

Planejando habitação social no Brasil: “Em que pé estamos?”

Gladys Rebeca C. Magalhães

1. Introdução. 2. Situando o contexto: o processo de urbanização brasileiro e a emergência do planejamento urbano.
3. O Planejamento Habitacional: a centralização da questão habitacional durante o regime militar e o papel do BNH.
4. As políticas sociais voltadas para o setor habitacional, implementadas após a extinção do BNH.
5. Os programas alternativos no setor habitacional, geridos por Municípios brasileiros.
6. As propostas atuais do Governo Federal para a política habitacional.
7. Conclusões. 8. Notas. 9. Referências bibliográficas.

1. Introdução

As técnicas de planejamento habitacional no Brasil sofreram, ao longo do século passado, inúmeras transformações. Desde as primeiras Caixas de Habitação da década de 1940, passando pelos anos 1960 e a criação do BNH e SFH, até a sua extinção na década de 1980, passando pelos atuais programas de regularização fundiária como política alternativa de habitação e pela produção de habitação sob o regime de mutirão, o fato é que a questão habitacional ainda é uma das questões chaves do planejamento urbano.

Este artigo pretende focar a questão habitacional desde sua emergência como questão central para as cidades brasileiras e, para tal, retomará os principais aspectos do processo de urbanização enfocando o progressivo adensamento populacional das cidades, a emergência do planejamento urbano como técnica de intervenção no espaço urbano e a importância da política do SFH e do BNH para o agravamento da carência habitacional das populações de baixa renda, em nossas cidades.

Assim sendo, num primeiro momento a intenção é revisitar as principais características do processo de urbanização e as origens do planejamento nas cidades brasileiras. A seguir, dedicaremos uma parte a focar o papel do BNH como provedor de habitação e de que forma atuou durante as décadas de 1960 e 1970.

Em continuação, pretende-se apresentar as principais alternativas na área de habitação ocorridas após a extinção do mencionado Banco, para então, e em última análise, focar “em que pé estamos”, ou melhor, o que se tem feito na área habitacional e quais são os principais programas disponibilizados pelo governo federal para financiamento habitacional, atualmente disponíveis no país.

A questão é bastante ampla e não poderia de forma alguma ser esgotada nessas poucas linhas, mas, de qualquer forma, pretende-se contribuir para um novo enfoque na questão do planejamento urbano relacionado à real situação habitacional das principais cidades brasileiras.

2. Situando o contexto: o processo de urbanização brasileiro e a emergência do planejamento urbano

Para estudar a sociedade urbana na atualidade é imprescindível recuperar suas raízes históricas e seu processo de formação.

A terra é essencial ao ser humano e a sociedade como um todo sempre se organizou em função dos benefícios que a mesma lhe proporciona.

O Brasil, que até a década de 1930 era um país eminentemente rural, ainda que dotado de diferenças sociais acentuadas, viveu um intenso processo de urbanização a partir da década de 1950. No início do século XX, apenas 10% da população brasileira vivia nas cidades. Em 2000, segundo o último censo oficial do IBGE, este número subiu para aproximadamente 82%.

Após mais de trezentos anos de regime colonial, regime este que teve como eixos de sustentação a escravidão e o grande latifúndio, o país emerge como República, mantendo suas principais características coloniais.

E é assim que, naquele período histórico, de recém-criada República e visando abolir a aparência colonial, as primeiras iniciativas de planejamento

ocorrem, sob a forma de cirurgias urbanas, visando, inicialmente, combater as epidemias decorrentes da precária situação de higiene das habitações e embelezar e preparar as principais cidades para o que seria uma nova era.

O planejamento urbano no Brasil nasce com as primeiras intervenções sanitárias no Rio de Janeiro, então Capital Federal, em fins do século XIX, e desde o início traz como cerne a questão habitacional, em virtude das precárias condições de higiene dos cortiços existentes na cidade.

Neste período, quando na Europa a Revolução Industrial já havia sido totalmente implantada, o Brasil, saído de longo jugo colonial português, buscava, através das primeiras técnicas de planejamento, adequar sua principal cidade, o Rio de Janeiro, à sua função de capital federal. E para tal, respaldou-se inicialmente na Medicina Social, a fim de garantir a legitimidade da intervenção estatal.

É com esse espírito que o prefeito Pereira Passos iria promover inúmeras intervenções urbanas entre 1903 e 1906, transformando radicalmente a cidade, através de obras públicas, que propiciariam uma redefinição da cidade, rompendo com as suas características coloniais.

Penalva Santos e Motta, em recente artigo sobre as reformas urbanas no Rio de Janeiro, do início do século XX, apontam que: “ao tempo de Pereira Passos, reforma urbana correspondia à ‘cirurgia urbana’, transformações radicais na malha urbana via obras públicas”.¹

Até a década de 1930, o padrão de intervenção na cidade do Rio ocorria através dos chamados planos de melhoramentos, embelezamento e expansão, que, no entanto, não abrangiam a cidade em sua totalidade, mas se dedicavam a intervenções localizadas, visando criar uma nova imagem da cidade e permitindo às elites *dar materialidade aos símbolos de distinção relativos a sua nova condição*.²

Por conta dessas intervenções, as populações de baixa renda, que residiam nos cortiços situados nas áreas centrais da cidade, foram expulsas, suas habitações demolidas sem nenhuma outra alternativa habitacional. Esta parcela da população urbana passaria a ocupar os morros e franjas da cidade, onde, em virtude do difícil acesso, não havia nenhum tipo intervenção pública.

