

## **POLÍTICA URBANA E DE HABITAÇÃO SOCIAL: UM ASSUNTO POUCO IMPORTANTE PARA O GOVERNO FHC**

Erminia Maricato<sup>1</sup>

julho, 1998

Em 1995, no início do governo de FHC, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) atravessava um momento especial em toda sua história. Com a extinção do Banco Nacional de Habitação, agente central do SFH, em 1986 (em meio a grave crise financeira), o sistema passou por processo de transição para um novo desenho. Durante esse período de indefinições, diversos setores da sociedade se mobilizaram para influir na definição da nova configuração institucional da política setorial. Pela primeira vez, empresários se ombreavam com sindicatos, movimentos populares e associações para debater uma proposta. Em um seminário organizado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal, no final de 1992, além desses representantes de segmentos sociais, juntaram-se outros dos governos municipais e estaduais, da Caixa Econômica Federal (CEF), de ONGs e de entidades profissionais. Foram debatidos os diversos projetos de lei que propunham nova estrutura e modo de gestão para a política nacional de habitação, o saneamento e o chamado desenvolvimento urbano. Foi um episódio raro devido à transparência na contraposição das idéias, numa sociedade onde o hábito é ocultar o conflito e construir o consenso à força, como aconteceu com o SFH, formulado a partir de 1964.

Entre os setores com interesses diversos na definição da nova configuração institucional, apresentaram propostas ao Congresso Nacional os Secretários Estaduais de Habitação, as Centrais Sindicais, a CEF, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), a Federação dos Trabalhadores em Empresas de Saneamento e a Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ADEMI). Até mesmo os movimentos de moradia, representados pelos dirigentes do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, da União dos Movimentos de Moradia e da Central de Movimentos Populares, entregaram ao Congresso Nacional um projeto de lei de iniciativa popular (acompanhado da assinatura de 800.000 eleitores), propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular. Capitais vinculados à construção, financiamento e promoção residencial estavam obrigados a dialogar com segmentos tradicionalmente excluídos da definição da aplicação de recursos públicos.

Quem esperava que o governo do sociólogo FHC, com passado de engajamento social, tirasse partido desse momento de transição para liderar um grande acordo que promovesse a remoção dos obstáculos que excluem do acesso à habitação a maior parte da população brasileira, frustrou-se. Não se pode dizer que essa era uma tarefa simples pois tratava-se de contrariar procedimentos seculares caracterizados pela privatização da esfera pública e pelo patrimonialismo. Durante a vigência do sistema SFH/BNH (Banco Nacional da Habitação) os investimentos de vultosos recursos, especialmente do FGTS (fundo de arrecadação compulsória, semi-público, que funciona como um fundo desemprego e como mecanismo de financiamento da construção de moradias) combinaram interesses clientelistas arcaicos de governantes e parlamentares com interesses não menos arcaicos de proprietários de terras urbanas e interesses (mais ou menos modernizantes) relacionados ao capital imobiliário. Ampliar o acesso à moradia urbana, requer o rompimento com a matriz formada por esses interesses que articulados

---

<sup>1</sup> Profa. Titular da USP, secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (1989 - 1992) e Secretária Executiva do MCidades (2003 - 2005). Participou da criação do MCidades (2003) e coordenou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (até 2005).

produzem o quadro das carências habitacionais no Brasil: mercado residencial altamente especulativo e restrito a uma minoria convivendo com a gigantesca ilegalidade promovida pelas favelas, ocupações e loteamentos irregulares.

A prática do governo revela uma mudança na trajetória: após alguns gestos iniciais que indicavam uma gestão democrática voltada para habitação de interesse social, a ação efetiva tomou os rumos conhecidos: priorização na regulação dos recursos financeiros onerosos visando melhor desempenho do mercado. Nessa trajetória fica evidente o desapego à democracia, já que no decorrer da gestão houve uma desmobilização e o fechamento dos frágeis canais de participação anteriormente existentes.

Para discorrer sobre os fatos que sustentam essas afirmações vamos abordar a) aspectos conceituais sobre a estrutura da produção de moradias e dos interesses a ela vinculados; b) o déficit habitacional brasileiro c) alguns aspectos do cenário herdado pelo governo FHC e, finalmente, d) a política posta em prática no setor de habitação e desenvolvimento urbano.

## **ALGUNS ASPECTOS CONCEITUAIS**

A moradia é uma mercadoria de consumo privado que tem um caráter especial, nas sociedades capitalistas. Isto se deve a alguns fatores principais:

1) A vinculação da moradia com a terra, ou seja, a terra, bem não reproduzível, especialmente se considerarmos os fatores de localização, é condição necessária para a produção da moradia. Cada novo empreendimento residencial deve superar o obstáculo representado pela relação jurídica que regula a propriedade privada da terra.

