

² Uma maior abordagem sobre esses programas será feita na Dissertação de Mestrado que está sendo produzida na pós-graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional – UFF/RJ (2012-2013)



No plano doméstico, o Estado neoliberal é necessariamente hostil a toda forma de solidariedade social que imponha restrições à acumulação do capital. Sindicatos independentes ou outros movimentos sociais (...), que adquiriram substancial poder sob o liberalismo embutido, têm portanto, de ser disciplinados, se não destruídos – em nome da supostamente sacrossanta liberdade individual do trabalhador isolado. (HARVEY, 85, 2005)

Os efeitos do Estado neoliberal trazem como consequência o surgimento de loteamentos clandestinos, que alteram o espaço urbano, passando a ser reconhecidos como cidade ilegal (MARICATO, 2001) essas ocupações coincidem com a extinção do BNH em 1986, tendo como agravante um novo *boom* migratório, com a população rural em busca de melhores condições de vida nos grandes centros urbanos agravando problemas de ordem social e econômica. (HOLTZ E MONTEIRO, 2008)

Esse modelo econômico reflete também na supervalorização do espaço urbano que cria mecanismos legais de desapropriação do solo para posterior mercantilização;

(...) os terrenos urbanos ou urbanizáveis escaparam à municipalização ou socialização do solo, onde haviam sido submetidos a isso durante a grande crise e a guerra, e são objeto de especulação desenfreada, tendo como consequência que hoje existem centenas de milhares de sem-teto, mesmo em países mais prósperos. (CHESNAIS, 1996)

Ainda assim, a mobilização da sociedade civil através de movimentos sociais influenciou positivamente para que a Constituição Federal de 1988 garantisse direitos relativos à moradia e propriedade urbana se afirmando na agenda política a partir da década de 1980;

(...) com a mobilização e articulação de diferentes movimentos sociais cujas lutas se intensificaram no período de redemocratização com o Movimento Nacional Pela Reforma Urbana – MNRU. Ao longo do movimento constituinte que antecedeu a Constituição de 1988 – tendo em vista a formalização de um conjunto de proposições, através de novos sujeitos políticos, com debates em torno da Reforma Urbana - vieram à discussão a problemática urbana e a gestão democrática da cidade na agenda política do Brasil. (GOMES, 2007)

Vale ressaltar que os direitos assegurados na CF/88 não se confirmam, haja vista, a ofensiva neoliberal que contribuiu também para o desmantelamento do Estado no que se refere à política de regulação social;

(...) a ideologia neoliberal engendra outras consequências, sobretudo no campo social, já que se constata uma perda de força do discurso da universalização em prol de uma visão focalizada da pobreza que se apresenta como mais inclusiva. Desta forma, a política de habitação popular



passa a ser focalizada, com o incentivo à produção individual/privada de moradias e a parceria/público/privada e, embora descentralizada não tem contato com a participação popular. (GOMES, 2005)

Na tentativa de amenizar o déficit habitacional, a partir da década de 1990 o Estado passa a trabalhar com a proposta de urbanização das favelas, potencializando investimento em equipamentos públicos que atendam a população. Com isso Gomes entende que:

Assim, a nova política de habitação que emergiu nos anos 90 objetiva, através de uma abordagem participativa, visa implementar programas e projetos para integrar a população marginalizada à cidade formal. De toda maneira, a reabilitação progressiva das favelas, após os anos de abandono, representa um avanço em termos do processo de construção da cidadania. (GOMES, 2005)

Dando continuidade a esse processo, em 2004 foi elaborada a Política Nacional de Habitação, após muitos ciclos de debates e seminários onde o Conselho das Cidades³ teve papel essencial “O principal objetivo da Política Nacional de Habitação é retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população.” (BRASIL, 2004) Para que a Política Nacional de Habitação seja implementada foi elaborado o Sistema Nacional de Habitação que visa a implantação dos programas relativos à habitação, urbanização, e demais ações sociais;

A correlação de forças levou os governos progressistas a incorporarem nas suas plataformas políticas o debate da questão social nos países periféricos, amparado no discurso do desenvolvimento com sustentabilidade – apoiado em valores de justiça, equidade, oportunidade. Aqui está localizado o acerto de contas da esquerda com a repartição das riquezas socialmente produzidas e o seu compromisso com as desigualdades históricas enfrentadas nas sociedades latino-americanas. Daí o foco no discurso redistributivo, mas descolado da dinâmica capitalista na sua totalidade e das estratégias de expandir-se e reproduzir-se, tendo a América Latina como espaço estratégico de acumulação (MOTA ET ALL., 2011)

³ Conselho das Cidades, com 71 membros titulares, representando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, tem como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional. Todas as ações que se pretende implementar no Ministério são apresentadas para discussão e deliberação a quatro Comitês Técnicos que compõem o Conselho das Cidades: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, e Transporte e Mobilidade Urbana onde são apresentadas para discussão e deliberação ações que se pretende implementar no Ministério (Ministério das Cidades, 2004)



No ano de 2007 o governo federal criou o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC⁴, tendo como princípio o investimento em infraestrutura. Para a área de habitação o PAC vai destinar R\$ 106,3 bilhões entre 2007 e 2010, beneficiando quatro milhões de famílias. “O programa também trará como resultado água e coleta de esgoto para 22,5 milhões de domicílios, infraestrutura hídrica para 23,8 milhões de pessoas, além de garantir a ampliação e a conclusão de metrô em quatro cidades.”

