

UMA DISCUSSÃO SOBRE A POLÍTICA HABITACIONAL NOS ANOS OITENTAS/NOVENTAS

Aires José Pereira¹

RESUMO

Este artigo faz uma discussão acerca da política habitacional brasileira nos anos oitentas/noventas dentro do contexto econômico, político, histórico, social e cultural nacional e internacional, mostrando o papel do Estado, do território brasileiro e da sociedade brasileira. Discute o *déficit* habitacional no Brasil, desde as moradias inadequadas aos domicílios urbanos vagos. É uma síntese sobre a política habitacional nos anos oitentas/noventas e seus desdobramentos.

Palavras-chave: Política habitacional - Estado – sociedade.

ABSTRACT

This article makes mention of the Brazilian habitational politic in the years of 80's and 90's. It describes an economical, political, historical, social and cultural, national and international context which shows the part oh the state, the Brazilian territory and the Brazilian society. It also discusses the habitable deficit, the inadequate residences and the unoccupied urban places of residence. This is a synthesis of the habitation politics in the years of 80's and 90's and its enlightenment's.

Key words: Habitational politic - State - society

1. INTRODUÇÃO

Ao falarmos em política habitacional para os anos oitentas e noventas, necessário se faz contextualizá-la dentro de um processo histórico no qual ela está inserida, para delinear-mos todo o horizonte atual em que a mesma se encontra. Por isso mesmo, vamos traçar um retrospecto da política habitacional a partir de 64, quando da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH)

¹ Licenciado e especialista em Geografia pela UFMT, mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/UnB e escritor com quatro livros e alguns artigos publicados.

A política habitacional, efetivamente definida como área de intervenção governamental no pós-64, foi desenhada como um imenso sistema público (de gerência administrativa e financeira) - o Sistema Nacional de Habitação/Banco Nacional de Habitação - assentado, entretanto, sobre recursos patrimoniais dos trabalhadores - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e privados (cadernetas de poupança) e operando através do sistema privado de construção civil, discute Draibe. (1994 p. 13)

O atual Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi disciplinado em 1964 juntamente com a criação do BNH, com a finalidade de incrementar o setor, que estava passando por um forte declínio, devido ao racionamento de crédito ocasionado pela elevação das taxas de inflação e a fixação do teto dos juros nominais em 12% ao ano. Era necessário compatibilizar o reajuste das prestações e dos saldos devedores com os juros do financiamento. Logo, a reforma financeira de 1964 instituiu a correção monetária, que permitia ao SFH atrair poupança para o setor e capitalizar o sistema, dando-lhe capacidade de refinanciamento. Posteriormente, houve a criação do FGTS, um mecanismo de poupança compulsória, que se constituía em mais uma fonte de financiamento, afirmam Vasconcelos & Cândido Júnior (1994, p. 14)

A criação do BNH ocorreu cinco meses após o golpe de 64. É um típico produto da ditadura que então se instalou, dada às características econômicas, políticas e ideológicas de sua atuação, conforme será mostrado neste item. A lei que constituiu o BNH está organizada em oito capítulos a saber:

- I. Da coordenação dos órgãos públicos e da iniciativa privada;
- II. Da correção monetária dos contratos imobiliários;
- III. Do sistema financeiro da habitação de interesse social;
- IV. Do Banco Nacional de Habitação;
- V. Das sociedades de crédito imobiliário;
- VI. Letras imobiliárias;
- VII. Do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo;
- VIII. Disposições gerais e transitórias. (Villaça, 1986, p. 63)

O SFH atingiu o seu auge no final da década de 70 e início da década de 80, quando se conseguiu o financiamento de 400 mil novas unidades residenciais por ano. A interferência do governo para resolver esse problema não foi eficiente, levando ao declínio o SFH, que atualmente só consegue financiar 20 mil novas unidades. O Fundo de Correção Por Variação Salarial (FCVS) se sustentou até o final da década de 70, quando a inflação não alcançava a cifra de 45%. No entanto, na década de 80, os desequilíbrios atingiram proporções consideráveis resultantes sobretudo da aceleração inflacionária. Aumento de inadimplência em função da queda dos salários reais, afirmam Vasconcelos e Cândido Júnior. (1996, p. 14)

O subsídio beneficiou segmentos da população que teriam plenas condições de se autofinanciar, comprometendo recursos para gerações futuras e resultando em um passivo potencial em torno de US\$ 50 bilhões para o FCVS. Além disso, a má administração do FGTS, com resultados discutidos a seguir, contribuiu para a decadência do SFH. A Caixa Econômica Federal, órgão central do Sistema Financeiro da Habitação, tem sido o carro-chefe da política habitacional, pelo menos no que se refere à política vinculada ao SFH. Deve se salientar que a política habitacional atualmente está a cargo do Ministério do Planejamento e Orçamento, por meio da Secretaria de Política, atuando a Caixa Econômica Federal apenas como gerenciador do Sistema. (Idem, p.15)

O Plano Imediato para Habitação foi lançado em 1990 e propunha financiar cerca de 245 mil habitações. Totalmente financiado com recursos do FGTS, o plano tinha como população alvo as famílias com renda média de até cinco salários mínimos. O programa possuía três vertentes: moradias populares, lotes urbanizados e ação municipal para habitação popular.

Na administração anterior, o governo federal procurou atuar em duas frentes. Primeiro, buscou terminar até meados de 1994 cerca de 250 mil casas financiadas pelo governo anterior, por meio das linhas de financiamentos tradicionais: (FGTS), recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e valores orçamentários.

A atual administração, que teve início em 1995, instituiu dois programas de financiamento de casas populares que deveriam receber,

nesse ano, R\$ 1,36 bilhão do FGTS. São R\$ 643 milhões no programa para quem ganha até três salários que recebem entre três e doze salários mínimos, a Carta de Crédito. Vale salientar que, no caso da **pró-moradia**, existe a contrapartida de recursos por parte dos estados e municípios. (Op. cit., p.16)

Além dos investimentos previstos para 1995, o governo, pelo Plano Plurianual (PPA), pretendia investir em habitação R\$ 9 bilhões, entre recursos do FGTS e outras fontes, no período de 1996 a 1999. Isso representa a construção de 1,2 milhão de casas populares, o suficiente para que, por ano, 300 mil famílias tenham acesso à moradia. (Op. cit., p.17)

2. A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA NO CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

Ao analisarmos a política habitacional do Brasil, não podemos desvinculá-la do contexto nacional e internacional em que a ela se insere no período histórico vigente. A partir dos anos 50, o mundo foi bipolarizado pela Guerra Fria, ficando os vários países a girar na órbita dos Estados Unidos ou da União Soviética. Alguns que quiseram fugir à satelitização, assumiram uma posição neutralista, na qual se salientavam, como líderes, o Egito do Coronel Nassar e a Iugoslávia do Marechal Tito, afirma Andrade. (1989, p. 47-8)

É com um crescimento econômico acelerado e uma rápida urbanização que nos defrontamos nas décadas de 60 e 70, mas também, com aumento de concentração do capital nas mãos de poucos. É neste contexto político, econômico, ideológico que vamos discutir a política habitacional brasileira.

