
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

A moradia como objeto de Política Federal¹

Maria Sílvia Barros Lorenzetti &
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

*Consultoras Legislativas da Câmara dos Deputados
Núcleo de Desenvolvimento Urbano e Regional,
Meio Ambiente, Trânsito e Transportes*

A carência de moradia adequada, entendida não apenas como um mero abrigo, mas também como um conjunto de elementos ligados ao saneamento básico, serviços urbanos, educação e saúde, constitui um dos mais graves problemas com que se defrontam as sociedades atuais. Embora não seja um problema restrito à realidade brasileira, ele apresenta-se de forma particularmente grave entre nós, à vista do caráter intenso e concentrador que marcou o nosso processo de urbanização. A incapacidade de fazer acompanhar esse processo com a oferta de moradias, infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos suficientes, tem comprometido a qualidade do ambiente urbano na maioria das grandes cidades brasileiras.

Mais do que uma necessidade, a moradia pode ser identificada como um direito que integra o direito à subsistência, o qual, por sua vez, representa a expressão mínima do direito à vida. O acesso à moradia tem sido reconhecido como direito social pela comunidade internacional desde 1948, quando de sua inclusão na Declaração Universal dos Direitos Humanos, tendo sido reafirmado pelas 1ª e 2ª Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I e II), realizadas em Vancouver (1976) e em Istambul (1996), respectivamente. Principal resultado formal do Habitat II, a Agenda Habitat, que tem o Brasil entre os signatários, reafirma, como princípios e objetivos essenciais, a moradia adequada para todos, na forma de um direito que deve ser progressivamente assegurado, e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos.

Esse entendimento coloca uma grande responsabilidade nas mãos do poder público. Enquanto direito, a moradia deixa de ser apenas fruto da capacidade econômica ou produtiva das pessoas, de sua capacidade de pagamento, enfim, e passa a depender em maior grau, direta ou indiretamente, do Estado, à medida que ele apresenta-se como o principal garantidor dos direitos sociais.

Para uma melhor compreensão do problema da carência habitacional, faz-se importante uma reflexão sobre o próprio conceito de *déficit*. O termo *déficit*

¹ Este texto baseia-se em monografia apresentada por uma das autoras ao final do curso de Especialização em Políticas Públicas e Governo, da EPPG/UFRJ.

sugere a idéia de um quantitativo neutro, o que não corresponde à realidade das necessidades habitacionais, que diferem em função dos diversos segmentos sociais envolvidos, bem como variam e transformam-se com a dinâmica da sociedade. A conceituação mais completa abarca no *déficit* as famílias que vivem em habitações inadequadas, do ponto de vista da qualidade da construção, do acesso à infraestrutura urbana e da densidade domiciliar, sem considerar-se a questão das moradias serem “próprias” ou não. A propriedade só interessa à medida que o aluguel passe a constituir um ônus excessivamente alto para as famílias.

Estudos realizados sobre o *déficit* habitacional brasileiro, apontavam, para o início desta década, números variando de 3,4 milhões² até 5 milhões de unidades³, para a parcela do *déficit* que implica, necessariamente, em construção de novas moradias – *déficit* quantitativo. Complementarmente, as mesmas fontes estimavam em 9,3 milhões² e 8,8 milhões³ o montante de moradias consideradas inadequadas pela carência ou insuficiência de infra-estrutura básica – *déficit* qualitativo. Considerando que o IBGE estimava, para a mesma época, em cerca de 39 milhões o número de famílias brasileiras, conclui-se que cerca de um terço delas não dispunham de moradia adequada.

Vale lembrar, ademais, que os números indicados para o *déficit* habitacional, seja quantitativo ou qualitativo, não incluem, via de regra, a parcela referente à carência de moradia exclusivamente por posse irregular do terreno, particularmente nos casos não passíveis de legalização (em encostas ou áreas de interesse ambiental, por exemplo), o que, nas grandes cidades, pode representar um montante não desprezível.

A questão da carência de moradia adequada mostra-se, basicamente, como um problema da população urbana de baixa renda. A Fundação João Pinheiro aponta que, do total do *déficit* de novas moradias urbanas, 84,3% referem-se a famílias com renda mensal inferior a 5 salários mínimos. Considerando que essa parcela da população dificilmente consegue suprir suas necessidades pelos mecanismos convencionais de mercado, há que se entender o problema habitacional não como uma questão mercadológica de demanda reprimida, mas como a ausência real de condições de acesso à moradia. Isto reforça a responsabilidade do poder público, visto que, para as famílias de menor poder aquisitivo, o acesso à moradia adequada passa a depender, inexoravelmente, da intervenção do Estado.

