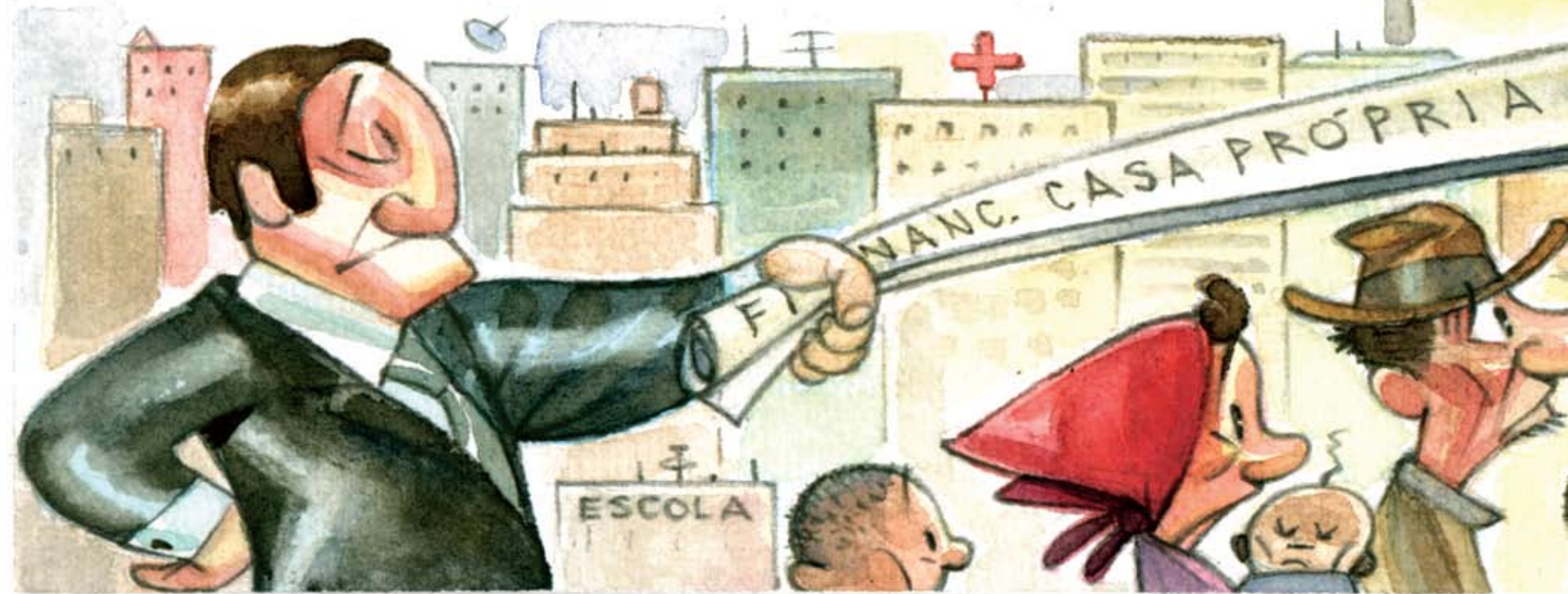


MORADIA POPULAR

As armadilhas do pacote habitacional

Incitar a produção de moradias parece duplamente atraente em um momento de crise econômica: estimula-se a indústria, geram-se empregos e, ao combater a reprodução das favelas e periferias do país, enfrenta-se uma questão candente na sociedade brasileira. Será?

POR RAQUEL ROLNIK E KAZUO NAKANO*



Um pacote habitacional, ainda em gestação, vem sendo anunciado como um dos elementos-chave da estratégia governamental para impulsionar o crescimento da economia brasileira e enfrentar os efeitos da crise global. Composta de uma série de medidas destinadas a estimular a produção habitacional e manter o desenvolvimento dos setores imobiliários e da construção civil, essa mobilização de investimentos públicos, notadamente em áreas de uso intensivo e disponibilidade rápida de mão-de-obra, tem sido uma das soluções keynesianas clássicas para momentos como este.

Incitar a produção de moradias parece então duplamente atraente: estimula-se a indústria, geram-se empregos e enfrenta-se uma questão candente na sociedade brasileira – a absoluta precariedade que caracteriza a moradia da maior parte da população –, combatendo a reprodução das favelas e periferias do país. Será?

Há algumas armadilhas e falácias nesse pacote habitacional que, pelo menos no que foi aventado publicamente até agora, tem sido alicerçado sobre uma política de ampliação do acesso ao crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, confundindo política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção.

A análise crítica sobre a política habitacional brasileira vigente entre as décadas de 1960 e 1980 traz aprendizados importantes que precisam ser levados em conta no debate atual. Desde a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação), o uso dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

(FGTS) em financiamentos para a produção e comercialização de empreendimentos habitacionais dinamizou o mercado imobiliário de médio e alto padrão nas cidades brasileiras, provocando grande aumento no preço de terrenos. Dos 4,5 milhões de moradias erguidas com financiamentos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) entre 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos localizados nas periferias urbanas, em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos. Enfim, por não ser cidade. O crédito imobiliário naquele período jamais alcançou a faixa de renda familiar mensal entre 0 e 3 salários mínimos, que concentrava – e continua concentrando – 90% do déficit habitacional. O resultado foi o aumento da favelização e da autoconstrução em loteamentos precários e irregulares país afora.