Além disso, a terra da qual se trata aqui não é terra nua mas solo urbanizado, servido das condições que tornam viável a moradia na cidade – infra-estrutura, serviços públicos e equipamentos, entre outros. As condições de localização da terra na cidade têm um preço dependendo das vantagens que oferece sobre as demais. Há uma disputa em torno das diferentes vantagens oferecidas pelas diferentes parcelas de terra. Estamos falando das chamadas rendas diferenciais e absolutas, exaustivamente debatidas em vasta bibliografia.

2) O alto preço da moradia para a compra. De fato, a moradia é a mercadoria de maior preço entre aquelas de consumo privado indispensáveis à sobrevivência. Seu tempo de realização é longo, atingindo ou até ultrapassando o período de uma geração. Isto implica na necessidade do financiamento – freqüentemente subsidiado – ao consumo, por longo prazo.

3) O longo tempo de giro do capital empregado na construção, o que freqüentemente exige financiamento à produção.

Embora de forma muito sintética, as condições acima revelam os eixos centrais que conformam a questão da moradia: terra (considerando sua localização) e financiamento. Até mesmo o patamar tecnológico da construção é definido a partir desses parâmetros.<sup>2</sup>

Para garantir a equidade em relação ao direito à moradia, o Estado fordista/keynesiano promoveu algumas reformas nos países capitalistas centrais: garantiu através da regulação estatal a função social da propriedade e expandiu os investimentos em infra-estrutura urbana. A propriedade fundiária teve limitada a apropriação privada da renda fundiária ou imobiliária. A terra foi submetida ao circuito do capital produtivo. As atividades especulativas foram reprimidas. O planejamento urbano regulador e centralizador cumpriu aí seu papel. Além disso, o Estado garantiu financiamento subsidiado e assegurou incentivos ao aumento da produtividade na construção.

---

<sup>2</sup> Ver a respeito VARGAS, 1994; RIBEIRO, 1997; MARICATO, 1984. É preciso lembrar que o chamado regime fordista garantiu aumento de salários visando garantir a expansão do mercado.

Em países como o Brasil, entretanto, essas condições não foram observadas. A maior parte da população está excluída do mercado residencial privado legal e também não é atendida pela promoção pública da moradia. A complexidade da inserção no mercado de trabalho parece se repetir na inserção em relação ao mercado residencial. A industrialização com baixos salários se combinou à produção doméstica ou informal da moradia: ocupação de terra ou compra do “lote clandestino”, complementada pela autoconstrução da moradia. A gigantesca ilegalidade urbanística – ausência quase total de regulação estatal – convive com um mercado excludente, especulativo e subsidiado, este sim, pelos investimentos públicos. A ocupação ilegal de terras urbanas é regra em todo o país, sem que se verifique atrás dessa dinâmica nenhum movimento de subversão à lei e à ordem vigente. A causa dessa situação está pura e simplesmente na falta de alternativa e na complacência da ação de fiscalização do Estado sobre a ocupação do solo. A partir dos anos 80, o ritmo de ocupação ilegal de terras urbanas aumenta, especialmente nas regiões metropolitanas, comprometendo os recursos hídricos e ambientais.

## **DIMENSÕES DA CARÊNCIA HABITACIONAL**

A evolução de alguns indicadores medidos pelo IBGE, nos últimos 50 anos permitem ver com certo otimismo, a trajetória da sociedade brasileira: aumenta a esperança de vida ao nascer, aumenta o alcance do saneamento básico, diminui a mortalidade infantil, amplia-se o acesso à energia elétrica e à coleta do lixo. A urbanização da população tem tudo a ver com esses fatos. De 1940 a 1991, a população urbana brasileira passou de 31,2% para 75,6% do total, Até mesmo a diminuição da notável fertilidade feminina está relacionada ao processo de urbanização (com exceção da ação criminosa de esterilização compulsória de mulheres em massa na região Nordeste).

