

Habitação social e financiamento: políticas públicas e fragilidades no acesso à moradia no Brasil

Ebel, Carla Rafaela
Fundação Universidade Regional de Blumenau

Prade, Marelize Amandio
Prefeitura Municipal de Blumenau

Abstract

Este artigo aborda um dos temas mais importantes relacionados ao desenvolvimento das cidades brasileiras, a dificuldade no acesso à moradia digna pela população de baixa renda e o déficit habitacional. As recentes decisões políticas acerca da habitação social colocam o país em um cenário cada vez mais distante no que tange o acesso à moradia nos centros urbanos e no exercício da função social da cidade. O trabalho retrata o surgimento das políticas públicas e os marcos regulatórios na produção de habitação social no Brasil. Aborda o surgimento da demanda e a produção de habitação no país, através dos meios de financiamento e acesso à moradia pela população de baixa renda. Enfatiza o período entre os anos de 2004 e a atualidade que correspondem à criação do Programa Minha Casa Minha Vida. Contempla uma análise associativa acerca da criação das políticas públicas e dos modelos de financiamento e suas implicações no acesso a moradia. Aborda decisões políticas importantes que estagnaram a produção e redirecionaram os interesses do mercado. Espera-se com este trabalho explicitar a crescente fragilidade verificada entre a criação das políticas públicas, a inércia e ineficiência na sua aplicação e a influência dos desinteresses políticos na produção de habitação social.

O desenvolvimento urbano brasileiro e o direito à cidade

Os processos de industrialização e urbanização do Brasil nortearam as transformações das cidades, modelando-as ao longo das décadas e tornando-as os modelos de ocupação de território como os encontramos hoje. Estes processos geraram alterações rápidas e drásticas. A crise agrícola gerada pela mecanização e industrialização nos campos acelerou o processo de urbanização das cidades dando início ao êxodo rural, quando a mão de obra que já não era necessária nos campos iniciou seu processo de migratório para os centros urbanos. Sendo predominantemente rural na primeira metade do século 20 a população brasileira tornou-se majoritariamente urbana até o final da década de 1960. Em 2010, a população urbana já havia triplicado numericamente em relação à população rural no país (IBGE 2015).

A inversão da ocupação território e o crescimento populacional fizeram com que o arranjo da população se tornasse urbano e concentrado. Cerca de 86,6% vivem nos meios urbanos, dos quais quase a metade vive em aglomerações urbanas de mais de 1 milhão de pessoas (IBGE 2015).

O intenso e rápido crescimento urbano é marcado pela falta de projetos abrangentes para colmatar a falta de moradia e empurrou a população migrante e empobrecida para as periferias das cidades, ocupando geralmente áreas com pouca ou sem infraestrutura, de menor valor do solo, áreas de risco, geralmente territórios impróprios à urbanização. Este conjunto de fatores contribuiu diretamente para o atual déficit habitacional, que em 2015 era estimado em 6,3 milhões de habitações (FJP