Podemos afirmar que algumas das medidas anunciadas (e a ausência de várias outras) nos fazem antever um impacto urbanístico semelhante ao vivido no período do BNH. A proposta atual de utilizar os recursos do FGTS, oriundos dos trabalhadores, em financiamentos para a compra de imóveis de até R\$ 600 mil, alterando o limite atual de R\$ 350 mil, significa assumir, com todas as letras, que a intenção não é implementar uma política habitacional de fato. Famílias cuja renda permite a obtenção de créditos para compra de imóveis com aqueles preços correspondem a somente 0,9% do déficit habitacional brasileiro. Além do mais, essa demanda pode ser perfeitamente atendida com

produtos habitacionais financiados pelos fartos e abundantes recursos do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo).

Outra das propostas anunciadas aponta para esquemas inovadores de ampliação do acesso ao crédito, já praticados pela Caixa Econômica Federal há alguns anos, tais como o uso do lucro das aplicações financeiras do FGTS para aumentar o subsídio nos financiamentos, entre outros. A evolução do financiamento habitacional mostra, principalmente a partir de 2005, avanços na oferta de recursos para as famílias com rendas mais baixas do que aquelas historicamente atendidas por esses tipos de financiamento. De fato, se examinarmos o balanço dos empréstimos com recursos do FGTS em 2007, um excelente ano para o setor imobiliário e da construção, dos 278 mil contratos realizados nesse período, 61% foram assinados por famílias com renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos. Entretanto, metade dos financiamentos obtidos por essas famílias de baixa renda foram para compra de materiais de construção, ou seja, para autoconstrução, feita por eles próprios em loteamentos precários e favelas. Esse montante foi concedido sem qualquer articulação com serviços de assistência técnica que pudessem garantir moradias seguras e de qualidade e tampouco esteve vinculado a projetos de urbanização.

No mesmo ano, o total de contratos de financiamento imobiliário – incluindo o FGTS e o SBPE – foi de 500 mil unidades habitacionais. Graças ao aumento do crédito ocorrido desde 2005, verificou-se, em 2007 – pela primeira vez na nossa história –, diminuição do déficit habitacional, que de 7,9 milhões de unidades passou a 7,2 milhões! Contudo, mais uma vez é preciso perscrutar a matemá-

tica. De fato, houve aumento do número de domicílios maior do que o do número de famílias. Porém, apenas 10% das 500 mil operações de crédito imobiliário foram construções novas produzidas no mercado formal para as famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos (90% do déficit), ao passo que 50% dessas novas casas e apartamentos foram para aquelas com renda superior a cinco salários mínimos mensais (3,8% do déficit). Assistimos o resultado disso nas grandes cidades brasileiras: o adensamento nas favelas e periferias e a sobreoferta de unidades habitacionais para a demanda de renda média que permanecem “encalhadas”, com grandes possibilidades de engrossar o número de casas e apartamentos vazios, que hoje já é quase igual ao déficit habitacional do país – 6,7 milhões de unidades. Paradoxo? Não.

Tradicionalmente, a política habitacional brasileira baseou-se na oferta de subsídios e créditos individualizados para a obtenção da propriedade privada. Entretanto, as necessidades habitacionais da população de baixíssima renda não são atendidas desse modo. É preciso aproveitar melhor, nos imóveis públicos, a aplicação da concessão de uso especial para fins de moradia e avançar em outros regimes de propriedade imobiliária, como as propriedades cooperativas existentes no Uruguai. Além disso, é necessário aperfeiçoar as modalidades de programas de moradia e considerar a oferta de serviços, como o aluguel subsidiado, largamente utilizado em cidades americanas e países europeus, e a assistência técnica articulada com recursos para a promoção habitacional por autogestão ou para a compra de materiais de construção, entre outros. Outra opção possível é a criação de modalidades de



e.v.

© Edgar Vasques

financiamento habitacional que não se restrinjam à construção de novas unidades em glebas e terrenos não edificados, mas incorporem as possibilidades de reciclagem e reabilitação de edifícios existentes localizados em espaços urbanos consolidados, em especial no centro das cidades, e que podem ser aproveitados para moradias populares.

SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana. As longas viagens diárias entre a residência e os locais de trabalho ou de ensino congestionam as vias e os transportes coletivos, prejudicando a qualidade de vida coletiva. Ademais, o predomínio das opções sobre pneus – especialmente os automóveis que usam combustíveis fósseis e emitem gás carbônico – contribui para a poluição do ar, o aquecimento global e as mudanças climáticas, cujos efeitos já estão afetando milhões de pessoas no mundo inteiro.