Neste sentido, havia a necessidade de se transformar, economicamente, em país em vias de desenvolvimento, mostrando seu grande potencial através, principalmente, da rápida industrialização. Para isto, era preciso incentivar a migração campo/cidade, pois as indústrias necessitavam de mão-de-obra barata (provocando o inchaço das cidades pelos grandes contingentes populacionais provindos da zona rural).

Além disto tudo, o sistema socioeconômico brasileiro é um sistema capitalista com fortes traços de dependência dos Centros do sistema Capitalista Mundial. Seu traço social dominante é a desigualdade dos agentes econômicos no aparelho produtivo, na distribuição, no consumo e, subseqüentemente, na estrutura social e política, afirma Silva. (1987, p.34)

O contexto em que nasceu o Banco Nacional de Habitação se caracteriza pela preocupação de incentivar a indústria da construção civil, através da implantação de programas habitacionais intensivos, na confiança de que seus efeitos multiplicadores se refletissem positivamente nos outros setores da economia, especialmente naqueles diretamente vinculados à construção civil. A escolha do problema habitacional como principal objeto de manipulação político-ideológica prende-se à sua importância primordial para a população trabalhadora urbana. A política habitacional abria oportunidades de emprego para absorver, além da massa de trabalhadores não qualificados e semiquilificados, escritórios de engenharia, planejamento, projetos, arquitetura e, principalmente, estimular a construção civil.

Essa articulação implica, entre outras coisas, uma centralização normativa da política pelo Governo Federal via BNH e a descentralização executiva a favor de agentes privados do capital financeiro e imobiliário, de modo a satisfazer os diversos interesses das indústrias de materiais de construção, das imobiliárias, das construtoras e financeiras envolvidas no processo de produção e também no consumo (diferentes grupos de população assalariada). (Idem, p.37)

Não foi unicamente para atender aos interesses dos setores populares, no que se refere às infra-estruturas básicas e equipamentos comunitários, o que levou o BNH a expandir a sua atuação para o âmbito do desenvolvimento urbano.

A implementação de políticas de desenvolvimento urbano decorre, em primeiro lugar, de uma preocupação de ordem financeira: rentabilizar melhor a enorme massa de recursos que afluíam aos cofres do BNH. Visando à alocação mais lucrativa dos seus recursos financeiros, o BNH idealizou programas de urbanização e saneamento, apresentando esses

'objetivos sociais' como sendo supostamente prioritários e que não estavam sendo atendidos. (Idem p. 37)

2.1 - UM BREVE RETROSPECTO DA POLÍTICA HABITACIONAL

É preciso fazer um retrospecto, através de fases distintas, da política habitacional, para melhor compreendermos a atuação do B-NH.

Na primeira fase (1964-1967), na sua implantação e estruturação, além da montagem do sistema, a sua principal característica foi instituir a correção monetária nos contratos de empréstimos como mecanismos de compensação inflacionária.

Na segunda fase (1967-1971), quando se caracteriza como banco de primeira linha, aperfeiçoando o sistema, recebeu a ampliação de recursos (passou a ser o gestor do FGTS), e tornou-se o segundo banco do país. Ampliam-se também as suas funções, passando a cuidar do desenvolvimento urbano e dos programas de saneamento.

Na terceira fase (1971-1979), houve uma reestruturação, agora como banco de segunda linha e ligado ao Ministério do Interior, apenas repassando recursos aos agentes e, assim, isolando-se dos efeitos de críticas ou represálias. Deixava, pois, às intermediárias a tarefa de processar inadimplentes, requerer despejo, etc. Uma fase muito significativa, pois houve um certo revigoramento da habitação popular: foi instituído o PLANHAP - Plano de Habitação Popular (1973), o benefício fiscal (1974), falando-se então em subsídios para maior sucesso junto às faixas carentes da população, dando prioridade a famílias de um a três salários mínimos e residentes em cidades com 50 mil habitantes ou mais. Outra modificação significativa se refere à tentativa de mitigar os efeitos da correção monetária, através do aperfeiçoamento dos sistemas de financiamento (PES, SAC, FCVS) Esse período buscou maior legitimação popular, dinamizando o aparelho institucional, e visou mitigar os efeitos políticos advindos da correção monetária. Mas as características fundamentais, seu cunho economicista e bancário, mantiveram-se.

A quarta fase (1979-1983), fase ambígua, foi marcada de início por um aperfeiçoamento do modelo, testando novos mecanismos de financiamento visando à popularização e, no final do período, renunciando a crise, a descapitalização, devido ao ritmo inflacionário e achatamento salarial, o que ocasionou passivos crescentes ao SFH. O início marcava novo esforço de legitimação do governo Figueiredo, procurando prolongar as metas do PLANHAP e enfatizando os Programas de Lotes Urbanizados e o Pró-Morar. Porém, à medida que avançava o quadro recessivo de nossa economia, o que aconteceu aproximadamente em 1982, acentuou-se e veio a público a crise do SFH, com altos índices de desemprego, alta inadimplência. Enquanto na política salarial era explícito o arrocho (80% do INPC), as prestações do BNH eram reajustadas assustadoramente na proporção de 130%. Órgãos e entidades da sociedade civil se organizam: Associação de Mutuários, Ordem dos Advogados do Brasil e partidos políticos se dispõem a apoiar reivindicações contra o BNH.

Quinta fase (após 1983) - fase marcada de início por crise e descapitalização. Acontecem vários acordos com mutuários, opção por diferentes planos de pagamentos das prestações, obras de construção de conjuntos populares paralisadas. Sugere, não só da sociedade civil como de dentro dos próprios quadros institucionais, uma avaliação dessa política.

Após março de 1995 (talvez uma nova fase), com a nova conjuntura socioeconômica (Nova República), a política habitacional passa a sofrer um balanço crítico, no sentido de avaliar sua manutenção ou alteração em função dos novos planos de desenvolvimento social e econômico, afirmam Veras & Bonduki. (1986, p. 50-1)

As fases da política habitacional brasileira obedecem à estrutura política, ideológica e econômica por que passou o país no decorrer do tempo de sua existência. Portanto, as oscilações econômicas brasileiras traziam conseqüências oscilatórias também à política habitacional. Significa dizer que a política habitacional é uma parte do todo e, como tal, recebe os reflexos da totalidade que a envolve, a realidade econômica brasileira.