A situação habitacional, entretanto, contraria essa tendência e reflete uma queda na qualidade de vida. Embora alguns dados específicos do IBGE para a área habitacional possam reforçar o otimismo (diminuiu o número de pessoas por domicílio, diminuiu a porcentagem de “imóveis rústicos”, aumentou o número de cômodos por domicílio), os indicadores podem ser questionados a partir da metodologia utilizada no levantamento. A ampliação do número de cômodos, notável nas favelas paulistanas e cariocas, não implica necessariamente em melhoria das condições de vida, já que o adensamento excessivo de ocupação do solo tende a comprometê-la. A própria classificação de rusticidade tem gerado controvérsias, assim como os critérios de medição da população moradora de favela, cujo crescimento é eloqüente para quem acompanha empiricamente o desenvolvimento das cidades brasileiras de grande e médio porte. (MARICATO, 1995)

O déficit habitacional brasileiro passou por um importante processo de revisão conceitual na última década, de modo a torná-lo mais complexo e mais qualitativo.<sup>3</sup> Ao invés dos mirabolantes números que classificavam a carência em torno dos 10, 12 ou 15 milhões de moradias, presentes em muitos documentos, oficiais ou não, dividiu-se sua classificação entre déficit de moradia propriamente dita, ou seja, unidade habitacional e déficit de infra-estrutura e serviços urbanos. Isto implica no reconhecimento de um grande universo de moradias que são produto da autoconstrução ou da produção doméstica informal. São moradias que não exigem substituição, mas que podem exigir a observação de certas condições para alcançar um mínimo de habitabilidade, como: ligação à rede de água tratada, ao serviço de coleta de lixo, à energia elétrica e iluminação pública, ao transporte público entre outras condições. A regularização fundiária também é condição importante de acesso aos direitos previstos na legislação. O déficit da unidade de

---

<sup>3</sup> Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil. Brasília, Ministério do Planejamento, 1995.

habitação por essa conceituação fica restrito às situações de rusticidade, inadequação (provisoriamente) ou coabitação.

Segundo essa nova conceituação, a Fundação João Pinheiro definiu como déficit de habitação a quantia de 5,6 milhões de unidades, sendo 4 milhões em meio urbano e 1,6 em meio rural, no ano de 1995, em todo o país. Outras 5 milhões de moradias, aproximadamente, apresentam um déficit de alguma modalidade de infra-estrutura fundamental.<sup>4</sup>

Uma característica desse déficit, que dificulta seu enfrentamento, é a concentração acentuada nas faixas de baixa renda. Um total de 85% corresponde a faixas de renda familiar de até 5 s.m. ou, o que é mais grave, 55% se refere a famílias com rendimentos mensal de até 2 s.m.

Outro estudo desenvolvido sobre a distribuição do déficit habitacional brasileiro pelas faixas de renda mostram uma concentração ainda mais acentuada: 87,8% se refere às famílias de rendimentos até 3 s.m.. Destes, (com déficit habitacional na faixa de até 3 s.m.) 56% se situam nas regiões Norte e Nordeste (GONÇALVES, 1997). Por esse motivo o autor deste último estudo, afirma:

*A conclusão elementar é que as condições gerais do estoque de moradias mostra um perfil ainda mais regressivo que a própria distribuição domiciliar de rendimentos. (p. 132).*

Excluída do mercado e das políticas públicas a população de baixa renda apela para expedientes que estão ao alcance de seus poucos recursos e conhecimento para viabilizar seu assentamento residencial. Apenas para dar uma idéia de grandeza, numa metrópole como São Paulo, onde o preço da moradia é, em geral, mais alto, as residências de menor preço ofertadas pelo mercado privado legal chegam excepcionalmente à faixa dos 8 s.m.<sup>5</sup>

## **TERRA E FINANCIAMENTO HABITACIONAL: A HERANÇA DA GESTÃO FHC**

Durante os anos 80, o SFH, criado pelo regime militar em 1964, começa a entrar em colapso. O número de 4,4 milhões de unidades financiadas até 1986, quando se deu a extinção do BNH, acarretou uma mudança definitiva na estrutura do mercado imobiliário privado transformando a paisagem construída das grandes cidades brasileiras. Os investimentos do SFH combinaram, durante mais de 20 anos, interesses empresariais imobiliários e de proprietários fundiários com interesses clientelistas arcaicos, em que pese a face tecnocrática e centralizadora do regime militar. Os recursos utilizados não eram públicos –FGTS e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) – mas foram livremente manipulados pelo Estado de forma regressiva, consolidando o mercado de apartamentos de classe média. A regressividade nos investimentos é uma das críticas mais leves feitas ao SFH que deixou como legado o rombo do Fundo de Variação de Compensações Salariais (FCVS) e numerosos desastres ambientais e urbanísticos que após 10 ou 15 anos ainda estão custando caro aos cofres públicos

Em 1986, o BNH foi extinto e suas atribuições remetidas à Caixa Econômica Federal (CEF). No mesmo ano, o regime de exceção também é formalmente extinto. As prefeituras das capitais retomam a eleição direta dos prefeitos. Muitos setores da