PERÍODOS	Estado Novo 1937 a 1946		República Populista 1946 a 1964			Ditadura Militar (2 de abril de 1964 a 15 de março de 1985)			Nova República 1985 à atualidade																																																																																	
	GOVERNO PRESIDENTES	Getúlio Vargas	Getúlio Vargas	José Linhares	Eurico Gaspar Dutra	Getúlio Vargas	*	Juscelino Kubitschek	*	João Goulart	Humberto Castelo Branco	Artur da Costa e Silva	Emílio Garrastazu Médici	Ernesto Geisel	João Figueiredo	José Sarney	Fernando Collor de Mello	Itamar Franco	Fernando Henrique Cardoso	Luis Inácio Lula da Silva	Dilma Rousseff	Michel Temer	Jair Bolsonaro																																																																			
CONSTITUIÇÃO	1934	1937	1946			1967	1969								1988																																																																											
ANO	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FASE	FCP e IAPs			BNH			CAIXA			SNHIS																																																																																
PRODUÇÃO*	17 MIL			4,35 MILHOES (2,5 MILHOES BAIXA RENDA)			7,67 milhões																																																																																			
HABITAÇÃO MARCOS	1936 - Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP)			1966 - Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)			1990 - Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)																																																																																			
	1946 - Fundação Casa Popular (FCP) - extinta em 1964			1964 - Banco Nacional de Habitação (BNH) - extinto em 1986			1986 - Caixa Econômica Federal																																																																																			
				1964 - Sistema Financeiro de Habitação																																																																																						
				1964/1965 - Instituição das Companhias Estaduais de Habitação (COHABs)																																																																																						
PROGRAMAS				1966 - FGTS e SBPE						2001 - Estatuto da Cidade																																																																																
POPULAÇÃO				1973 / 1976 - Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP)			1996 - PNH			2005 - SNHIS e Plano Nacional Habitação																																																																																
							PAR			PMCMV																																																																																
	TOTAL	41.236.315	51.944.397	70.992.343	94.508.583	121.150.573	146.917.459	169.590.693	190.755.799																																																																																	
URBANA		18.782.891 (36%)	32.004.817 (45%)	52.904.744 (56%)	82.013.375 (68%)	110.875.826 (75%)	137.755.550 (81%)	160.925.792 (84%)																																																																																		
RURAL		33.161.506 (64%)	38.987.526 (55%)	41.603.839 (44%)	39.137.198 (32%)	36.041.633 (25%)	31.835.143 (19%)	29.830.007 (16%)																																																																																		

* números aproximados
** diversos presidentes

Figura 1. Fases, marcos regulatórios na produção de habitação e contexto político. Organizado pelos autores.

2015).

Tamanha é a preocupação mundial acerca dos assentamentos humanos que a prioridade do acesso à moradia digna se encontra entre os principais objetivos da nova Agenda (mundial) Urbana para o Desenvolvimento Sustentável, promovida pela Organização das Nações Unidas e foi um dos principais temas da agenda brasileira (ONU 2016). Além disso, o assunto ganhou uma nova dimensão no contexto internacional durante a crise do coronavírus, quando ficou clara a relação entre moradia e o risco de contágio. A falta de espaços com infraestrutura adequada – de ventilação ao saneamento – o número excessivo de pessoas por metro quadrado, e a fragilidade econômica catalisada pelo déficit habitacional e pela precariedade das relações de posse têm parte importante na elevação do número de mortes entre populações de minorias étnicas e de baixa rend (Stevanim 2020).

A intermitência das políticas públicas no Brasil

Entende-se que o direito à cidade diz respeito entre outros fatores, ao acesso à moradia digna. Se observadas as políticas de habitação social (popular) ao longo da história brasileira o acesso à habitação foi gradativo e muitas vezes pouco abrangente. Deste processo, destacam-se aqui os períodos classificados pela sua importância e os marcos nacionais, organizados em quatro fases com características em comum (Figura 01).

Durante a primeira fase, a partir de 1946, a produção de habitação social é viabilizada pelos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) e pela Fundação Casa Popular. Este foi o primeiro órgão no Brasil voltado exclusivamente para a produção de habitação para as populações de baixa renda (Azevedo 2011). No entanto, esta fase teve pouca produtividade, aproximadamente 17 mil

unidades, se considerada a demanda acelerada vivida pelas cidades brasileiras em pleno processo de urbanização e industrialização.

Neste momento da história – em que a demanda por habitação nos centros urbanos inicia seu expressivo crescimento – identificam-se os primeiros indícios da falta de efetividade nas políticas públicas e na inexpressividade da participação pública na resolução da questão habitacional.

No decorrer do século XX adotou-se – dentro dos moldes capitalistas – o modelo de acesso à moradia pela aquisição, amplamente difundido no país como “o sonho da casa própria” em detrimento do modelo de habitação como serviço público em regime de aluguel (Bonduki 1998). Este modelo consolidou-se no país, porém facilitou o acesso à moradia somente para aqueles que tinham acesso a algum tipo de financiamento.