Como diz Braz, o PAC se apresenta como;

(...) uma política de governo que buscará devolver ao Estado o seu protagonismo na dinamização da economia, rompendo com o ciclo que tornou raquítica a sua participação direta na garantia das condições estruturais para o crescimento econômico. Se isto de fato se confirmasse, estaríamos assistindo a uma espécie de nekeynesianismo em pleno neoliberalismo brasileiro, ou como se as ideias estivessem fora do lugar. (BRAZ, 2007)

Dentro deste novo contexto de Política habitacional o déficit habitacional entra na agenda política com proposta de programas habitacionais que atendam vários grupos de acordo com a renda e as condições de moradia, seja através de financiamentos via FGTS, para famílias com renda até salários 10 mínimos, bem como, projetos subsidiados para famílias em situação de vulnerabilidade social;

(...) situação de miséria absoluta, incapaz de arcar com quaisquer ônus decorrentes de financiamentos onerosos - compondo beneficiários de transferência de renda – residentes em áreas degradadas, resultantes de processos de ocupação espontâneos, vulneráveis porque estão sujeitos à desocupação, ou moradores em imóveis cedidos, tratando-se, portanto, de famílias que deverão ser incluídas em programas integralmente subsidiados. (BRASIL, 2004)

Esses programas têm financiamento através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social que visam a Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários através de apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários. Desta forma, através do PAC/FNHIS 2007 e 2008 passam a ser desenvolvidos projetos em vários municípios brasileiros. A estrutura

4 O PAC é mais que um programa de expansão do crescimento. Ele é um novo conceito de investimento em infra-estrutura que, aliado a medidas econômicas, vai estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país. <http://www.brasil.gov.br/pac/conheca> (2005-2007)



desse programa garante não só a construção de unidades habitacionais, como também promover a melhoria da qualidade de vida dessas famílias.

Conclusão

O investimento em habitação no Brasil, sempre esteve atrelado à vontade política, o que propiciou até então iniciativas focalistas, compreendendo a criação de fundações, fundos de crédito imobiliário, companhias de habitação, leis, decretos, que atendiam emergencialmente, ou a setores econômicos, através de políticas de urbanização com foco na remoção de favelas para o desenvolvimento do mercado imobiliário dos centros comerciais das grandes cidades.

No entanto, o desenvolvimento de uma política pública que atenda as diretrizes da Constituição Federal/88, constantes no Artigo 6º somente foram definidos em 2001 com a regulamentação da Lei 10.257/01 (Estatuto das Cidades). Ainda assim, a implementação das diretrizes contidas neste estatuto, depende de uma agenda política que priorize o investimento em políticas habitacionais que atendam a população de baixa renda, em situação de vulnerabilidade social, em sua totalidade, uma vez que o déficit habitacional brasileiro ultrapassa 7 milhões de famílias.

Os investimentos realizados através do PAC/FNHIS representam um primeiro passo para alavancar o processo de desenvolvimento desta política. Entendemos que a possibilidade do reconhecimento do Estatuto da Cidade como regulador da Política de Habitação no Brasil propiciará o desenvolvimento de ações que definitivamente, contemplem a deficiência habitacional no país.

Referências Bibliográficas

BRASIL, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Provisão Habitacional, Programa: Habitação de Interesse Social, Ação: Apoio à Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda. 2007 em, 10/12/2012

BRASIL, Política Nacional de Habitação, O Sistema Nacional de Habitação, 2004,. Acesso em 15/12/2012

BRASIL, Portal da legislação. WWW.planalto.gov.br/legislação. em, 15/12/2012

CHESNAIS, François. A Mundialização do Capital, São Paulo, Ed. Xamã, 1996.

FALEIROS, Vicente de Paula, *Saber Profissional e poder Institucional*, São Paulo. Cortez. 6º ed., 2001



GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Política Urbana e Serviço Social, Revista Praia Vermelha, Semestral ISSN 1414-9184 Número 16 • Primeiro Semestre • Número 17 • Segundo Semestre • 2007 Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PPGSS, Estudos de Política e Teoria Social, 2007

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques, HABITAÇÃO E QUESTÃO SOCIAL - ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO, Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES, 2005

HARVEY, David. O Neoliberalismo: História e implicações. Edições Loyola 1º ed.. 2008

HOLTZ, Sheila y MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de Habitação social e o direito a moradias no Brasil. Diez anos de câmbios em El mundo, en la Revista Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas Del X Colquio Intenacional de Geocritica. Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>

IANNI, Otávio. 1994. *O Mundo do Trabalho*. In, Revista São Paulo em Perspectiva. Vol. 8, Nº 1. Jan/Mar. São Paulo EADE.

MELO, Marcus André B. C. de, Política de Habitação e Populismo: O Caso da Fundação Casa Popular. Revista de Urbanismo e arquitetura, Volume 3, Nº 1. 1990

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da Crise e Seguridade Social. Um Estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 3º ed. São Paulo. Cortez. 2005.

MOTA, Ana Elizabete org. As Ideologias da Contrarreforma e o Serviço Social. Recife. Ed. Universitária da UFPE. 2010 MOTA, Ana E. *Cultura da Crise e Seguridade Social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo, Ed. Cortez, 1995

MOTA, Ana E., AMARAL, Ângela e PERUZZO, Juliane. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete (org.) *Desenvolvimentismo e construção da hegemonia. Crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo, Ed. Cortez, 2012

PASTORINI, Alejandra. *Quem Mexe os Fios da Política social? Avanços e Limites da Categoria, Concessão/Conquista*. In Revista Serviço Social & Sociedade. Ano XVIII. Nº 53. SP. Cortez, 1997

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. In: *Serviço Social e Sociedade* nº 112, São Paulo. Ed. Cortez. 2012

VAINER, Carlos., B., www.revistaau.com.br/.../o-governo-federal-sera-o-bom-cliente-com-o-pac-Edição 160 | JULHO 2007 em 01/12/2012

WACQUANT, L. Os condenados da cidade. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2001