O padrão periférico e precário de localização das moradias populares pode se reproduzir, em larga escala, nas cidades brasileiras, caso não articulemos uma grande oferta de financiamento imobiliário e promoções públicas habitacionais com estratégias eficientes de acesso a terras adequadas, inseridas na cidade e integradas aos benefícios da vida urbana. Por outro lado, políticas e pro-

gramas de produção de cidade, tais como grandes investimentos em transporte público de massa e condições de urbanidade *ex ante*, são fundamentais para não transformarmos o “sonho da casa própria” em pesadelo de municípios caóticos e insustentáveis.

Já vimos esse filme no passado recente e conhecemos suas consequências funestas. A boa notícia é que hoje é possível e viável lançar não um pacote imobiliário, mas um pacote de desenvolvimento urbano estruturado sobre uma verdadeira política habitacional. Do ponto de vista legal, o Estatuto da Cidade, a Lei 11.124/2004, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e a recente Lei da Assistência Técnica permitem avançar significativamente em outras direções.


Desde 2001, ano em que foi aprovado o Estatuto da Cidade, o Brasil possui uma estratégia inovadora de regulação territorial e ampliação do acesso à terra urbanizada, em especial para a promoção de moradias populares. A aplicação de alguns instrumentos previstos nessa lei incide nos preços das terras urbanas, como as zonas especiais de interesse social demarcadas em glebas e terrenos desocupados, que, ademais, podem estar sujeitos a edificação, utilização e parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública. Combinados, esses instrumentos podem reduzir o preço dessas glebas e terrenos, que se colocam como um dos itens mais caros na composição de custos de empreendimentos habitacionais para os grupos de baixa renda.

Essa observação é importante porque, quando se discute a redução dos custos de

produção desse tipo de empreendimento a fim de adequá-los à capacidade de aquisição daqueles grupos, considera-se somente a desoneração por meio de um Regime Especial de Tributação (RET) ou dos insumos da construção. E o insumo principal – a terra urbana – não é levado em conta em nenhum momento dentre as medidas propostas, ainda que a maioria dos municípios com mais de 20 mil habitantes tenha incluído instrumentos do Estatuto da Cidade em seus Planos Diretores já aprovados. Por meio de imenso esforço nacional de órgãos dos governos federal, estaduais e municipais, junto com representantes de diversas instituições públicas e privadas e segmentos da sociedade civil, mais de 90% dos municípios obrigados a realizar seus planos diretores cumpriram com suas obrigações. Porém, para ser implementada, uma política pública requer incentivos. Qual é a força desses Planos Diretores e seus instrumentos se a política de financiamento do desenvolvimento urbano ignora solenemente sua existência?

No momento em que se discute a destinação de grandes montantes de recursos para financiar a produção e comercialização de moradias populares, em que se tem a proposta inédita de um Plano Nacional de Habitação, com metas e vários instrumentos articulados entre si, é preciso aproveitar os esforços e avanços nacionais para fortalecer a capacidade de planejamento e gestão territorial nos municípios, de modo a viabilizar a produção habitacional para a população com renda de até três salários mínimos em áreas inseridas nas cidades, com urbanidade e condições para o desenvolvimento social.

A Lei do SNHIS/FNHIS, originária de um dos primeiros PLs de iniciativa popular que

tramitou 13 anos no Congresso, estabelece a articulação entre fundos, planos e conselhos habitacionais nas três instâncias da federação. É importantíssimo que todos os recursos habitacionais dessas instâncias sejam utilizados no SNHIS, em articulação com as estratégias urbanas definidas pelo Estatuto da Cidade. A oferta de financiamentos imobiliários com recursos públicos não pode se restringir à produção e comercialização de um número “x” de unidades habitacionais e à criação de um número “y” de postos de trabalho no setor da construção civil. Em que pese a importância desses postos para a classe trabalhadora e para a economia do país, os cálculos não devem ser meramente econômicos e quantitativos. Construir moradias é produzir cidades. É essencial discutir os impactos dos empreendimentos imobiliários nas condições de vida, na instituição ou destituição de direitos sociais, no ordenamento territorial e no funcionamento das cidades. No Brasil, as cidades são marcadas por profundas expressões de desigualdades e exclusões socioterritoriais, e o principal sentido dos processos de produção de moradias é engendrar cidades e urbanidades para garantir o bem-estar e o desenvolvimento das pessoas. Estamos diante de uma bela oportunidade. Não vamos cair nas armadilhas sedutoras dos números: 1 milhão de moradias? Sim, mas onde, como e para quem? 

*Raquel Rolnik é arquiteta urbanista, professora doutora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), relatora internacional do Direito à Moradia da Organização das Nações Unidas (ONU). Kazuo Nakano é arquiteto urbanista, técnico do Instituto Pólis, doutorando do Núcleo de Estudos Populacionais (NEPO) da Universidade de Campinas (Unicamp).