<sup>4</sup> Mesmo havendo um certo consenso em torno do conceito de déficit, não faltam controvérsias sobre os números. Robson Ribeiro Gonçalves aponta um déficit de 5,8 milhões de domicílios que exigiriam reposição, em 1995 e 5,4 milhões em 1996. Isto significa 13,6 % dos domicílios privados neste ano. A coabitação representa um total de 58% do déficit e seu aumento entre 1995 e 1996 é a principal causa do aumento do índice. (GONÇALVES, 1997)

<sup>5</sup> A Cooperativa Habitacional organizada pelo Sindicato dos Bancários em São Paulo atende à essa faixa de renda familiar – 8 s.m.- como limite inferior para a compra dos produtos que consegue realizar com recurso do “autofinanciamento” (CASTRO, 1998). Os financiamentos bancários funcionam no limite inferior de 12 s.m. (Jornal O Estado de São Paulo, 20 de julho de 1998)

sociedade brasileira estavam mobilizados e suas propostas acabaram por repercutir na Constituinte. Uma das ações mais importantes nesse período foi patrocinada pela bancada de representantes das centrais sindicais no Conselho Curador (CC) do FGTS. Antes de tudo, tratou-se da reinstalação do CC, prevista em lei que estava sendo burlada pelo governo federal com a inexistência do conselho. Nem a CEF, gestora do FGTS sabia dizer os números que poderiam definir a situação do fundo, em 1989. Depois, tratou-se de fazer diagnósticos que evidenciassem o montante da crise de arrecadação, as aplicações e a disponibilidade de recursos.

Porém, nem mesmo o fato das centrais sindicais estarem finalmente alertas para a gestão do FGTS impediu que o governo Collor fizesse um espetacular e desastroso investimento em aproximadamente 200.000 moradias, das quais quase 50% foram abandonadas antes do término e ocupadas ilegalmente. Esta foi uma das piores heranças deixadas para os governos seguintes.

O quadro da questão fundiária é menos evidente do que o do financiamento, já que este é tratado cotidianamente nas páginas econômicas da imprensa escrita. O que estava em pauta no início dos anos 80 era o combate à especulação imobiliária e o acesso à terra para viabilizar a moradia social. Num momento de intenso debate sobre o tema, capitaneado pela CNBB com a divulgação do documento *Propriedade e uso do solo urbano: situações, experiências e ação pastoral* (1981), o Ministério do Interior, ao qual o BNH estava subordinado, enviou um projeto de lei ao Congresso Nacional – o chamado PL do Desenvolvimento Urbano (1983). A proposta previa dotar os municípios de instrumentos que viabilizassem a função social da propriedade num momento em que as ocupações de terras urbanas aconteciam em todo o país.

A Constituição brasileira promulgada em 1988 trouxe alguns avanços preconizados por esses movimentos, ao reconhecer a função social da propriedade e da cidade. Na prática, entretanto, após 1988 a arcaica situação da propriedade da terra urbana pouco mudou. A aplicação da função social da propriedade encontra dificuldades devido a interpretações jurídicas contrárias à sua autoaplicação. E sua regulamentação, passados 10 anos, ainda não foi feita, o que mostra a resistência da sociedade brasileira quando se trata da questão fundiária.

Atualmente, o PL Estatuto da Cidade, uma espécie de herdeiro do PL do Desenvolvimento Urbano de 1983, e regulamentador da Constituição no que se refere à questão urbana, segue os passos dos projetos de lei que não constituem prioridade para o Congresso Nacional, apesar de aprovado pelo Senado Federal em 1990. É visível a atuação do lobby representado pelos promotores imobiliários na sua retenção.

## **O GOVERNO FHC**

A leitura do documento preparado pela Secretaria de Política Urbana – *Política Nacional de Habitação* - em 1996, revela uma proposta sensível e atualizada com as análises técnicas e críticas feitas pela oposição ao SFH durante décadas. As virtudes da proposta escrita são inúmeras:

1 – O reconhecimento da cidade ilegal e portanto da extensão dos direitos e da cidadania;

2 – Novo conceito de déficit incorporando a melhoria de áreas ocupadas precariamente aos programas da política urbana além do conceito da casa pronta;

3 – Descentralização da operação dos programas de responsabilidade de governos municipais e estaduais;

4 – Diversidade de programas rompendo com a rigidez e a padronização excessiva. (Os programas criados foram: Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual e Associativo, e Apoio à Produção);

5 – Reconhecimento da importância da produção associativa privada não lucrativa (Carta de Crédito Associativo);

6 – Reconhecimento da importância da questão fundiária e urbanística;

7 – Reconhecimento da relevância da participação democrática na gestão da política habitacional através da proposta do Conselho de Política Urbana;

8 – Reconhecimento de que o déficit habitacional se concentra de forma radical nas camadas de rendas mais baixas.