3. O PAPEL DO ESTADO NA POLÍTICA HABITACIONAL

O período que compreende o regime militar no país, de 1964 a 1985, foi marcado por muitas relações políticas autoritárias que desencadeavam formas estratégicas, no sentido de manter a população ausente das discussões sobre os rumos a serem tomados pelo Brasil nessa nova ordem mundial. Portanto, o autoritarismo vai predominar diante da sociedade brasileira, traçando diretrizes que vão estar de acordo com as exigências do novo modelo econômico mundial que o país abraçou como causa prioritária, qual seja, a política de crescimento econômico em detrimento do social.

Assim, podemos perceber que o setor habitacional também faz parte deste contexto analisado e, por isso mesmo, recebe a influência/interferência do Estado no seu (re)direcionamento. Assim vimos o Estado assumir, como gestor, este setor da economia brasileira.

A política habitacional ajustar-se-ia a uma nova estratégia econômica, diferenciada a promover uma fase de intensa acumulação monopolista que começou por um programa de “estabilização econômica”, visando conter a inflação, através de um violento e prolongado arrocho salarial, e promovendo a repressão ao movimento sindical, com duas precondições de “segurança” sociopolítica estabelecidas para atrair os investimentos de capital estrangeiro.

Segundo Silva (1987, p. 32):

As novas políticas econômicas serviram para explorar as vantagens do subdesenvolvimento, uma conjuntura internacional favorável através da mobilização de capacidades ociosas, na ampliação do parque industrial e da área agrícola. Na criação de infra-estrutura, o Estado desempenhou importantes funções, como na sustentação de outras partes do circuito reprodutivo. O Estado brasileiro passou a desempenhar um papel decisivo como investidor, como financiador de grandes sobras, comprador de produtos e serviços e também como regulador de relações macroeconômicas, inclusive das principais relações de classe e, nomeadamente, através do controle político do mercado de trabalho e também das relações fundiárias.

O Estado, em primeiro lugar, realiza nas regiões onde se concentram as camadas de mais alta renda enormes investimentos em infra-estrutura urbana, especialmente no sistema viário, ao mesmo tempo em que abre frentes pioneiras para o capital imobiliário, como o Centro Administrativo de Salvador, a Avenida Rio Branco ou a Esplanada do Castelo, no Rio, ou a Avenida Faria Lima, em São Paulo.

A ação do Estado brasileiro nas transformações espaciais, econômicas e sociais obedece às regras do jogo do capital nacional e internacional, no sentido de respaldá-lo sistematicamente dentro da lógica de acumulação capitalista do lucro. Assim sendo, o Estado possui um poder modelador muito forte diante das transformações ocorridas neste período em questão, uma vez que a ele cabe o papel de interventor direto ou indireto, inibindo ou estimulando o processo criador de “imagens paisagísticas” que nos mostram, grosso modo, a “homogeneidade” ou “heterogeneidade” espacial/social dentro deste contexto em discussão, a política habitacional.

Dizemos política habitacional porque é o nosso objeto de estudo porém, a intervenção do Estado está além dessa fronteira. Mesmo porque a formação do Espaço Geográfico envolve outras variantes e setores organizacionais que não podem agir isoladamente para formar o todo que conhecemos, qual seja, a sociedade brasileira e seus vários aspectos.

3.1. SISTEMA DE GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Como podemos acompanhar através da exposição do tema, a gestão, no período militar, dava-se pela centralização da política habitacional pelo governo federal (havia a centralização de recursos, definição de programas e execução via agentes do SFH), desobrigando governos municipais e estaduais de formularem sua própria política. Apenas após o declínio do SFH, evidente no final dos anos oitentas, alguns governos estaduais e municipais ensaiaram a elaboração de políticas regionais e locais.

É conveniente ressaltar que, no momento atual, com a “nova” filosofia de Estado (Estado Mínimo, Estado Neo-liberal, Estado Descentralizado, gestão com parceria, governos municipais e estaduais arcando, praticamente, com o ônus da União e sem recursos financeiros

ros, etc.) a política habitacional está sendo deixada de lado. Se antes o Estado intervinha na construção segregacionista de habitação, hoje nem isto ele faz. Afirmamos que sua política interventora era segregacionista porque mais de 70 % dos recursos financeiros aplicados no setor habitacional destinavam-se a uma classe de trabalhadores que recebiam melhores salários. Portanto, quem recebia um salário menor não era beneficiado dentro desta política habitacional. No entanto, nem este tipo de política temos hoje em dia. Aliás, o sistema de gestão no atual momento é de parceria e individual. O coletivo/uniforme habitacional está sendo descartado aos poucos.

Segundo o Relatório do BNH, de 1964 a 1984, foram financiadas 4 milhões e 369 mil unidades, sendo 2 milhões e 557 mil na faixa de interesse social, o que representa 58,5% do total de unidades financiados. Na faixa do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) (classe média), foram financiados um milhão e 812 unidades. Predomina, em termos de unidades, um maior número para a faixa de interesse social. No entanto, quando se consideram os valores de financiamentos, verifica-se que a maior porcentagem de recursos foi canalizada para a faixa de SBPE. O limite, até 1975, para o financiamento para a faixa de interesse social era, teoricamente, de 320 UPCs e para a faixa do SBPE era de 3.500. Portanto, diferença razoável, não?

Ribeiro & Santos Júnior (1994, p. 276) afirmam que:

Durante a década de 80, a crise econômica e social ampliou fortemente a população vulnerável, o que é compensado pela diminuição da taxa de crescimento demográfico, relativa desconcentração urbana e pelo redirecionamento da política social. Entretanto, uma parcela da população urbana passa a transitar da vulnerabilidade à exclusão social, ao mesmo tempo em que cresce o segmento em situação de vulnerabilidade.

3.2. O PAPEL DO TERRITÓRIO BRASILEIRO NA POLÍTICA HABITACIONAL

Compreender a Política Habitacional Brasileira sem relacioná-la ao papel do Território é praticamente impossível, uma vez que a

ação da política habitacional em um determinado espaço/território implica novas mudanças morfológicas, econômicas, culturais e sociais. Dessa maneira, ficamos impossibilitados de entender a Política Habitacional sem a sua base de sustentação. Significa dizer que a Política Habitacional se materializa no tempo e no espaço e, portanto, não a compreendemos fora deste contexto em que ela se insere pela sua própria natureza.

A política habitacional contribui para realçar as desigualdades tanto social como regional em nosso país. Essa mesma política também foi capaz de criar conjuntos habitacionais uniformizados com a mesma roupagem, de acordo com o estrato social da população desses conjuntos residenciais. Desconsiderando, portanto, todo o passado político, histórico e cultural desses habitantes, é claro, o único elemento a ser levado em consideração era o econômico, uma vez que eram por faixas salariais recebidas por seus “beneficiados”.