Um outro aspecto importante é que a Reforma de Pereira Passos significou um novo modelo de intervenção estatal sobre o urbano que, privilegiando determinadas áreas, viria a acelerar o processo de segregação, característico da urbanização da cidade durante o século XX.

Em excelente estudo sobre a evolução urbana do Rio de Janeiro, Abreu salienta que:

Sua estrutura urbana também se cristalizava, assumindo cada vez mais uma forma dicotômica: um núcleo bem servido de infra-estrutura, onde a ação pública se fazia presente com grande intensidade e onde residiam as classes mais favorecidas, e uma periferia carente dessa mesma infra-

estrutura, que servia de local de moradia às populações mais pobres, e onde a ação do Estado era praticamente nula.³

Esse modelo de planejamento, aplicado a apenas uma parte da cidade, foi largamente utilizado nas principais cidades brasileiras, durante praticamente todo o século XX, e contribuiu para que nossas cidades fossem marcadas por uma modernização excludente e incompleta, em que as intervenções não tiveram nenhum comprometimento com a realidade concreta, mas sim com apenas parte dela, reproduzindo e reafirmando desigualdades e privilégios.

Ou seja, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e a expansão e modernização das cidades e, conseqüentemente, eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, a população pobre era expulsa para os morros (como no Rio de Janeiro), e periferias (São Paulo) e excluídas desse processo.

Esse tipo de planejamento iria determinar a proliferação de variadas formas de acesso à terra urbana através de mecanismos informais e/ou ilegais, aprofundando a exclusão social e a segregação espacial, que seriam as características chaves do crescimento urbano no Brasil.

Dáí ter enfatizado Maricato⁴ que

(...) a exclusão urbanística passa a ser representada pelo enorme contingente de pessoas que ocupam de forma informal e/ou irregular parte do solo urbano e que foram constantemente ignoradas na representação da cidade, denominada “cidade formal”, para a qual existia um extenso aparato legislativo, que não abrangia a outra face ou a dita “cidade informal”.

O planejamento urbano implementado nas principais cidades do país era formalmente elaborado por técnicos e compilado em documentos escritos e legais, mas, na prática, não era aplicado à cidade como um todo, restringindo-se a beneficiar as melhores áreas e contribuindo para a proliferação do assentamentos irregulares e precários e para o agravamento da questão habitacional.

3. O planejamento habitacional: a centralização da questão habitacional durante o regime militar e o papel do BNH

Apesar da utilização do planejamento urbano como intervenção no espaço físico das cidades, durante a primeira metade do século XX, foi o problema habitacional, a principal fonte de demanda de uma política urbana, visto ser

encarado como o principal dentre os problemas urbanos após o início da industrialização no Brasil.

A proliferação das favelas, decorrente do intenso processo migratório e do mercado imobiliário, restrito e especulativo, inviabilizou para a população de baixa renda adquirir moradia através de mecanismos formais, desencadeando o aumento da preocupação com a questão habitacional, sobretudo durante os governos populistas.

Neste período, entretanto, a habitação era encarada como uma política distributiva, tendo salientado Cintra que:

Sendo habitação considerada um programa de bem-estar social, em vez de um bem a ser cobrado de seus compradores e usuários, os investimentos públicos em habitação deveriam ser feitos sob a forma de doação ou subsídios, isto é, como despesas sem qualquer retorno financeiro direto.⁵

Sob essa concepção, ela foi marcada, durante todo o período populista, pelos critérios clientelistas e particularistas, que, dessa forma, não podiam solucionar o problema, em virtude da própria escassez de recursos a ela destinados.

Em agosto de 1964, após a instauração do regime militar no Brasil, é instituído o Sistema Federal de Habitação, tendo como eixo o Banco Nacional de Habitação, que se tornaria uma verdadeira potência financeira após ser incumbido de gerir os recursos do FGTS, e a questão habitacional é eleita pelo novo regime como uma questão chave para sua sustentação, inserindo-se ainda como uma das formas utilizadas naquele período de contenção das massas.

Ou melhor, a filosofia da casa própria surge como um importante elo a ser utilizado pelo BNH e pelo regime militar.

O Banco significou um novo sistema de articulação entre o setor público (financiador) e o setor privado (executor), mas não foi capaz, durante todo o seu período de existência, de suprir o enorme déficit habitacional existente no país e, muito menos ainda, de suprir as carências habitacionais da população pobre do país.