O período do regime militar brasileiro, iniciado com o golpe de 1964, marca o início da segunda fase, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), tendo produzido cerca de 2,5 milhões de moradias destinadas à população de baixa renda. Neste período, criou-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), modelos que perduram até hoje como financiamento para aquisição de unidades habitacionais (Cymbalista 2006). A extinção do BNH, por incorporação à Caixa Econômica Federal (CEF) em 1986, tornou a instituição bancária a principal gestora e financiadora dos programas habitacionais com fundos provenientes do FGTS.

A terceira fase das políticas de acesso à moradia foi marcada pela retomada do processo democrático e pela baixa produção de habitação social. O principal marco regulatório foi a criação da Constituição Federal de 1988 que, no art. 23, atribuiu ao Estado a responsabilidade de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL 1988). Contudo, somente 12 anos após a aprovação da nova constituição a moradia foi incluída como um Direito Social através da Emenda Constitucional nº 26 de 2000. Outro marco dessa fase foi a regulamentação da Política Urbana através do

Estatuto da Cidade – criado em 2001 – que alavancou a criação do Ministério das Cidades em 2003, ampliando as políticas públicas voltadas às cidades.

A quarta e última fase, a partir de 2005, é definida pela retomada da produção de moradias, difundida como habitação de interesse social (HIS), pela estabilidade econômica do país, queda de juros e pela entrada dos bancos comerciais (privados) no mercado habitacional. Tem-se como marco a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e a sua regulamentação. O SNHIS foi um projeto de Lei de iniciativa popular fundamental na construção das políticas públicas brasileiras de habitação que unifica e fomenta a produção de habitação social (Instituto Polis 2007).

Na vigência do SNHIS foram estabelecidos programas e ações com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), responsável pela conclusão de 4.631.277 unidades habitacionais no período entre 2009 e 2019 (BRASIL 2019). A expressiva produção de habitação neste período contribuiu sensivelmente na redução do déficit habitacional, principalmente nos anos 2011 e 2012 (Figura 2).

Em janeiro de 2019, com a nova presidência da república e reforma administrativa, foram fundidos o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional, tendo a Política Nacional de Habitação passado à competência do atual Ministério do Desenvolvimento Regional. O governo anunciou que pretende ainda alterar o PMCMV através da distribuição de vouchers para aquisição, aluguel e construção para cidades até 50 mil habitantes (Vieira 2019).

Políticas Públicas, financiamento e o acesso à moradia – fragilidades e interesses

Apesar de industrializado e urbano, o país nunca conseguiu articular adequadamente as políticas públicas de modo a promover a produção de habitação social e resolver o problema do déficit habitacional (Rolnik 2000).

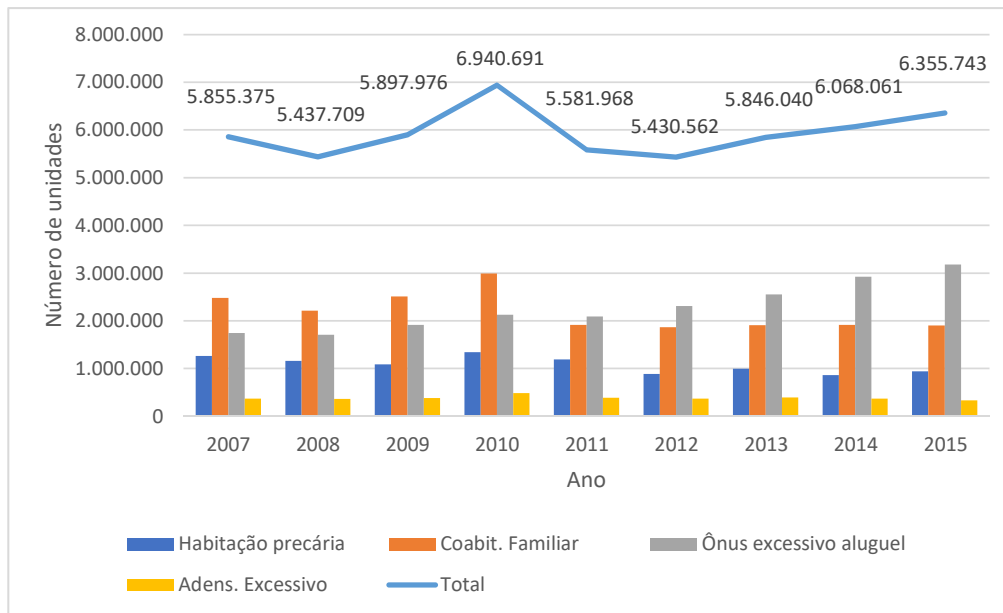


Figura 2. Evolução do déficit habitacional brasileiro: 2007 a 2015.FJP 2015.