Não obstante a clareza do diagnóstico, a retrospectiva da atuação formal do

² PRADO, E. S. e PELIN, E. R. *Moradia no Brasil: reflexões sobre o problema habitacional brasileiro*. - São Paulo: FIPE/USP e CBMM, 1993. 86 p.

³ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Projeto PNUD/SEPURB. - Belo Horizonte: FJP, 1995. 146 p.

poder público nos mostra que a população de mais baixa renda, que representa a parcela mais significativa do *déficit*, nunca conseguiu ter suas necessidades habitacionais convenientemente supridas. Ao longo de décadas, uma sucessão de planos e programas voltados à habitação popular foram implementados, sem que se lograssem resultados expressivos em termos de número de famílias atendidas, proporcionalmente à demanda.

Com o desafio de mudar esse quadro, o Governo FHC apontou inicialmente na direção certa. Num primeiro passo, foi extinto o Ministério do Bem-Estar Social, criando-se a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), na esfera do Ministério de Planejamento e Orçamento, com a missão de reestruturar a formulação e a operação da política habitacional. A orientação básica era, então, uma postura não-assistencialista, a descentralização operacional, por meio das administrações estaduais e, principalmente, municipais, e a busca de maior envolvimento da sociedade civil. Propugnava, ainda, pela necessidade de tratar a habitação de uma forma mais ampla, no âmbito de uma política de desenvolvimento urbano, integrada com as ações em saneamento e transportes urbanos.

A partir dessa orientação conceitual, o Governo FHC colocou em execução alguns programas que, em princípio, procuram refletir a diversidade do problema habitacional brasileiro, de forma a intervir nas várias faces que caracterizam o *déficit*.

O primeiro a ser citado é o Pró-Moradia, com recursos do FGTS e contrapartidas estaduais e municipais, que prevê a concessão de financiamentos a estados e municípios, na qualidade de mutuários, para projetos destinados a famílias com renda de até 3 salários mínimos, que vivam em moradias inadequadas, por condições de falta de segurança ou de salubridade. Uma inovação interessante trazida pelo Pró-Moradia diz respeito ao envolvimento obrigatório de instâncias colegiadas estaduais ou municipais no processo decisório de definição de prioridades para a aplicação dos recursos, com participação da sociedade civil.

Destinado igualmente aos poderes públicos estaduais e municipais, e atuando junto ao mesmo segmento de população do Pró-Moradia, há o Habitar-Brasil, que utiliza como fontes de recursos o Orçamento Geral da União e contrapartidas de estados e municípios, além de prever a possibilidade de canalização de recursos externos. Entre seus objetivos, destacam-se a melhoria das condições de habitabilidade e da qualidade de vida das famílias que vivem em áreas degradadas, de risco, insalubres ou impróprias para moradia.

Para a população com renda familiar de até 12 salários mínimos, instituiu-se o Programa Carta de Crédito, prevendo o crédito direto ao cidadão para aquisição de habitação nova ou usada, ampliação e melhoria de habitação existente, construção de moradia ou aquisição de lote urbanizado para construção,

com recursos do FGTS. Na sua modalidade associativa, o programa Carta de Crédito volta-se para a concessão de financiamento para pessoas físicas agrupadas em condomínios ou organizadas por associações, sindicatos, cooperativas ou empresas construtoras do setor habitacional, bem como para empreendimentos promovidos por companhias de habitação ou outros órgãos assemelhados.

No início de 1999, a Sepurb foi extinta, passando-se as questões referentes ao desenvolvimento urbano para uma secretaria na esfera da Presidência da República. Ao mesmo tempo, criou-se o Programa de Arrendamento Residencial, visando à aquisição de imóveis para arrendamento a famílias com renda de até 6 salários mínimos. O Programa será operacionalizado a partir da criação de um fundo financeiro específico, gerido pela CEF, com recursos limitados a cerca de R\$ 3 bilhões, sendo R\$ 2,45 bilhões por contrato de operação de crédito junto ao FGTS e o restante proveniente de saldos disponíveis de alguns outros fundos e programas em extinção.

Não obstante existam outros programas, os citados constituem o carro-chefe da política habitacional do Governo FHC. Como regra geral, podemos dizer que todos eles têm enfrentado problemas na sua implementação.