As ações habitacionais a serem executadas em nível local eram articuladas de acordo com as políticas formuladas pelo governo central, mantendo a característica centralizadora do governo militar. Daí ter enfatizado Arretche⁶ que: “tal formato institucional era compatível com o tipo de Estado vigente durante a ditadura militar, para o qual Estados e Municípios eram agentes da expansão do Estado e da execução local de políticas centralmente formuladas”.

O BNH, moldando-se de acordo com os bancos privados, com objetivos lucrativos, gradualmente reduziu os financiamentos de habitações de baixo custo e destinou seus programas cada vez mais aos grupos de maior renda.

Por isso, observando-se a trajetória de atuação do BNH, deve-se considerar que a política habitacional proposta pelo governo central durante o período

do de ditadura militar, longe de viabilizar o direito a moradia para a população de baixa renda, manteve a tradição política brasileira das práticas clientelistas, dirigidas a determinados setores da sociedade, enquanto que, para a maioria dos trabalhadores, a única perspectiva de construção da casa própria viabilizara-se em áreas não valorizadas das cidades (encostas e periferia), através de ajuda mútua e auto-construção.

Essa afirmativa pode ser demonstrada pelo próprio relatório anual do BNH de 1971, citado por Bolaffi⁷ quando informa que:

(...) os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro de Habitação só foram suficientes para atender a 24 por cento da demanda populacional (urbana). Isso significa que, seis anos após a criação do BNH, toda a contribuição para atender ou diminuir o déficit que ele se propôs eliminar consistiu em que esse mesmo déficit aumentasse em 76 por cento.

Bolaffi⁸ salienta também que os recursos realmente aplicados em programas habitacionais de baixa renda, ou seja, os recursos destinados a famílias com renda compreendida entre 1 e 5 salários mínimos, não superaram 9% do total de investimentos do BNH, e no ano de 1975, em particular, a quantia destinada à habitação de baixa renda representou apenas 3% do orçamento total dos investimentos do BNH para aquele ano.

O Estado desenvolvimentista da década de 1970, assegurado pelo regime militar, contribuiu, dessa forma, para a modernização excludente da sociedade brasileira, deixando grande parte da população de baixa renda excluída do mercado formal de moradia, apesar de possuir o maior sistema organizado cujo objetivo central era a política habitacional voltada para esta população.

Daí ter enfatizado Maricato⁹ que: “criados pelo regime militar, em 1964, o SFH e o BNH foram estratégicos para a estruturação e consolidação do mercado imobiliário urbano capitalista”.

Isso porque, segundo a autora, o investimento de recursos no financiamento habitacional, na provisão de saneamento e demais obras de infra-estrutura urbana,

(...) mudou a face das cidades brasileiras, financiando a verticalização das áreas residenciais mais centrais, contribuindo para o aumento especulativo do solo, dinamizando a promoção e a construção de imóveis; subsidiando apartamentos para as classes médias urbanas; patrocinando a formação e consolidação de grandes empresas nacionais de edificação e mesmo de construção pesada, nas faraônicas obras de saneamento básico.¹⁰

No entanto, a partir da década de 1980, com o fim do período desenvolvimentista e o aprofundamento da crise fiscal do Estado, o sistema mantido pelo Banco desarticula-se; as fontes de financiamento reduzem-se até a sua extinção em 1986.

O período que se inicia a seguir (entre 1986 e 1988) seria fortemente marcado pela crítica ao modelo central-desenvolvimentista, pela oposição ao regime militar, ganhando força novas propostas de gestão urbana, baseadas na descentralização das políticas e na participação popular.

4. As políticas sociais voltadas para o setor habitacional, implementadas após a extinção do BNH

O fim do BNH fez com que a Caixa Econômica Federal assumisse a gestão do SFH e herdasse um prejuízo de R\$2,5 bilhões. Até o final de 1994, não emergiu da burocracia federal qualquer programa efetivo para redesenhar a engenharia institucional do modelo BNH, apesar das propostas de reforma estarem presentes na agenda dos três primeiros governos civis no país.¹¹

Aliada à instabilidade dos governos Sarney, Collor e Itamar Franco, a gestão da política de desenvolvimento urbano encontrou dificuldades sob o ponto de vista financeiro, na intensa recessão econômica daquele período, o que impôs sérios estrangimentos às possibilidades de financiamento.

Do ponto de vista dos Estados e dos Municípios, que possuíam alguns COHABs, estas eram completamente dependentes da União para implementação dos programas habitacionais, e sofreram um forte impacto da escassez de recursos, cuja distribuição foi profundamente desigual após a extinção do BNH.

Por outro lado, a CF/88, no que se refere à habitação, *não estabeleceu qualquer hierarquização preferencial de competência de gestão entre os níveis de governo*.¹² Nos termos da nossa Constituição, a implementação de programas nesta área é de competência de qualquer um dos níveis da federação, ainda que submetidos a diretrizes gerais emanadas da União. Seus dispositivos são bastante genéricos quanto à distribuição de competência para implementação de políticas de habitação social.