Um outro fator bastante interessante na Política Habitacional foi a “ajuda” que ela deu à criação de espaços vazios na zona urbana, favorecendo consideravelmente a especulação imobiliária. Este fato é uma constante em praticamente todas as cidades brasileiras. Vale registrar, inclusive, que isto ocorre mesmo nas cidades do interior. Em Rondonópolis, uma cidade localizada no sul do Estado de Mato Grosso, que por sua vez faz parte da Região Centro-Oeste, este fato é consumado. A cidade possui em torno de 140 mil habitantes, porém, de um extremo da cidade ao outro, já existe uma distância de aproximadamente 13 Km. Isto significa dizer que existem verdadeiros “vazios urbanos” em seu interior. Favorece a especulação imobiliária, pois uma vez levada parte da infra-estrutura urbana a estes núcleos habitacionais, leva também a valorização aos “vazios urbanos” contidos entre o centro e os conjuntos habitacionais construídos.

Além deste fato presente nas cidades brasileiras, o Brasil tem experimentado, neste século, um processo de permanente aprofundamento das desigualdades de desenvolvimento e níveis de vida entre as suas regiões e os segmentos sociais. Com diferentes ritmos e intensidades no tempo, o desequilíbrio social e regional é a marca mais visível e clara do estilo de crescimento da organização socioeconômica brasileira.

Em um país tão grande e diversificado como o Brasil, o Estado precisa ter uma estratégia de articulação regional e integração nacional. Mas, como não pode definir políticas uniformes para realidades distintas, a estratégia espacial brasileira deve contemplar políticas e instrumentos diversificados, de acordo com a região e as suas condições específicas. As prioridades são distintas, e as iniciativas do setor público devem estruturar e articular estas orientações numa estratégia global de integração regional, afirma Veras. (1993, p. 9)

A estagnação da economia brasileira, nas duas últimas décadas, intensificou as desigualdades sociais e tende a acentuar os desequilíbrios regionais no País, devido aos estrangulamentos econômicos e, principalmente, à deterioração do setor público como instância reguladora. Com efeito, as desigualdades espaciais que se reduziram moderadamente no período de crescimento econômico acelerado, tendem agora a se agravar como resultado do impacto diferenciado da recessão e da degradação do Estado.

A economia brasileira se distribui regionalmente de forma muito desigual, concentrando grande parte do Produto Interno Bruto nas regiões Sudeste e Sul. Essa concentração econômica se reflete no terreno social com grandes desigualdades regionais no nível e qualidade de vida da população.

A configuração espacial é decorrente da ação do homem e, portanto, da política habitacional dirigida pelo Estado brasileiro que obedece ao modelo econômico capitalista. Acaba por perfazer parte do contexto, criando por sua vez as desigualdades socioespaciais. O território passa a ser passivo em sua nova função, como é, ao mesmo tempo, ativo dessas contradições, mesmo porque os investimentos são carreados para os locais onde se podem obter lucros exorbitantes. Assim sendo, é no território desigual fisicamente que todo e qualquer tipo de política ocorre, criando, como já dissemos, novas paisagens, de acordo com os (des)investimentos que são variados, em função dos interesses econômicos. Não queremos dizer que no território não haja investimentos desiguais, mas afirmamos que o território brasileiro, como um todo, é desigual, e os investimentos também são desiguais.

A paisagem do território que recebeu interferência direta ou indireta pela ação da política habitacional, mudou completamente.

Quando falamos de um conjunto habitacional, podemos afirmar que houve uma certa homogeneidade. Por outro lado, quando se fala da área circunvizinha ao conjunto habitacional, passamos a caracterizá-la como cheia de desigualdades socioespaciais e especulação imobiliária. Portanto, o conjunto habitacional fornecerá paisagens diferentes ao seu território. A paisagem interna (homogênea, desrespeitando seus beneficiados culturalmente, como já dissemos antes) e a paisagem externa ao conjunto habitacional (que será uma verdadeira colcha de retalhos, propiciando a proliferação de “vazios urbanos” à espera de uma valorização imobiliária.

Os desequilíbrios estão de leste-oeste e norte-sul do país, representando fielmente o modelo econômico que os produziu, o modo de produção capitalista. Nesse modo de produção, a essência da sua vida se baseia na desigualdade socioespacial.

O Brasil está passando por transformações importantes e enfrentando estrangulamentos estruturais e conjunturais de impacto diferenciado no espaço brasileiro. Este processo ocorre como consequência das características, restrições e potencialidades das diferentes regiões, entre as quais se incluem a capacidade das suas lideranças e os setores empresariais. Dependendo da forma em que se configurem, em médio e longo prazos, as reorganizações da economia brasileira, pode ocorrer agravamento da concentração e desigualdade regional, afirma Veras. (1993, p. 10)

A questão habitacional por si só não se resolve. Toda essa problemática habitacional é resultado de um conjunto de fatores. A economia do País está doente e precisa de um tratamento sistemático capaz de atender à demanda social, da qual o setor habitacional é apenas uma parte. Portanto, o território será descongestionado socioespacialmente, com uma política econômica voltada aos anseios da maior parte da população que se encontra excluída do atual modelo econômico que o país adotou.

3.3. O PAPEL DA SOCIEDADE NA POLÍTICA HABITACIONAL

É importante salientarmos que em uma sociedade, mesmo que autoritária, sempre há duas forças que movem os seus rumos. Pode-

mos afirmar então que existem a força dominante e a força dominada. No caso brasileiro, no período autoritário, a força dominada pouco podia se expressar em função da repressão militar, mas mesmo assim ela teve um papel significativo diante das mudanças do Brasil ditatorial para um Brasil “democrático”.

O papel da sociedade, neste contexto, é a construção histórica de sua cidadania organizada e produtiva. Na esteira desta conquista histórica, emerge um tipo de Estado circunscrito pelo controle democrático, pois não pode haver Estado “melhor” que a sociedade que o legitima. Neste sentido, podemos afirmar que, se hoje estamos diante de um quadro tremendamente caótico, no que diz respeito à distribuição de renda, desigualdade social, cidades carregadas de miserabilidade, lutas dos sem-terras por todos os cantos do Brasil, esta é, na verdade, a realidade histórica da sociedade brasileira. Não podemos esquecer o nosso passado histórico ao fazer uma análise do momento atual. Muitas lutas já foram travadas por alguns segmentos da nossa sociedade, na busca de uma melhor vida para os envolvidos, porém, a classe dominante soube “desmantelar” esses movimentos, ora através da repressão, ora por meio da cooptação. Queremos dizer, entretanto, que os movimentos foram isolados e momentâneos, não contextualizando o todo de que eles eram apenas parte. No entanto, foram movimentos que abriram certas perspectivas para um novo cenário. Cenário de uma sociedade mais igualitária e democrática.

Os movimentos sociais urbanos também não foram e não são diferentes. Eles contribuem para o redirecionamento das mudanças sociais e democráticas que possa haver em nossa sociedade. O Estado querendo, ou não, acaba por “aceitar” parte significativa desses movimentos sociais, em sua plataforma de trabalho, desde que esses movimentos sejam fortes, coesos e tenham respaldos sociais.