O edifício institucional montado no Ministério do Planejamento também incorporou avanços há muito reivindicados, rompendo com a desintegração entre a política urbana e as políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte. O governo FHC propôs uma Secretaria de Política Urbana, à qual ficaram subordinadas as diretorias de habitação e saneamento.

O fato da gestão habitacional estar no Ministério do Planejamento e não estar ligado a qualquer organismo de política de assistência social, como havia ocorrido no governo Collor, reconhece a correta dimensão e importância econômica da questão. Essas propostas institucionais coincidem com as proposições contidas no capítulo da Reforma Urbana do Programa de Governo do candidato de oposição Luiz Inácio Lula da Silva, divulgado na campanha para Presidente da República em 1994.

Para ocupar a Diretoria de Habitação da SEPURB, o governo FHC convidou um profissional competente, conhecedor do assunto e ex-representante da CUT no Conselho Curador do FGTS, Edson Ortega.

Apesar da clareza na compreensão dos problemas, evidenciada nos documentos oficiais e apesar da nova proposta institucional, a política praticada em três anos e meio de governo está longe de constituir uma alternativa séria e eficaz para iniciar a solução de um problema de tão grandes proporções. Não se trata de uma questão simples, como pretendemos ter mostrado. A conformação do setor envolve interesses diversos, alguns deles inclusive com raízes coloniais como o quadro fundiário e o poder local. Enfrentá-los exige independência em relação a esses interesses, coisa que o governo FHC parece não ter. Entre a proposta e sua aplicação existe um grande abismo aberto, provavelmente, pela “aliança do atraso” (Martins, 1994).

De modo não muito diferente dos governos anteriores, o de FHC baseou seus investimentos habitacionais em recursos onerosos: FGTS e SBPE. Os recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU), indispensáveis para atingir a população de baixa renda através da promoção pública, foram diminutos, como revela dados divulgados pela própria SEPURB: entre 1995 e 1997 a União investiu R\$ 612.648,00 de recursos orçamentários na área de habitação, o que resulta em aproximadamente R\$ 200.000,00 por ano. Essa quantia é menor do que investe na área o Chile, país que tem perto de 12 milhões de habitantes (menos de 10% da população brasileira), investe na área. No mesmo período foram aplicados R\$ 3.255.198,00 de recursos do FGTS nos programas habitacionais.

De acordo com o documento Política Nacional de Habitação, divulgado pela SEPURB em 1996, estava previsto o investimento de R\$ 1,6 bilhões entre 1996 e 1999. A queda na previsão orçamentária foi significativa como mostra a tabela abaixo, que se refere ao programa social mais importante da SEPURB:

PRÓ-MORADIA: VALORES ORÇADOS E VALORES CONTRATADOS  
(Valores em R\$ x 1.000)

ANO	ORÇAMENTO A	CONTRATAÇÕES B	% B/A
95	643.581	61.640	9,58
96	723.091	296.776	41,04
97	650.252	36.479	5,61

TOTAL	2.016.924	394.895	19,58
-------	-----------	---------	-------

Posição em 25/03/98 (orçamento de 1997 foi prorrogado até junho de 1998)

Fonte: SEPURB

A quebra da previsão orçamentária tem justificativa durante o primeiro ano da gestão já que o arranjo institucional não estava edificado bem como a equipe treinada. Entre as prefeituras observa-se também um certo despreparo para a apresentação de projetos tecnicamente viáveis o que tende a atrasar o desembolso do dinheiro. Mas esses fatores não são suficientes para explicar tão baixo investimento de recursos orçamentários. A utilização do FGTS está vinculada à capacidade de endividamento das prefeituras o que dificulta também a sua utilização em programas sociais daí a importância dos recursos orçamentários.

Os poucos recursos do OGU investidos em habitação passam ainda pelo crivo das negociações políticas (cuja finalidade pode ou não ser adequada ao interesse público) pois parte deles se destinam a atender emendas orçamentárias de parlamentares. A aplicação da outra parte fica ao arbítrio do governo.

Com essa matriz financeira não é de se estranhar que o governo FHC tenha feito tão pouco pela população de baixa renda.