Durante o governo Fernando Henrique, a postura adotada foi a de que o governo federal não poderia cumprir o papel de principal financiador de habitação, nos moldes do antigo BNH, abrindo-se espaço para que os Estados e Municípios obtivessem financiamento através de recursos externos e co-financiamento, justificando a adoção de um modelo descentralizado.

Neste período, a União manteve um papel predominantemente normativo e de fomento, cabendo aos Estados o papel de definição de parâmetros de ofertas dos serviços, além de regulação e controle dos programas, que seriam executados, essencialmente, pelos Municípios em parceria ou não com o setor privado.¹³ Os Estados somente poderiam executar os programas naquelas situações em que o ente municipal não pudesse fazê-lo. Ou melhor, os Municípios seriam a instância mais adequada para a gestão e implementação dos programas habitacionais.

A postura assumida pelo governo FHC foi no sentido de descentralizar as políticas sociais, dentre elas a política habitacional, a ser concebida de forma mais democrática, ágil e eficiente, atribuindo, por conseguinte, a ineficiência e a corrupção dos governos anteriores ao modelo centralizado de gestão.

É importante mencionar também que a constituição de um Sistema Estadual de Habitação no Estado de São Paulo e a difusão dessa idéia entre os secretários estaduais de habitação fizeram com que iniciativas nesta direção fossem tomadas por outros Estados.

Arretche comenta ainda que o Sistema Estadual de Habitação do Estado de São Paulo foi institucionalizado graças à sucessiva aprovação na Assembléia Legislativa estadual da lei que elevou em 1% a alíquota do ICMS, vinculando-a à produção habitacional pública. Esta iniciativa tem garantido, desde então, um fluxo permanente de recursos a serem destinados à produção de habitação pelo Estado.

Quanto aos demais Estados brasileiros, vale acrescentar que, no momento da desarticulação do sistema promovido pelo BNH, todos eles possuíam companhias estaduais de habitação que, em virtude da escassez de recursos, tiveram que adotar outras estratégias de ação.

No Ceará, o financiamento da política habitacional apoiou-se, a exemplo de São Paulo, em recursos próprios, pois o Estado possuía uma elevada dívida com a CEF (que substituiu o BNH, após a sua extinção), o que inviabilizou futuras transferências federais. Daí porque optou por propor programas alternativos, dentre eles, o Programa Moradia, voltado para os Municípios do interior e o programa Mutirão e Habitar, ambos implementados durante o governo Ciro Gomes. Apesar disso, a política habitacional no Estado não foi aplicada de forma regular, sobretudo, em razão da descontinuidade de recursos.

Em relação aos Estados da Bahia, Pernambuco e Paraná, Arretche¹⁴ esclarece que contaram com expressivos montantes de transferências federais e puderam, assim, implementar programas com relativa margem de autonomia.

No Paraná, por exemplo, no período compreendido entre 1987 e 1994, foram construídas mais de 48.000 unidades habitacionais. Na Bahia, a URBIS conseguiu captar grande quantidade de recursos nos primeiros anos da década

de 1980, incorporando a prestação de serviços de assessoria técnica ao governo estadual e aos municípios, diversificando, assim, suas atividades. Entre os anos de 1987 e 1994, no entanto, apresentou reduzida oferta de soluções habitacionais, cerca de 12.735 unidades, apesar de contar com grande parte de recursos do FGTS.¹⁵

Já no que se refere a Pernambuco, foi durante os anos de 1987 e 1990 que os primeiros programas alternativos foram implementados, e já neste período havia uma crescente preocupação com a participação popular. A COHAB-PE concebeu o programa “Chão e Teto” que compreendia dois conjuntos diferentes de intervenção, a saber: programas de construção e aquisição de unidades habitacionais e programas de intervenção urbana através de legalização da posse da terra e urbanização de favelas. Os programas de regularização fundiária não eram geridos sob normas de CEF, não possuindo linhas de financiamento federal. Eram programas autônomos, executados em nível local.

Recife, por sua vez, criou o PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas de Especial Interesse Social, em 1987, e através dele, vários programas de regularização fundiária foram implementados nos anos seguintes. Apenas na década de 1980, aproximadamente 80 mil hectares de terras, metade da área ocupada por favelas na cidade de Recife, foram desapropriados. Em 1996, a capital do Estado possuía uma população de cerca de 1 milhão e 300 mil habitantes, dos quais 50% viviam em mais de 500 favelas que, por sua vez, ocupavam apenas 15% do território.

No âmbito do programa de regularização da posse da terra em Recife, inteiramente financiados com recursos estaduais, foram doados cerca de 30.500 títulos de propriedade aos moradores de 24 áreas urbanas, concentradas na Região Metropolitana de Recife.

Além disso, vale acrescentar que os governos pós-BNH também não disponibilizaram programas de financiamento habitacional que atendessem a maior parcela da nossa população urbana, que ganha até três salários mínimos. Com o aprofundamento da crise financeira do país, e a preocupação da União em honrar compromissos internacionais, numa era de globalização econômica, o desemprego aprofundou-se enormemente, assim como a pobreza, seja nas cidades, seja no campo.