Podemos enumerar alguns dos movimentos que fazem a história do papel da sociedade brasileira diante dos novos rumos do país na busca de um novo paradigma que seja capaz de diminuir as desigualdades sociais. Os partidos políticos de esquerda, a CUT, a CGT, a Força Sindical, Sindicato dos Bancários, dos Metalúrgicos, dos Professores, dos Trabalhadores Rurais, dos Frentistas, etc., também fazem parte desta contextualização, bem como a FNI, a FIESP, Sindicato Rural, UDR e outros. Assim, temos os Sindicatos dos Trabalhadores e

os Sindicatos Patronais e todos lutam por interesses particulares, dando novos rumos à sociedade como um todo.

Em função do crescimento desproporcional das cidades, a falta de água tratada, comida, moradia e saneamento para a maioria da população; o desemprego, o subemprego e os baixos salários para os trabalhadores; a violência e a marginalização política e social, nascem movimentos sociais urbanos, desde as Associações de Moradores de Bairros até o Movimento Popular pela Reforma Urbana, em nível nacional, que buscam a participação da sociedade nas soluções dos problemas urbanos.

A população urbana não ficou de braços cruzados diante dos problemas sociais urbanos que afetam direta ou indiretamente o seu cotidiano. Por isso, organizou os movimentos sociais para protestar e exigir seus direitos como cidadãos. Mas a resistência popular não ficou só nisso. Os movimentos já começam a pensar num projeto novo de sociedade para combater a fome, a miséria e a destruição do meio ambiente.

O movimento popular entende que é preciso lutar por uma Reforma Urbana que se oponha aos interesses econômicos que ganham com o atual modelo das cidades. Essa reforma urbana está muito ligada à reforma agrária, porque as duas lutam para democratizar a propriedade, na cidade e no campo.

A parcela de empresários que tem na cidade sua fonte de lucros, que aqui chamaremos de capital imobiliário (loteadores, incorporadores, construtores, parte dos corretores e, inclusive, grandes proprietários), tem um projeto para a cidade como um todo. Embora este projeto ignore a cidade real e se refira à parte da cidade ocupada pela elite, ele tem sido freqüentemente hegemônico, afirma Maricato. (1982, p. 314)

Por outro lado,

os loteadores, através de suas entidades e movimentos, ao contrário, não apresentam uma proposta para o conjunto da cidade, e nem mesmo para o conjunto daqueles que poderíamos chamar de excluídos, espoliados, oprimidos ou segregados.

dos. Suas manifestações se referiam freqüentemente às reivindicações locais ou comunitárias. (Op. cit., 316)

O “peso” das reivindicações pela parcela de empresários foi mais considerável que o “peso” das reivindicações dos movimentos sociais urbanos, em função de sua coesão hegemônica. Os empresários possuem a consciência de classe, em contrapartida, essa consciência de classe por parte dos trabalhadores, de uma maneira geral, ainda está muito longe de ser conquistada. Mesmo porque, a base educacional do país é muito aquém do necessário para se ter uma consciência da realidade em que vive a maioria da população.

Mesmo assim, houve uma certa interferência dos movimentos sociais urbanos diante da política habitacional brasileira.

Ao analisarmos o papel desempenhado pela sociedade no que diz respeito à política habitacional, temos que levar em consideração o momento histórico, político, cultural, estratégico, ideológico e econômico. A sociedade realiza conquistas sociais, de acordo com a sua própria organização e com os interesses do modo de produção em que estiver inserida. Um exemplo claro do que estamos tentando explicar é o investimento que se fazia no setor habitacional nas décadas de 60/70 e o total desinteresse que ocorre atualmente.

Nas décadas referidas (60/70), havia a necessidade, além da alegação de Sandra Cavalcante e Roberto Campos, da concentração da população nas cidades para atender à demanda das indústrias em processo acelerado de expansão; hoje, está havendo esgotamento daquele modelo industrial. Não há a necessidade de reserva de mão-de-obra barata. A população atinge hoje sua quase total exclusão como cidadã. Neste sentido, a falta de investimento na área social é, em parte, resultado da robotização/informatização da economia. Portanto, ao capital nacional/internacional não é mais interessante investir no bem-estar social. Por outro lado, a situação de mal-estar social está tão profunda, que mudanças neste quadro se tornam inadiáveis. Por isso, é mais que necessária a participação da sociedade como um todo na discussão sobre a cidade menos desigual, socialmente falando.

4. DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

As estimativas do déficit habitacional no Brasil são bastante diferentes e variam, conforme a metodologia empregada, de cinco a treze milhões de moradias. Na prática, isso representa algo entre 20 a 52 milhões de pessoas no país que não disporiam de habitações adequadas. Há famílias morando em residências não servidas por saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário), mais de uma família em uma única habitação, em favelas, em cortiços, meros quartos ou salas e até embaixo de pontes, afirmam Vasconcelos & Cândido Júnior. (1996, p. 7)

Diante desse quadro, é necessário repensar o sistema de financiamento habitacional sob novas bases, de forma consistente com a realidade econômica e as prioridades sociais do país. Para isso, é preciso formular uma política de desenvolvimento urbano nacional, com identificação clara das ações públicas e privadas, com baixa regulamentação e forte utilização dos instrumentos modernos e de mercado, para obtenção de fundos e alocação de recursos ao setor urbano, especialmente para o setor habitacional.

Estamos diante de uma situação em que a questão salarial - baixos salários - é de fundamental importância, no que diz respeito ao déficit habitacional. Quanto menor é a renda familiar, menos capacidade de habitabilidade a família possui:

Tabela 1. Novas Moradias Urbanas - 1995

CLASSE/RENDA (em pisos salariais)	DÉFICIT	
	(famílias)	(%)
até 2	2.192.327	55
de 2 a 5	1.156.948	29
acima de 5	623.497	16
TOTAL	3.972.772	100

Fonte: Fundação João Pimheiro

Tabela 2. Novas Moradias Rurais - 1995

CLASSE/RENDA (em pisos salariais)	DÉFICIT	
	(famílias)	(%)
até 2	1.289,642	78
de 2 a 5	262.339	16
acima de 5	93.810	6
TOTAL	1.645.791	100

Fonte: Fundação João Pinheiro.

Verifica-se, nas tabelas 1 e 2, que cerca de 55% das necessidades de novas moradias urbanas correspondem a famílias com rendimentos de até 2 salários mínimos e quase 30% à faixa de 2 a 5 salários. Isto significa que 3,4 milhões de moradias, que representam 85% do total, são demandadas por famílias de até 5 salários. Embora não indicadas no quadro, cabe destacar que as faixas de renda de 1 até 10 salários mínimos representam 94% do déficit habitacional.