O documento Workshop Política Nacional de Habitação, divulgado pela SEPURB em 19/05/98 revela que total de R\$ 6,8 bilhões foram investidos em habitação, resultando na produção de 298 mil unidades. Outras 181 mil foram adquiridas com os mesmos recursos. Os demais números se referem a melhorias. O montante se refere a recursos públicos – dos três níveis de governo -, FGTS e recursos externos que foram investidos nos dois principais programas habitacionais: Habitar Brasil e Pró- Moradia. Dos recursos do FGTS, principal fonte de execução da política habitacional, inicialmente destinados às faixas de renda de 1 a 5 s.m. apenas 13% foram investidos. Dos recursos da mesma fonte, inicialmente previstos para investimentos nas faixas de renda situadas entre 5 a 12 s.m. foram investidos 107%, segundo informações da bancada de trabalhadores no C.C. do FGTS.

Até mesmo a Carta de Crédito, prevista inicialmente para as faixas de rendas mais baixas apresentou problemas de viabilização devido a um problema pouco considerado: a proporção de imóveis populares (de baixo preço) legalizados é muito pequena e o empréstimo (feito com recursos do FGTS) exige, como é correto em relação aos titulares do fundo, a documentação legal do imóvel.

Com os recursos onerosos, predomina a lógica de mercado e não a lógica do chamado interesse social.

Por esse mesmo motivo, devido ao endividamento ou falta de capacidade de pagamento, muitos municípios que enfrentam situações emergenciais não tem acesso ao recurso disponível do SFH. Foi o que aconteceu com os municípios nordestinos, vítimas da forte seca que atingiu a região em 1998, que se viram impedidos do acesso ao financiamento do FGTS para o setor de saneamento. Ironicamente, o mapeamento dos municípios que receberam financiamento do FGTS no nordeste parece sugerir a priorização dos municípios que não estão vivendo o drama da seca (CUT/FGTS, 1998).

## EM BUSCA DO MERCADO: MEDIDAS TOMADAS A 5 MESES DAS ELEIÇÕES

A crise do financiamento habitacional nos anos 80 causou um impacto no mercado residencial reduzindo as ofertas para a classe média. A busca de alternativas mobilizou empresários da área do financiamento imobiliário e de construção de edifícios em várias direções. As saídas através do autofinanciamento visando atender uma parcela da classe média, tem mobilizado empresas de construção cujos empreendimentos se

beneficiam da legislação de cooperativas e também atenderam cooperativas propriamente ditas, formadas a partir de associações e sindicatos. A empreitada ganhou contornos de aventura devido à alta taxa de juros vigente no país e várias empresas mostram dificuldade de sustentar a obra até o final devido a ausência do financiamento à produção. Apesar dessas dificuldades, as iniciativas de autofinanciamento são notáveis na metrópole paulistana onde respondeu por 43% dos lançamentos em 1996 e 46% em 1997. O preço médio dessas unidades (media de 63 m<sup>2</sup>) foi de R\$ 43 mil entre 1996 e 1997. Isto significa uma queda no preço do m<sup>2</sup> de R\$ 1.423,00 praticada nas incorporações privadas para R\$ 708,00 nos empreendimentos de autofinanciamento.<sup>6</sup> Algumas modificações nas regras de aplicação do FGTS foram orientadas no sentido de viabilizar esse movimento. O teto do financiamento, no programa Carta de Crédito Associativo passou de R\$ 34.800,00 para R\$ 43.400,00 e o teto da faixa de renda atendida de 12 s.m. para 20 s.m.

Esse caso pode ser tomado como um exemplo das reações do governo a partir das tendências do mercado privado. Diante da disponibilidade de recursos do FGTS (R\$ 13 bilhões em julho de 1998) foram tomadas várias medidas no sentido de sua flexibilização para adequação às tendências do mercado, que se estenderam também para o SBPE.<sup>7</sup>

A marca mais importante do financiamento habitacional no período tratado, entretanto não foi o conjunto de pequenas medidas que flexibilizaram o SFH mas a aprovação de uma proposta de autoria da ABECIP – Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, que contou com o entusiasmado apoio do Ministro do Planejamento A. Kandir, Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que estendeu a alienação fiduciária aos imóveis urbanos. Ao contrário dos demais projetos de lei que têm uma diretriz mais social, e tramitam longamente no Congresso Nacional, o SFI teve uma tramitação relativamente rápida. Até mesmo seus proponentes reconhecem que dificilmente ele beneficiará as faixas de renda situadas abaixo de 12 s.m. pois trata de mecanismos do mercado privado. Como declarou o representante do SECOVI em São Paulo:

*Por esse financiamento a baixa renda continua sem acesso à casa. Mas poderá ajudar a construí-la.*<sup>8</sup>

Outra importantes proposta de redesenho do SFH, que se encontra em discussão, e não mereceu a mesma atenção do governo é a do empresariado da construção – CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção, denominada SBH ou Sistema Brasileiro de Habitação. Esta proposição é inspirada na experiência chilena e prevê um mix de recursos onerosos e a fundo perdido de modo a subsidiar as faixas da população de baixa renda onde se concentra o déficit habitacional.