O fortalecimento do poder local decorrente da progressiva descentralização implementada após a década de 1980 fez com que alguns Municípios, preocupados com o aumento das soluções informais no setor habitacional e com as conseqüências sociais das mesmas, iniciassem, de forma pioneira, as primeiras propostas de regularização fundiária de assentamentos informais e/ou irregulares ocupados pelas populações de baixa renda.

5. Os programas alternativos no setor habitacional, geridos por Municípios brasileiros

Conforme mencionamos anteriormente, alguns Estados, como, por exemplo, Pernambuco, desde a década de 1980, promoveram programas alternativos na linha da política habitacional.

Por outro lado, a partir da nova redação constitucional de 1988, os Municípios ganharam o status de ente da Federação Brasileira, com competência e receitas próprias, e, com isso, também maior autonomia para atuarem na área social.

Várias políticas sociais foram descentralizadas, como educação fundamental e saúde e, no que se refere à política habitacional, inúmeras foram as iniciativas para minorar o problema da falta de moradia para as populações pobres das cidades.

A descentralização, no âmbito do processo democrático recuperado pós-CF/88, é uma das mais marcantes características dessa nova postura de gestão urbana, e com ela, o planejamento urbano ganha novas formas de abordagem. Da mesma forma, o poder local adquire maior expressão, podendo constituir-se em principal eixo articulador da ação pública nas políticas sociais e urbanas, através desse planejamento.

A questão ambiental, por exemplo, que durante décadas foi completamente desconsiderada, emerge como uma importante questão a ser observada para um desenvolvimento sustentável das cidades. Na seara habitacional, a urbanização de favelas e outros tipos de assentamentos em áreas de mananciais e de proteção ambiental aponta para a necessidade de se equacionar o problema habitacional relacionado à recuperação do meio ambiente.

Ademais, na falta de uma diretriz efetiva e de recursos a serem destinados ao setor habitacional, bem como, em face da emergência de inúmeros problemas urbanos, decorrentes do adensamento populacional nas cidades (aprofundamento do desemprego, da miséria, aumento e adensamento de favelas, degradação ambiental, violência etc.), alguns municípios iniciam, na década de 1980, os primeiros programas de regularização fundiária de favelas e de loteamentos considerados irregulares e/ou clandestinos.

Contrariando uma postura que apregoava a necessidade de remoção dessas ocupações, e que perdurou durante boa parte do século passado, esses municípios (entre eles, Belo Horizonte, Recife, Diadema, Rio de Janeiro, Santo André, Goiânia, Porto Alegre etc.), implementaram programas de regularização fundiária como uma alternativa para a carência habitacional da população

pobre das cidades e para a falta de recursos e diretrizes federais para o provimento habitacional no país.

Os programas, em sua maioria, conjugaram desde aspectos urbanísticos (com a alteração dos padrões legais urbanísticos e provisão de serviços públicos), a aspectos jurídicos (concessão de títulos, legalização da posse em áreas públicas) e de inclusão social (participação da comunidade, incentivo a pequenos comércios etc.), além de promoverem a remoção dos ocupantes de áreas de risco para unidades habitacionais construídas próximas a estas ocupações.¹⁶

Visavam, em especial, atuar sob a forma curativa, ou seja, propiciar melhores condições de vida e moradia para a população pobre das cidades. Entretanto, muitos foram e são os entraves legais, urbanísticos, cartorários e financeiros que têm enfrentado.

Se, por um lado, pode-se dizer que houve uma ampliação do campo de discussão em torno de questões como inclusão social, fragmentação da cidade, recuperação ambiental e gestão democrática; por outro, os programas até então implementados não tiveram o condão de diminuir as invasões urbanas, a proliferação da informalidade, nem de baratear o acesso à habitação pelos mercados formais, além de terem encontrado inúmeros problemas no que se refere às dificuldades impostas pelo registro imobiliário.

Além desses fatores, não se deve perder de vista que o sucesso de qualquer política em nível local, depende de sua institucionalização e de sua vinculação, ou não, a determinada gestão governamental que a originou. Daí porque muitos programas foram descontinuados com a mudança da gestão municipal, para serem retomados posteriormente.

A favela e os demais assentamentos informais ainda são essencialmente vistos como antros de violência, pobreza e falta de higiene. E, apesar das iniciativas de regularização, estes ainda são problemas que estão longe de ser resolvidos.

Visualizada do ponto de vista da situação das maiores cidades brasileiras, a possibilidade de regularização, como política alternativa de habitação social, parece significar uma esperança de solução jurídico-urbanística para a situação de milhares de pessoas que vivem em assentamentos precários, pois, não se pode olvidar que, decorrentes do processo de urbanização vivido pelo país a partir da década de 1940, nossas metrópoles possuem entre 40% e 70% da população vivendo de forma considerada, no mínimo, como irregular, pois não foram beneficiadas pelas políticas habitacionais implementadas durante a vigência do SFH e do BNH.