O Pró-Moradia, que entre 1995 e 1998 investiu cerca de R\$ 1,1 bilhão e atendeu a aproximadamente 330 mil famílias, encontra-se no momento paralisado em função da incapacidade de estados e municípios contraírem novos empréstimos junto ao FGTS. Isto põe em claro a dificuldade de equacionarem-se as necessidades habitacionais da população e a situação financeira de estados e municípios como mutuários. Se poucos têm condições sequer de habilitarem-se ao Programa, a maioria não conseguirá arcar com a parcela de subsídio requisitada para compensar o baixo poder aquisitivo da população-alvo.

Em relação ao Habitar-Brasil, à parte da pequena monta de recursos alocados, destaca-se o problema da falta de critérios técnicos objetivos na sua aplicação, o que dá margem a manipulações de caráter político por ocasião da liberação dos recursos. Ademais, na tramitação da Lei Orçamentária Anual, é comum a apresentação de muitas emendas tendentes a pulverizar excessivamente os poucos recursos disponíveis, o que resulta em perda de produtividade. Tal procedimento impede que os recursos orçamentários destinados à habitação sejam usados em composição com os demais programas lastreados no FGTS, particularmente com o Pró-Moradia, de forma a oferecer a parcela de subsídio necessária ao sucesso daqueles programas no atendimento da população de baixa renda.

O Programa Carta de Crédito, embora mantenha-se em funcionamento regular, tem caminhado, com o passar do tempo, para uma situação operacional que deixa de priorizar os critérios sociais na seleção dos beneficiários, como o número de

peessoas da família, para colocar em primeiro plano a análise da capacidade de pagamento, segundo parâmetros de uma linha de crédito bancário convencional. Nos quatro primeiros anos do Governo FHC, o Programa investiu em torno de R\$ 5,5 bilhões, atendendo aproximadamente 350 mil famílias.

Aspecto fundamental em qualquer política pública, o equacionamento das fontes de financiamento da política habitacional não tem tido um tratamento eficaz. A exemplo do que acontecia nos governos anteriores, o descompasso entre o custo dos financiamentos e a capacidade de pagamento da clientela continua sendo a questão mal resolvida. O Governo FHC, mesmo reconhecendo que as fontes convencionais de financiamento são incapazes de suprir as demandas da política habitacional, lastreia praticamente todos os programas nos recursos do FGTS, cujo custo financeiro é incompatível com a capacidade de pagamento da população a que os programas se destinam.

Cumprir observar, a propósito, que o FGTS já não é uma fonte muito farta: com o desemprego verifica-se o aumento dos saques, enquanto, por outro lado, a informalização do mercado de trabalho e a flexibilização das leis trabalhistas apontam para uma redução nos depósitos. Além disso, há uma tendência de querer-se flexibilizar a utilização do FGTS, atingindo outros setores e investimentos, como as bolsas de valores e o programa de privatização, por exemplo.

Ainda no que tange a recursos, deve ser levada em consideração a relação da política habitacional com decisões de política macroeconômica. De fato, a manutenção da estabilidade da moeda requer, no mais das vezes, a elevação das taxas de juros, com reflexos nos financiamentos habitacionais. Ademais, é extremamente desejável o incentivo às aplicações de longo prazo, que têm um perfil mais adequado para os financiamentos habitacionais.

No que tange à descentralização, medida necessária e acertada, pode-se afirmar que um dos principais problemas na sua implementação reside no fato de não haver uma explicitação das competências próprias de cada nível de governo, exigida para que o processo se dê de maneira articulada. Vale lembrar, ainda, que a estratégia da descentralização não desobriga o Governo Federal do cumprimento de sua função de corrigir as desigualdades sociais e regionais de renda. Isto implica que, além da alocação direta de recursos, o Governo Federal deve comprometer-se com atividades de difusão de tecnologias e experiências, de apoio técnico e de auxílio aos poderes locais, que não contam com estrutura institucional de planejamento adequada.

Uma questão que permeia os processos de descentralização e de participação diz respeito à gestão dos recursos. A descentralização operacional e a institucionalização de mecanismos de participação encontram adversários dentro da própria estrutura do Governo Federal, à medida que a implementação de ambas

leva a uma certa perda de poder por parte dos organismos tradicionalmente envolvidos com a gestão dos recursos, como a CEF.

A solução desse problema nos remete ao incremento da participação da sociedade civil nos processos decisórios que, mais do que desejável, é uma recomendação da Agenda Habitat. Entretanto, não se verificaram, até o momento da elaboração deste trabalho (outubro de 99), ações concretas no sentido de institucionalizarem-se os mecanismos de participação social no âmbito federal, ao contrário do que já vem ocorrendo nos campos estadual e municipal.