4.1. AS MORADIAS INADEQUADAS

O estudo da Fundação João Pinheiro quantifica, dentre os domicílios existentes no país, as *moradias inadequadas*, tendo sido aqui destacadas as inadequações por adensamento excessivo, por carência de infra-estrutura e pela precariedade da infra-estrutura existente. (Tabela 3) O primeiro tipo registra 2,4 milhões de domicílios inadequados. O segundo tipo registra 5,6 milhões de domicílios carentes de todos ou de pelo menos um dos serviços urbanos de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, energia elétrica e disposição final de lixo. Já o terceiro tipo indica a existência de outros 5 milhões de domicílios com inadequação na infra-estrutura, quer seja em relação às instalações sanitárias (água e esgoto), quer seja quanto às instalações elétricas e destino do lixo.

Tabela 3. Moradias Inadequadas - 1995

TIPO DE INADEQUAÇÃO	NECESSIDADES	
	(famílias)	(%)
Adensamento excessivo/necessidade de ampliação	2.448.266	18,7
Carente de Infra-estrutura	5.583.133	42,7
Inadequação na Infra-estrutura	5.057.515	38,6
TOTAL	13.088.914	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro. Elaboração: SEPURB.

São 13 milhões de domicílios que precisam receber melhorias, quer de infra-estrutura quer de ampliação dos dormitórios. Correspon- dem a 43,7% dos domicílios urbanos duráveis. Chama atenção, em particular, a existência de 4,7 milhões de domicílios que não dispõem de banheiro. São mais de 20 milhões de brasileiros com grave situação sanitária.

O detalhamento da análise das carências de infra-estrutura e- videncia ainda que 25,7% se referem a esgotamento sanitário, 12,5% a abastecimento de água, 10,3% a energia elétrica e 51,6% se referem à ausência de coleta de lixo.

As soluções para este componente das necessidades habita- cionais estão, por conseguinte, vinculadas às demais políticas urbanas. A *Política de Saneamento*, integrante da Política de Desenvolvimento Urbano, está sintonizada com tais necessidades e prevê intervenções importantes na redução de tais déficits, que comentaremos adiante. A integração destas políticas e a articulação com as ações dos governos estaduais e municipais permitirão que, de forma sistematizada, os indicadores das atuais necessidades sejam drasticamente reduzidos.

4.2. DOMICÍLIOS URBANOS VAGOS

Outro fato relevante indicado pelas pesquisas do IBGE/FJP é a existência de cerca de 3 milhões de domicílios urbanos que se encontram desocupados. A maioria destinada a famílias com renda acima de dez salários mínimos. Estes números indicam a importância da Política Nacional de Habitação identificar instrumentos fiscais, entre outros, para induzir a disponibilização destes imóveis para o mercado de aluguel e de financiamentos que permitam a sua comercialização.

Os dados revelam a insuficiência de uma política que faça da produção de novas moradias a sua solução primordial e que, por outro lado, não defina claramente a prioridade dos investimentos públicos para as camadas de menor renda, onde se concentram as maiores necessidades e a menor capacidade de autofinanciamento. Fica evidente a necessidade de se ampliar e diversificar as fontes convencionais de recursos, mas verifica-se, também, a importância de uma política que estabeleça parcerias, onde os recursos públicos sejam fomentadores dos investimentos privados na solução do problema do déficit habitacional e da inadequação das moradias.

Na tabela 4, verificamos a estimativa do déficit habitacional do Brasil em 1995, onde o Nordeste lidera com 43% e em segundo lugar aparece a Região Sudeste. Porém, sabemos proporcionalmente que o déficit habitacional no Nordeste é mais acentuado. Retrata, portanto, a paisagem geográfica do Brasil desigual social e regionalmente.

Tabela 4. Estimativa do Déficit Habitacional do Brasil - 1995

POR REGIÃO	TOTAL		ÁREA METRO- POLITANA		DEMAIS ÁREAS URBANAS		ÁREA RURAL (*)	
NORTE	273.718	5%	77.030	1%	196.688	4%	0	0%
NORDESTE	2.442.296	43%	371.092	7%	906.537	16%	1.164.667	21%
SUDESTE	1.889.399	34%	851.985	15%	820.131	15%	217.283	4%
SUL	579.415	10%	131.452	2%	291.795	5%	156.168	3%
CENTRO-OESTE	433.736	8%	0	0%	326.064	6%	107.672	2%
B R A S I L	5.618.564	100%	1.431.559	25%	2.541.215	45%	1.645.790	29%

FONTE: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estudos Políticos e Sociais. Déficit Habitacional no Brasil - Brasília, 1995.

(*) Não inclui dados da Região Norte, não disponíveis na PNDA-90.

5. POLÍTICA HABITACIONAL NOS ANOS OITENTAS/NOVENTAS

Para termos uma noção do quadro da Política Habitacional nos anos oitentas e noventas, foi necessário percorrermos um caminho histórico de 1964 aos dias atuais, abordando-a dentro do contexto nacional e internacional em que ela foi criada. Fizemos uma análise do sistema de gestão, da “rugosidade” física da política, do déficit habitacional, do papel do Estado, da sociedade e do território na referida política.

A ordem não necessariamente tem que ser esta, porém os temas acima referidos foram exaustivamente analisados para que tivéssemos uma idéia acerca da Política Habitacional dos anos oitentas/noventas. Assim sendo, poderemos fazer algumas projeções para o futuro. Conhecermos o passado é muito importante para fazermos novas projeções, incluindo os acertos e excluindo os erros cometidos em momentos anteriores.

Tabela 5. Financiamentos Habitacionais no SFH

ANO	Quantidade de Unidades Contratadas					
	FGTS		SBPE		TOTAL	
	NO ANO	ACUMULADO	NO NAO	ACUMULADO	NO ANO	ACUMULADO
Até 73		520.000		454.000	0	974.000
74	35.937	555.937	60.268	514.268	96.205	1.070.205
75	77.417	633.354	64.512	578.780	141.929	1.212.134
76	164.353	797.707	109.410	688.190	273.763	1.485.897
77	209.709	1.007.416	58.004	746.194	267.713	1.753.610
78	279.516	1.286.932	58.133	804.327	337.649	2.091.259
79	274.238	1.561.170	108.985	913.312	383.223	2.474.482
80	366.808	1.927.978	260.534	1.173.846	627.342	3.101.824
81	198.514	2.126.492	266.884	1.440.730	465.398	3.567.222
82	282.384	2.408.876	258.745	1.699.475	541.129	4.108.351
83	32.685	2.441.561	44.562	1.744.037	77.247	4.185.598
84	43.551	2.485.112	42.807	1.786.844	86.358	4.271.956
85	42.987	2.528.099	34.652	1.821.496	77.639	4.349.595
86	44.350	2.572.449	19.099	1.840.595	63.449	4.413.044
87	99.227	2.671.676	13.218	1.853.813	112.445	4.525.489
88	98.249	2.769.925	137.138	1.990.951	235.387	4.760.876
89	32.404	2.802.329	81.327	2.072.278	113.731	4.874.607
90	169.011	2.971.340	57.000	2.129.278	226.011	5.100.618
91	356.032	3.327.372	20.000	2.149.278	376.032	5.476.650
92	0	3.327.372	65.000	2.214.278	65.000	5.541.650
93	0	3.327.372	42.000	2.256.278	42.000	5.583.650
94	0	3.327.372	61.000	2.317.278	61.000	5.644.650
%		58,95%		41,05%		

Fontes: Até 1973 – dados do FGTS - média dos relatórios do ex-BNH. Após 1974 – dados do relatório da ABECIP, elaborados a partir de dados do BACEN, apresentados nas Comissões Parlamentares de Inquérito do FGTS e do SFH.