Atualmente, já são mais de 20 anos de execução de programas de regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. No entanto, estes programas não tiveram o condão de diminuir a proliferação das soluções informais de moradia, pois o solo urbanizado das cidades continua a ser caro para

grande parte da população urbana, levando essa população a alimentar um mercado imobiliário informal crescente.

Enquanto as propostas de regularização eram lentamente desenvolvidas, a cidade informal continuou a crescer, e segundo esclarece Fernandes, “de 1 milhão de moradias no Brasil (em 2002), 700 mil foram produzidas informalmente”,¹⁷ ou seja, o fenômeno do acesso informal e irregular a terra, nas cidades brasileiras, não está contido, ele continua a crescer.

No entanto, com a recente criação do Ministério das Cidades, pelo atual governo federal, as questões urbanas e, entre elas, as questões relacionadas à moradia, assumem uma nova feição de importância dentro das agendas públicas do país. O atual governo, em pouco mais de dois anos, tem procurado criar alternativas, firmar convênios com Municípios e fomentar programas tanto de regularização, quanto no que se refere a financiamento habitacional para a população de baixa renda.

Com um espírito nitidamente participativo, o Governo Federal tem também promovido inúmeros fóruns de discussões, dos quais participam representantes municipais, ONG's, associações de bairro etc. E esta é uma nova vertente na relação entre o poder público e o cidadão, sobretudo em um país subjugado por vários anos de ditadura.

6. As propostas atuais do Governo Federal para a política habitacional

Atualmente, o Governo Federal, através do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Habitação, possui um programa de Carta de Crédito que visa atender famílias com renda mensal de até 12 salários mínimos, que pretendam adquirir imóveis novos e usados, construir em terrenos próprios ou reformar seus imóveis.

Além deste, o Governo conta com o programa Habitar Brasil/BID, que é financiado com recursos do Orçamento Geral da União e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, visando atender famílias com renda de até três salários mínimos moradoras de assentamentos sub-normais. Este programa conjuga ações integradas de financiamento habitacional, saneamento e infraestrutura, além de apoiar a modernização institucional de municípios que pretendam atuar na melhoria das condições de moradia das famílias de baixa renda.

A União, através do Ministério das Cidades, acaba de aprovar o primeiro Programa de Crédito Solidário destinado a famílias de zero a três salários mínimos, do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Através de publicação no Diário Oficial da União, em 6 de agosto de 2004, foram aprovadas 684

propostas, das 2.759 inscritas. Isto significa a possibilidade de beneficiar até 41 mil famílias em todo o país, através de cooperativas e associações habitacionais. Segundo este programa, podem ser emprestados até R\$ 20.000,00 por família, com prazo de 240 meses para pagamento.

O Governo, ao que parece, pretende destinar R\$ 500 milhões ao programa, sendo R\$ 350 milhões para construção de moradias e R\$ 150 milhões para a constituição de subsídios e fundo de aval, a fim de possibilitar o juro zero. A pré-seleção foi realizada de acordo com critérios estabelecidos pela instrução normativa da Secretaria Nacional de Habitação de 14.05.2004 e apenas três Estados da Região Norte não apresentaram propostas.

Na Bahia, por exemplo, 40 cooperativas tiveram seus projetos pré-selecionados para o atendimento de 3,3 mil famílias, sendo que os recursos do FDS para o Estado somam em torno de R\$ 27,7 milhões.¹⁸

Este programa originou-se de uma preocupação do governo com as famílias que ganham até três salários mínimos, onde se encontra o maior déficit habitacional do país. O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social já havia sofrido alterações por meio da Medida Provisória n.º 200, publicada em 21 de julho passado, a fim de propiciar a realização do financiamento habitacional para essas famílias. Até julho tinham sido disponibilizados 25 mil créditos.

No início de 2004, o Ministério das Cidades publicou um boletim que informava sobre as principais atividades do governo durante o ano de 2003 e, entre elas, podemos citar: 1. o investimento de R\$ 382,5 milhões em subsídios para construção e compra de casas, que beneficiou 63 mil famílias com renda mensal até R\$ 740,00; 2. a manutenção, agora em caráter permanente, do Programa de Arrendamento Residencial que tinha extinção prevista para dezembro de 2003, pois este programa estaria beneficiando 179 mil pessoas com aplicação de R\$ 750 milhões no período de janeiro a dezembro de 2003; 3. o investimento de cerca de R\$ 120 milhões em obras de urbanização de favelas e na produção de núcleos habitacionais, obras que estariam sendo executadas em 46 cidades; 4. quanto à política de regularização fundiária, o governo cedeu áreas de propriedade da União a Municípios, como Rio de Janeiro, Recife, Santos, Cubatão, Guarujá e São Vicente (SP) para fins de regularização da posse, que beneficiaria 270 mil famílias moradoras nessas áreas.

Em junho de 2005 foi promulgada a Lei 11.124, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituindo o Conselho Gestor do FNHIS.

Esta Lei tem como objetivos principais viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e a uma habitação digna e sustentável,

além da implementação de políticas e subsídios necessários a viabilizar este acesso, tendo a Caixa Econômica como agente operador do FNHIS.