A ampliação do mercado habitacional não é tarefa pouco importante para o governo de um país no qual a própria classe media tem dificuldade de se inserir no mercado privado. Sem alternativas, essa mesma classe media é levada a disputar com as faixas de rendas mais baixas as moradias oferecidas nos loteamentos ilegais ou nas favelas. O incentivo à produção associativa pode abrir novas tendências, ampliando o mercado privado. Portanto, medidas de ajuste dos recursos financeiros são, sem dúvida, necessárias. O problema é que os governos brasileiros parecem ser vítimas de um

<sup>6</sup> Sobre a dificuldade de viabilização do autofinanciamento durante a obra ver a respeito a exposição de Nilton Vargas no Workshop “Habitação: como ampliar o mercado?” promovido pelo LAB HAB/FAUUSP em agosto de 1997. Sobre as inovações do mercado imobiliário metropolitano paulista ver a pesquisa de Maria Carolina Pozzi de Castro, douroranda FAUUSP, 1998. Sobre a emergência do novo cooperativismo no mercado imobiliário paulistano ver relatório resultante do Seminário “Cooperativismo habitacional: novidades do mercado residencial paulista dos anos 90” LAB HAB/ FAUUSP, jun 1998.

<sup>7</sup> Em 9 de setembro de 1997 o Programa Nacional de Desestatização foi alterado através da lei 9.491. Uma dessas alterações foi a possibilidade de usar o FGTS no programa de privatização do governo federal.

<sup>8</sup> In revista OBRA, São Paulo, Sinduscon, ago 1997, ano 9, n. 93.



destino inexorável de subsidiar o mercado privado e ignorar a maioria que é excluída, reafirmando um quadro dual.

Nem as propostas do capital produtivo, como o SBH; nem as propostas elaboradas durante grandes mobilizações de base, como o Fundo Nacional de Moradia Popular, sensibilizaram o governo como aquela elaborada pelo capital financeiro e incorporadores imobiliários.

No que se refere à questão fundiária a lógica se repete. O problema é, antes de mais nada, de natureza legislativa, já que o elemento central que exige mudança é o estatuto da propriedade da terra urbana. O governo de FHC não teve qualquer empenho na aprovação do PL Estatuto da Cidade que regulamentaria o parágrafo 4 do artigo 182 da Constituição de 1988, diferentemente do entusiasmo que mostrou com a proposta do SFI, enviada ao Congresso com pedido do Ministro do Planejamento, de regime de urgência.

### CONCLUSÃO

Apesar das boas intenções refletidas nos programas propostos e no edifício institucional criado pelo governo federal na área de habitação, a prática efetiva não teve a menor repercussão na imensa exclusão que aí se verifica. As reformas necessárias para tal foram completamente ignoradas e os recursos investidos diminutos para a dimensão do problema. Elas não são simples e nem de rápida execução. Os parceiros que poderiam apoiar o governo nessas reformas – CNBB, Centrais Sindicais, movimentos de moradia, representações nacionais de arquitetos, engenheiros, geógrafos, urbanistas, empresários da construção – foram rejeitados como ficou evidente durante algumas oportunidades. Uma delas se deu ao longo da preparação da Conferência da ONU para os Assentamentos Humanos, a Habitat II. O Comitê Brasileiro para a Habitat II, com a participação da sociedade civil foi formado por exigência da agência Habitat da ONU. O Plano de Ação, que deveria ter sido tratado no comitê com os parceiros não governamentais (outra exigência da agência Habitat) não existiu, ou melhor, foi elaborado exclusivamente pelo governo. E o que é pior, o comitê foi extinto após a realização da conferência em Istambul, fugindo a mais uma recomendação da Habitat: a implementação do Plano de Ação com a participação da sociedade. Para justificar tal medida, a SEPURB argumentou que estava enviando ao Congresso Nacional um projeto de lei com a proposta de criação do Conselho de Política Urbana, através do qual buscaria responder ao acúmulo resultante dos debates propostas sobre a democratização da gestão dos recursos. O Comitê Nacional de Habitação, criado por decreto em julho de 1991 e modificado por decreto em novembro de 1993 também foi extinto sob essa argumentação. Até o momento entretanto, o PL foi ignorado e nenhuma outra forma de participação democrática foi aberta. O governo livrou-se dos parceiros indesejáveis para contar apenas com aqueles que escolheu em sua aliança política. Com esse gesto o governo de FHC excluiu não apenas os interesses corporativos, como sempre gosta de argumentar (como se entre seus aliados não existissem interesses corporativos) mas um acúmulo de propostas técnicas resultantes de muitos anos de debate democrático como foi aquele promovido pelo Fórum de Reforma Urbana.