Com isso, a falta de acesso à moradia adequada pela população de baixa renda está diretamente associada à exclusão financeira, aos modelos de financiamento na habitação, à especulação imobiliária e à inefetividade das políticas públicas (Maricato 1996).

Apesar de assegurados os direitos na Constituição brasileira de 1988, a ineficiência na aplicação das políticas criadas culminou no agravamento do déficit habitacional e impulsionou o surgimento dos assentamentos informais.

A favela é um exemplo do produto gerado pelo modelo de desenvolvimento urbano, em que historicamente e até os dias de hoje uma pequena parcela da população concentra a posse de terras tornando-a inacessível a maior parte da população (Kohara 2018).

Os mecanismos que dão acesso à moradia hoje, somente se difundiram a partir da criação Política Nacional de Habitação e do Estatuto da Cidade (2001) que obrigou a criação de planos diretores municipais para cidades com mais de 20 mil habitantes, municipalizando as ferramentas de legislação. No momento posterior a obrigatoriedade dos planos diretores municipais, o país experienciou uma relativa melhora no acesso à moradia pela população de baixa renda, alterando o modelo de financiamento que passou a ser exercido também pelos bancos privados e a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

O reconhecimento dos assentamentos informais (favelas) como áreas de carência e a utilização das ferramentas de gestão do solo em prol da regularização fizeram com que, pela primeira vez, um programa Federal (social) de acesso à terra fosse implantado para gerar melhoria nas condições de vida (moradia e saneamento básico) nas favelas brasileiras.

Após o auge do programa MCMV (2009 a 2015), alterações abruptas no cenário político brasileiro fizeram com que o programa perdesse força. Em 2016, o Governo do então presidente Michel Temer alterou o foco dos financiamentos para atender aos interesses do mercado imobiliário (privado) o que silenciosamente desestimulou a produção para a população que mais precisa (Rolnik 2017).

Estas alterações passaram, por exemplo, a viabilizar o financiamento de imóveis no valor de até R\$ 1.5 milhões, desincentivando a produção de habitação social do programa MCMV, que no ano seguinte (2017) atingiu apenas 13,5% (23 mil unidades) do objetivo anual. Nos anos seguintes, sob o governo de Michel Temer o país assistiu à estagnação da produção e a redução no financiamento do maior programa de habitação social implantado no período democrático brasileiro.

Panorama atual e incertezas no futuro da habitação social brasileira

As mudanças no cenário político brasileiro continuaram a acontecer e em janeiro de 2019, quando o atual presidente Jair Bolsonaro anunciou o cancelamento do programa MCMV, tendo posteriormente voltado atrás e anunciado uma série de alterações que podem mudar profundamente os moldes atuais do programa.

O programa MCMV, que antes visava atender às recomendações da ONU para o acesso à moradia à população e baixa renda e nos centros urbanos, passou a contemplar apenas os municípios de até 50 mil habitantes (Vieira 2019), deixando em standby os centros urbanos, responsáveis pela maior parcela do déficit habitacional e onde se encontram as maiores concentrações de assentamentos informais no país.

O novo modelo anunciado pretende que as famílias com renda mensal entre R\$ 1.2 mil e R\$5 mil reais acessem o financiamento à habitação com juros de até 4,5% – quando antes o programa atendia, sem cobrar juros, famílias com renda mensal até R\$ 1.8 mil.