Além disso, o antigo Programa denominado Morar Melhor foi recentemente substituído por um programa de apoio às condições de habitabilidade em assentamentos precários. Este é um programa especificamente voltado para apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a lidarem com os assentamentos informais e precários, propiciando melhorias nesses assentamentos através da urbanização e de intervenções necessárias na segurança e salubridade de habitabilidade. Tendo como destinatários finais famílias com renda de até três salários mínimos, o programa prevê recursos a serem destinados para a urbanização dos assentamentos e para aquisição de materiais de construção necessários para a melhoria da habitação dessas famílias.

Essas são apenas algumas das estratégias que atualmente estão sendo propostas, como forma de minorar o problema habitacional que aflige, tanto a população das metrópoles, quanto de cidades de médio porte brasileiras.

Além dessas, os Estados e Municípios também possuem programas próprios na seara habitacional, tanto de financiamento quanto de políticas de regularização e urbanização de favelas e loteamentos, e o tema tem sido intensamente debatido em seminários, bem como, sendo objeto de estudos e pesquisas.¹⁹

7. Conclusões

A questão habitacional no Brasil, longe de solucionada, ainda demanda enormes desafios. Numa época de recessão econômica, com contenção de gastos públicos e excessivo rigor fiscal, a pobreza e o desemprego aumentam vertiginosamente, o que irá se refletir, sem dúvida alguma, na forma como as pessoas habitam, seja nas cidades, seja no campo.

A busca desenfreada por uma moradia digna ainda encontra-se distante para muitos brasileiros, que não possuem condições de pagar por ela e que, por isso, ocupam informal e precariamente parte de nossas cidades.

Ao lado dos assentamentos informais, um mercado imobiliário cada vez mais restrito garante habitação a uma parcela mínima da população, aquela que pode pagar caro para obter uma moradia pelos meios formais.

O planejamento urbano, que inicialmente surgiu sob a forma de intervenção física nas cidades, assume hoje feições cada vez mais distintas, tendo que lidar com problemas ambientais, de transporte e violência urbana, além dos relacionados ao saneamento urbano, à habitação e a tantos outros. Por isso, deve-se indagar de que maneira teríamos um planejamento eficaz na atualidade?

Esta é uma questão dentre as mais complexas do momento atual vivido pelo país, mas que, segundo nos parece, deverá envolver a participação cidadã, a gestão democrática e a parceria público-privada. Ou melhor, um planejamento urbano eficaz nos dias de hoje somente será possível se revestir-se em um planejamento urbano democrático. Aquele que melhor atende aos anseios da população envolvida e as metas dos governos e, principalmente, que não se baseie em práticas clientelistas, nem se preste a beneficiar apenas uma parte da cidade.

Afinal, nenhum instrumento é adequado em si, mas depende de sua finalidade e operação. Nenhuma virtualidade técnica substitui o controle social sobre esta prática.

O planejamento habitacional, por sua vez, tem que reconhecer a cidade real e envolverá uma intensa e essencial conscientização dos seus moradores da importância da moradia como um direito fundamental do homem, e não somente das classes abastadas.

A carência habitacional em nossas cidades contrapõe-se, por exemplo, a uma enorme quantidade de imóveis que permanecem vazios ou subutilizados, à espera de valorização imobiliária. E isso ocorre ao mesmo tempo em que os governos perdem a capacidade de agentes financiadores e/ou provedores de habitação social.

Utilizando as palavras de Maricato,²⁰ pode-se dizer que a invasão, espontânea ou organizada de terras no Brasil, é uma alternativa habitacional que faz parte da estrutura de provisão de habitação no país, daí porque a autora afirma que “ela é institucional: é funcional para a economia (barateamento da força de trabalho) e também para o mercado imobiliário privado”.

Assim sendo, a ampliação de meios para adquirir-se uma habitação, que na atual conjuntura tem deixado de fora inclusive o trabalhador de classe média, é imprescindível para a diminuição da injustiça na ocupação do território brasileiro.

Por fim, vale mencionar que vivemos um momento especialmente voltado para o papel do planejamento urbano, para o resgate da sua importância, pois todos os modelos utilizados no último século não conseguiram dar conta dos inúmeros problemas agravados pela urbanização do país, sobretudo os problemas habitacionais nas cidades.

Após 17 anos de promulgação da Constituição Federal, a ideologia tendente ao fortalecimento da autonomia municipal já está incorporada no atual momento vivido pelo país, restando fortalecer o princípio da gestão democrática, através do qual a população possa participar mais ativa e conscientemente da gestão das políticas públicas, visando um melhor atendimento das especificidades locais e o comprometimento dos governos, em conjunto com a população, para superar as dificuldades.

Impõe-se, por isso, a reflexão de que talvez seja este o momento de pensar num planejamento menos burocrático e mais facilitador, que possa incluir e atender a todos os cidadãos, independentemente do *status* que ocupam na sociedade.