Podemos perceber e delinear a “fisionomia” do setor habitacional no momento atual, pela análise da Tabela 5, uma vez que os números sobre o investimento no setor habitacional para a população de baixa renda são inexistentes em 1992, 1993 e 1994, via FGTS. Por outro lado, o SBPE continuou operando, atendendo à classe que possui um poder aquisitivo um pouco melhor. Neste sentido, as cidades brasileiras não poderiam ser diferentes do que são. Se quando havia investimento neste setor, o problema habitacional se alastrou, imaginemos agora havendo o desinvestimento.

Em função do modelo econômico existente, está havendo problemas de desemprego, subemprego, miséria, etc. Em decorrência, altos índices de inadimplência que demonstram a inviabilidade de uma política de habitação popular sustentada na lógica do lucro privado, lógica essa que é claramente incompatível com os “objetivos sociais” propugnados originariamente pelo BNH.

O crescimento acelerado das favelas nas periferias urbanas é um claro indicador disso; não só da incapacidade do BNH para ministrar o déficit habitacional das populações de mais baixo poder aquisitivo, como também para reduzir a desigualdade distributiva da renda nacional. A queda constante do poder aquisitivo da população trabalhadora acentua a sua exclusão dos parques benefícios de uma política habitacional que cada vez mais prioriza a demanda de moradias das famílias de maior poder aquisitivo, afirma Silva. (1987, p.40-41)

As mudanças do quadro social geradas pelo aprofundamento da crise econômica, assim como pela globalização e reestruturação produtiva em curso, estão redefinindo a natureza da questão urbana no Brasil e colocando novos desafios ao projeto das cidades. O surgimento de uma pobreza essencialmente urbana, os índices de fragmentação do tecido social, a expressão da ilegalidade na cidade e a crise fiscal do Estado são, com efeito, alguns dos novos problemas cujo tratamento poderá exigir a avaliação crítica dos pressupostos teóricos do projeto da Reforma Urbana. (Ribeiro, 1994, p.262)

Apesar da integração e da mobilidade, a urbanização brasileira se caracteriza pela existência de um vasto, instável e heterogêneo contingente de trabalhadores pobres urbanos inseridos em variadas formas precárias de produção e sobrevivência, cuja literatura cabe no envelope conceitual de grande imprecisão chamado de “setor informal”. Trata-se, na verdade, de trabalhadores que mantêm uma relação de externalidade com o modo de produção capitalista, o que torna a estrutura social urbana brasileira inacabada. (Idem, p. 265)

Por outro lado, Maricato (1982, p.32) nos afirma que:

Problemas relativos ao saneamento básico, saúde, transportes, risco de vida por desmoraamentos, preservação do meio ambiente, infra-estrutura urbana e localização dos equipamentos públicos, entre outros, exigem uma ação firme na área

de habitação. A realidade das cidades brasileiras revela que sem planejamento habitacional o planejamento urbano e as políticas urbanas de meio ambiente se tornam inócuos, tal a gravidade e a dimensão da ocupação do solo pela habitação informal predatória e de má qualidade.

É sabido que o modelo de se fazer política habitacional adotado pelo País, até então, está falido. Inclusive temos acompanhado um crescente número de inadimplentes em todas as cidades brasileiras. Esses números chegam a estágios alarmantes em algumas cidades. Acreditamos que isto faz parte do cenário da economia nacional que não absorve parte significativa do contingente populacional, deixando-a desempregada, tirando-lhe a possibilidade de saldar suas dívidas perante os seus credores.

Como um exemplo local de inadimplência, vamos examinar um pequeno texto extraído do jornal “Tribuna de Tangará” (1996) de Tangará da Serra, que traz como manchete o seguinte: **Inadimplência junto à Cohab chega a 70%.**

Com o objetivo principal de buscar soluções para os problemas que afligem a grande maioria dos mutuários brasileiros do Sistema Financeiro da Habitação, em especial a inadimplência junto à COHAB, o órgão está enviando técnicos ao interior do Estado. Em Tangará da Serra, a equipe chefiada pela Gerente da Carteira de Habitação da COHAB, Terezinha Conceição, passou a última semana analisando os fatos e chamando os mutuários para uma negociação de débito. A inadimplência junto à COHAB é muito grande em Tangará da Serra. “Nós estamos vindo hoje a Tangará para conversar com os mutuários e negociar”, afirmou Terezinha Conceição, parabenizando inclusive as autoridades tangaraenses pelas excelentes condições de infra-estrutura dos núcleos habitacionais Tarumã e 13 de Maio, considerados por ela como “de Primeira” ao nível do Estado de Mato Grosso.

Os técnicos estão apresentando aos inadimplentes que chegam a 70% dos mutuários em Tangará da Serra, alternativas para que possam quitar seus débitos.

Em primeira insistência nós estamos aqui para ouvir o mutuário. Nós aceitamos do mutuário toda e qualquer proposta

uma vez que ele esteja com boa vontade de quitar seus débitos, nós estamos aqui também com boa vontade, prontos para receber todas estas solicitações e propostas,

explicou Terezinha.

Na opinião da gerente, mutuário que não faz questão de saldar seus compromissos junto ao Sistema Financeiro de Habitação, não tem interesse em ficar com sua casa. “Em compensação para cada um que não tem interesse em ficar com sua casa.

Em compensação para cada um que não paga, tem 10 que querem a casa e que farão frente a estes compromissos. De modo que, nós convidamos mais do que nunca o mutuário, que venha até nós, que traga suas propostas, porque hoje nós estamos aqui. Amanhã eles serão acionados juridicamente e posteriormente serão acionados judicialmente. Assim, não poderemos amanhã ser intitulados de tiranos, porque hoje nós estamos aqui, trazendo uma oportunidade, que esperamos, seja aceita por todos.

Pela reportagem acerca da inadimplência junto à Cohab em Tangará da Serra, percebe-se a falência do sistema, bem como a influência nele da crise econômica que o País atravessa. Ou seja, existe uma influência muito grande da crise econômica no setor de habitação. A habitação está passando por uma crise aguda e o déficit social está aumentando consideravelmente, nos últimos anos.