Esse fechamento à participação democrática se acentuou no decorrer da gestão mas alguns indicadores estavam presentes desde o início. A Câmara Setorial da Construção Civil foi instituída em abril de 1993. Os empresários da construção tinham presença majoritária nela mas a presença de sindicatos, categoria de profissionais, ONGs, usuários, mostrou que ali se dava o início de um trabalho profícuo e absolutamente inédito na sociedade brasileira, onde conflitos e irracionalidades tradicionais mereciam debate aberto e transparente. Em 1995, o governo FHC extinguiu as Câmaras Setoriais.

Outro fato que revela a aversão ao debate democrático foi o tratamento dado à proposta institucional para o setor de saneamento. Logo no início da gestão o governo vetou a Lei do Saneamento aprovada pelo Congresso Nacional, fruto de anos de discussão entre diversos agentes, entre os quais a Federação dos Trabalhadores em Empresas de Saneamento. Numa atitude unilateral propôs o Programa de Modernização do Setor de Saneamento que mal esconde quais foram os parceiros políticos escolhidos após rejeitar “os corporativos”: as empresas internacionais que estão cobiçando essa privilegiada fonte de lucros no Brasil. O serviço de água e esgotos tem se revelado a principal fonte de receitas nos municípios onde é bem administrado. A água é um bem estratégico por excelência. Os agressivos lobbies internacionais pela privatização do serviço de saneamento incluem estatais estrangeiras, mostrando que a regra pode mudar: o que vale para eles nem sempre vale para nós.

Em compensação, notou-se uma especial sensibilidade para as demandas do mercado imobiliário, evidenciada pelas medidas tomadas a 5 meses das eleições, com a flexibilização nos financiamentos. (aumento dos tetos de financiamento e faixas de renda, extinção do critério de faixas de renda para o direcionamento dos investimentos, unificação da taxa de juros em 8%, alteração do critério de remanejamento orçamentário entre unidades da federação, modificações nos planos de reajuste das prestações, mudanças na garantia hipotecária entre outros).

A impressão que ficou é de que, no decorrer do período de gestão o governo desistiu de executar uma política social prevista nos documentos iniciais. Os números atualmente divulgados (de famílias atendidas, empregos criados, etc.) não escondem o fracasso enquanto política social. Pois os números, tão apreciados pela mídia, não são indicadores de importância absoluta. Mudanças na matriz institucional, legal, fundiária, que modifiquem o quadro da produção e da distribuição da moradia poderiam ocupar os quatro anos e resultar em ganhos definitivos no futuro. E isso não ocorreu. O governo concentrou esforços no remanejamento dos recursos onerosos existentes, reduzindo a política habitacional a uma questão financeira e de mercado, com a CEF submetendo a própria e frágil SEPURB. Enfim, o tema da moradia social não mereceu muita importância na gestão FHC.

#### Bibliografia e documentos utilizados:

Associação Brasileira de Cohabs. Boletim- Habitação popular. Vários números, 1997.

GONÇALVES, Robson Ribeiro. O déficit habitacional brasileiro: distribuição espacial e por faixas de renda domiciliar. In Estudos econômicos da construção. São Paulo, Sinduscon Vol. 2, n. 4, 1997

MARICATO, Erminia. Habitação e as políticas urbana, fundiária e ambiental. Minter/PNUD, Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_ A política habitacional do regime militar. Petrópolis, Vozes, 1987

\_\_\_\_\_ Habitação e indústria da construção. São Paulo, FAUUSP, 1984 (doutor)

MARTINS, José de Souza. O poder do atraso. São Paulo, Hucitec, 1994.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1997.

SEPURB: Workshop Política nacional de Habitação. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_ Política Nacional de Habitação. Brasília, 1996

VARGAS, Nilton (org.). Organização do trabalho. São Paulo, Atlas, 1994

#### Outras fontes de consulta:

Conselho Curador do FGTS  
Assessoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados  
Boletins da ABC - Associação Brasileira de Cohabs – Habitação Popular  
Boletins da ANSUR – Associação Nacional do Solo Urbano – Solo Urbano