8. Notas

- 1 PENALVA SANTOS, Angela Moulin Simões; MOTTA Marly Silva da. O bota-abixo revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003). *Revista Rio de Janeiro*, n. 10, p. 11-34, maio-ago. 2003.
- 2 RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil*. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). *Brasil, um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 141.
- 3 ABREU, Maurício. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, IPLANRIO, 1987. p. 82.
- 4 MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 123.
- 5 CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, P. R. (org.). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1977. p. 188.
- 6 ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: FAPESP, Revan, 2000. p. 47.
- 7 BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Lícia (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1980.
- 8 BOLAFFI, Gabriel. *Op. cit.*, p. 169.
- 9 MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 44.
- 10 MARICATO, Ermínia. *Op. cit.*, p. 44.
- 11 ARRETCHE, M. *Op. cit.*, p. 85.
- 12 ARRETCHE, M. *Op. cit.*, p. 90.
- 13 ARRETCHE, M. *Op. cit.*, p. 90 e seguintes.
- 14 ARRETCHE, M. *Op. cit.*, p. 110.
- 15 ARRETCHE, M. *Op. cit.*, p. 113.
- 16 Ver sobre o tema excelente pesquisa do IBAM, disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Ver também: ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, IPPUR, FASE, 1997.
- 17 FERNANDES, Edésio. Apresentação do Programa Nacional de Apoio a Regularização Fundiária Sustentável do Ministério das Cidades. In: *Seminário Nacional de Regularização Fundiária Sustentável*. Brasília: jul. 2003. *Disponível em*: <<http://www.cidades.gov.br>>.
- 18 Informações obtidas através do site: <www.cidades.gov.br>.
- 19 O Ministério das Cidades organizou, em julho de 2003, o Seminário Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, em que foi lançado um programa nacional de apoio a regularização fundiária, disponível no endereço eletrônico: <www.cidades.gov.br>. Sobre o mesmo tema e

Gladys Rebeca C. Magalhães é Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro/ UERJ, Pós-graduada em Direito Civil pela Universidade Estácio de Sá/ UNESA, Mestre em Direito da Cidade pela UERJ.

disponível no mesmo endereço eletrônico encontra-se uma interessante e apurada pesquisa do IBAM sobre programas de regularização em 10 municípios brasileiros.

20 MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 82.

9. Referências bibliográficas

ABREU, Maurício. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, IPLANRIO, 1987.

ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, IPPUR, FASE, 1997.

ARRETCHE, Marla. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: FAPESP, Revan, 2000.

BOLAFFI, Gabriel. *Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos*. In: VALLADARES, Lícia (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1980.

CINTRA, A. O.; HADDAD, p. R. (org.). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1977.

DADOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Disponíveis em*: <<http://www.cidades.gov.br>>.

FERNANDES, Edésio. *Apresentação do Programa Nacional de Apoio a Regularização Fundiária Sustentável*. In: *Seminário Nacional*

de Regularização Fundiária Sustentável. Brasília, jul. 2003. *Disponível em*: <<http://www.cidades.gov.br>>.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Hucitec, 1996.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias*. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

PENALVA SANTOS, Ângela Moulin Simões; MOTTA, Marly Silva da. *O bota-abaixo revisitado; o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003)*. *Revista Rio de Janeiro*, n. 10, p. 11-34, maio-ago. 2003.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. *Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil*. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (org.). *Brasil, um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

Planejando habitação social no Brasil: "Em que pé estamos?"

Palavras-chave: urbanização; planejamento urbano;
política habitacional; regularização fundiária.

Este artigo faz uma análise do planejamento habitacional no Brasil, enfocando o processo de urbanização e a importância dos modelos de planejamento utilizados nesse período para o agravamento da crise habitacional no país. A seguir, analisa o papel do Banco Nacional de Habitação durante as décadas de 1960 e 1970 e as políticas sociais voltadas para o setor habitacional, implementadas após a sua extinção, enfatizando a progressiva descentralização político-administrativa do país, a ampliação do poder local e os programas alternativos de habitação social utilizados por Municípios Brasileiros, dando-se especial destaque aos programas de regularização fundiária. Por fim, o artigo se preocupa em descrever as principais propostas atualmente disponibilizadas pelo Governo Federal no que se refere à política habitacional, refletindo sobre a importância de uma nova abordagem sobre as funções do planejamento urbano atual.

Planning de social habitation in Brazil: "Where we stand?"

Keywords: urbanization, urban planning; housing politics; land regularization.

This article intends to analyze housing planning in Brazil, emphasizing the process of urbanization and the importance of the models of urban planning as factors which contribute for the housing crisis in the country. It also analyzes the role played by the Banco Nacional de Habitação (National Housing Bank) during the 1960 and 1970 decades, and the government actions in the housing sector adopted after its extinction, emphasizing the progressive political and administrative decentralization in Brazil, the increasing of local power, and the alternative programs on social housing carried out by Brazilian cities, with a special focus on program of land regularization. Finally, it describes the main proposals of the federal government on the subject of housing politics, which invites the reflection on the importance of a new approach about the functions of urban planning.