A crise econômica não apenas deixou a nu o déficit social acumulado, elevando mesmo as demandas e suas manifestações agressivas, quanto pôs em xeque o padrão de financiamento antes descrito, indicando sua mais clara fragilidade; fundado basicamente sobre contribuições sociais, sua sensibilidade aos momentos recessivos da economia é bastante acentuada, inviabilizando mesmo a continuidade de alguns subsistemas, tal como o Sistema Financeiro de Habitação, financiado pelo FGTS, cuja massa não apenas se reduz com a redução do emprego de saques pelos desempregados. Em 1982, um pequeno conjunto de reformas tenta ampliar o volume de receitas destinadas à área social: além da elevação das alíquotas previdenciárias, é criado o FINSOCIAL - um

quase tributo, definido como um percentual do faturamento das empresas - o qual, também sensível às oscilações da economia, vai progressivamente, durante a década, substituindo recursos de origem fiscal até mesmo no interior de orçamentos ministeriais, como os de saúde e de educação, afirma Draibe. (1994, p. 25-26)

O cenário político e econômico brasileiro condensa sintomas de transformações de uma nova ordem mundial como também as mudanças de um padrão de acumulação no País. Este processo de transição envolve uma reorganização político-institucional, mudanças no bloco histórico de alianças, redefinição do papel do Estado, reestruturação das forças produtivas, visando abrir caminho para um novo ciclo de acumulação, analisa Bittar. (1994, p.329)

A disputa de hegemonia na sociedade se dá em torno deste processo de transição. O projeto neoliberal aposta no caminho da desregulamentação-privatização, estimulando grupos capitalistas a assumirem o processo de inovação e de uma nova modernização conservadora. A proposta de descentralização surge no interior do projeto neoliberal, articulada ao desmonte potencial do Estado de democratização da esfera pública, para ampliar as transformações sociais, apresentando o mercado como único capaz de generalizar e integrar uma sociedade fragmentada e em ritmo veloz de mudança. É dentro dessa nova ordem mundial de se conceber o espaço geográfico e suas relações com os homens e outros espaços geográficos que o problema de habitação se encontra. A crise no modelo econômico adotado pelo País atinge em cheio o setor habitacional.

Diante deste quadro angustiante em que se encontra a economia, não só do Brasil, mas de grande parte dos países,

assumiu-se como pressuposto que a questão da habitação não decorre de um simples desequilíbrio entre a carente oferta de imóveis e uma vasta população consumidora, tratando-se de um complexo problema com dimensões sociais, econômicas e políticas. A carência habitacional existente provém do fato de que grande parte da população urbana brasileira encontra-se excluída do mercado formal de produção e consumo de mercadorias. São duas razões encontradas: de um lado, uma dis-

tribuição profundamente desigual da renda gerada na economia e, de outro, as condições que regem a produção de moradias no Brasil, que impõem um elevado preço ao direito de habitar na cidade, afirma Cavalieri. (1994, p. 380)

O problema habitacional se apresenta como um sistema de um problema maior, nacional, que não se traduz simplesmente como consequência de um atendimento deficitário ligado a questões técnicas ou financeiras. Muito mais que isto, suas razões se remetem à forma como se articulam os modelos econômicos adotados e à identificação e complementaridade entre Estados e capital privado. O que se constata, na realidade, é que o regime de mercado que orienta a oferta habitacional, privilegia o atendimento à população de maior poder aquisitivo, não só no tocante à moradia em si, mas também quanto à disponibilidade de infra-estrutura, equipamentos e serviços. Às populações mais pobres restam soluções espontâneas, como por exemplo a auto-construção em lotes periféricos, as ocupações, etc.

O problema fundiário constitui um dos principais obstáculos, tanto para o barateamento do preço final da moradia, quanto para o aumento da eficiência e da produtividade do setor. A falta de acesso à terra é a maior fonte de bloqueios ao sucesso do ordenamento urbano e da produção a baixo custo de habitações populares ou de lotes urbanizados.

Um dos principais obstáculos para equacionar o problema habitacional tem sido o uso da terra como base para a especulação financeira e imobiliária. A terra no Brasil é fundamentalmente “reserva de valor” e constitui uma das principais formas de poupança interna.

Como a política habitacional depende da terra para sua concretização, os programas habitacionais de baixa renda são, em grande parte, inviabilizados pelo alto custo dela e pela falta de uma política fundiária que privilegie a questão social.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir este artigo, percebemos que a Política Nacional de Habitação não atende aos anseios da população mais carente do País, uma vez que o “cenário” das cidades brasileiras está precisando

de uma reforma quase brusca, no sentido de amenizar todos os problemas sociais urbanos.

Vimos que muitas lutas foram travadas pelos movimentos sociais urbanos, no sentido de reivindicar melhores condições de vida para a população citadina. Esses movimentos serviram para melhor conscientização do povo, de uma maneira geral, demonstrando a participação direta ou indireta da sociedade na política habitacional.

A situação da habitação hoje está caótica. Temos enfrentado grandes transformações políticas/econômicas/ideológicas nas últimas décadas, em função do modelo de produção. Essas transformações só ajudaram a aumentar a riqueza de poucos em detrimento de muitos. Sabemos também que no período da ditadura militar ainda se investia um pouco no setor habitacional e, hoje, com a atual crise econômica, nem pouco se investe.

Cientes estamos também da nova ordem econômica mundial, onde a privatização, descentralização, orçamento participativo fazem parte deste cenário. É o momento de refletirmos sobre estas “novas” propostas de se conceber a política, uma vez que quem não estiver organizado, será automaticamente excluído.

É, portanto, necessário que se faça uma Reforma Urbana acompanhada de uma Reforma Agrária que vá ao encontro das necessidades básicas da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, M. C. de. *Geopolítica do Brasil*. São Paulo: Ática, 1989.

BITTAR, J. & COELHO, F. Gestão Democrática, Inversão de Prioridades e os Caminhos da Administração Pública Municipal. In: RIBEIRO, L. C. de Q. & SANTOS J., O. A. dos (orgs.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

CAVALIERI, P. F. Plano Diretor de 1992 da Cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana. In: RIBEIRO, L. C. de Q. & SANTOS J., O. A. dos (orgs.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Vol. 4. Brasília: IPEA/IPLAN, março/1994.

INADIMPLÊNCIA junto à Cohab chega a 70%. *Tribuna de Tangará*. Tangará da Serra, 4 de junho, p.3, 1996.

MARICATO, Ermínia (org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. 2. ed., São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

RIBEIRO, L. C. de Q. & SANTOS J., O. A. dos. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SILVA, I. A. da. *A crise da moradia*. Rio de Janeiro: Agir, 1987.

VASCONCELOS, J. R de & CÂNDIDO J., J. O. *O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas*. Brasília: IPEA, abril, 1996. (Texto n.º 410)

VERAS, B. (Relator) *Desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro*. Brasília, 1993, v. III

VÉRAS, M. P. B. & BONDUKI, N. G. Política Habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, M. de L. M. (org.) *A cidade que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

VILLAÇA, F. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986.