Todas as mudanças nas políticas e programas para a produção de habitação social verificadas desde 2016 se encontram hoje fragilmente amparadas no posicionamento político dos governantes. Não se verifica nenhuma regulamentação que assegure a gestão, a produção e o financiamento de habitação social no país que tenha vida independente das mudanças político-partidárias. O cenário do acesso à habitação social no Brasil continua à mercê da especulação imobiliária e prioriza as classes com acesso ao FGTS, capazes de retornar os recursos de empréstimos para o

fundo (Rolnik 2017), desobriga a produção de unidades acessíveis à população de baixa renda e dificulta o acesso para a população que mais necessita.

Referências

1. Azevedo, S., e Andrade, Leg. “Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação.” Centro Edelstein de Pesquisas Sociais (2011) <https://doi.org/10.7476/9788579820557>
2. Bonduki, Nabil. “Origens da Habitação Social no Brasil.” São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, (1998) <https://doi.org/10.22296/2317-1529.1999n1>
3. BRASIL, “Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988,” Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
4. BRASIL, “Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Regulamenta Os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, Estabelece Diretrizes Gerais da Política Urbana e Dá Outras Providências.” Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm.
5. BRASIL, “Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 Dispõe Sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, Cria O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e Institui O Conselho Gestor do FNHIS,” (Brasília: 2005). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm.
6. Cymbalista, Renato, e Moreira, Tomás. “Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta,” em Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira, ed. Albuquerque, Maria do Carmo (Instituto Pólis, 2006), p.31-48. http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/406/POLIS_participa%C3%A7ao_popular_politicas_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=33.
7. DYMSKI G. “Exclusão e Eficiência: A Transformação Global do Core Banking, um Estudo de Caso sobre o Brasil,” em Sistema Financeiro: Uma análise do setor bancário brasileiro, ed. L. F. De Paula e J.L.Oreiro, (São Paulo: Editora Campus/Elsevier, 2006). Cap. 11.
8. FJP (Fundação João Pinheiro), “Déficit habitacional no Brasil 2015”, (Belo Horizonte: Diretoria de Estatística e Informações, 2018.), <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file>.
9. IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)”, 2015. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>.
10. IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), “Relatório brasileiro para o Habitat III”, (Brasília: ConCidades, IPEA, 2016).
11. Koara, L., “Crise habitacional é consequência do modelo de desenvolvimento urbano”, [Entrevista concedida] Patricia Fachin, Instituto Humanitas Unisinos, (São Leopoldo: 2018). [http://www.ihu.unisinos.br/578931-crise-habitacional-e-consequencia-do-modelo-de-desenvolvimento-urbano-entrevista-especial-com-luiz-kohara.e>The Chicago Manual of Style, 17th Edition.](http://www.ihu.unisinos.br/578931-crise-habitacional-e-consequencia-do-modelo-de-desenvolvimento-urbano-entrevista-especial-com-luiz-kohara.e>The%20Chicago%20Manual%20of%20Style,17th%20Edition)
12. Maricato, E. “Contribuição para um plano de ação brasileiro,” em Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras, ed. Bonduki (São Paulo: Studio Nobel, 1996).
13. ONU (Organização das Nações Unidas), “Nova Agenda Urbana, Habitat III,” em United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, (Quito: 2016).
14. Rolnik, Raquel. “Regulação Urbanística no Brasil: Conquistas e Desafios de um modelo em Construção.” em Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, (Campinas:Anais. Puccamp, 2000), 1-19.
15. Rolnik, Raquel. “Mudanças no FGTS e no Minha Casa Minha Vida: e os mais pobres?” <https://br.noticias.yahoo.com/mudancas-no-fgts-e-no-minha-casa-minha-vida-e-os-mais-pobres-005606653.html>.
16. Vieira, Renata. “Governo quer reformular 'Minha Casa Minha Vida' e permitir que beneficiários escolham tipo de imóvel: Ideia é disponibilizar vouchers de compra, reformas e construção.” O Globo. (2019). <https://oglobo.globo.com/economia/governo-quer-reformular-minha-casa-minha-vida-permitir-que-beneficiarios-escolham-tipo-de-imovel-24116548>.