

AS ARMADILHAS DO PACOTE HABITACIONAL

Raquel Rolnik¹ e Kazuo Nakano²

Um pacote habitacional – ainda em gestação - composto por uma série de medidas destinadas a estimular a produção habitacional e manter o crescimento dos setores imobiliários e da construção civil, tem sido anunciado como um dos elementos da estratégia governamental para impulsionar o crescimento da economia brasileira e enfrentar os efeitos da crise global que se originou nos Estados Unidos e se espalhou pelo mundo. A mobilização de investimentos públicos, notadamente em áreas de uso intensivo e mobilização rápida de mão de obra, como é o caso da indústria da construção civil, tem sido uma das clássicas soluções keynesianas para momentos de crise. Estimular a produção de moradias, neste contexto, parece ser bastante atraente, pois dinamiza a indústria, gera empregos e se enfrenta uma questão candente na sociedade brasileira: a absoluta precariedade que caracteriza a moradia da maior parte da população que vive nas favelas e periferias do país. Será?

Esse artigo chama a atenção para algumas armadilhas e falácias de um pacote habitacional que, pelo menos até agora, tem sido alicerçado sobre proposta de ampliação do acesso ao crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária. Proposta que confunde erroneamente política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção. Essas políticas não são sinônimas.

As análises críticas sobre a política habitacional brasileira vigente entre as décadas de 1960 e 1980 trazem aprendizados importantes que precisam ser levados em conta no debate atual. Desde o BNH, o uso dos recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) para estimular o mercado imobiliário por meio de financiamentos para a produção e comercialização de empreendimentos habitacionais dinamizou o mercado imobiliário de médio e alto padrão nas cidades brasileiras, provocando grande aumento nos preços de terrenos nas cidades. Das 4,5 milhões de moradias produzidas com financiamentos do SFH entre os anos de 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos habitacionais localizados nas periferias urbanas, em locais onde a terra é barata por não possuir acesso a infra-estruturas de saneamento básico e transporte coletivo, não ter equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, não apresentar oferta de empregos, enfim, por não ser cidade. Os créditos habitacionais jamais alcançaram a faixa de renda familiar mensal entre zero a três 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 no país.

Podemos afirmar que algumas das medidas do pacote habitacional que estão sendo 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 (já alterado recentemente), significa assumir, com todas as letras, que a intenção não é implementar uma política habitacional de fato. As famílias cuja renda permite acessar créditos para compra de imóveis com aqueles preços correspondem a

¹ Arquiteta urbanista, professora doutora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), Relatora Internacional do Direito à Moradia da Organizações das Nações Unidas (ONU).

² Arquiteto urbanista, técnico do Instituto Pólos, doutorando do Núcleo de Estudos Populacionais (NEPO) da Universidade de Campinas (UNICAMP).

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!

Outra das medidas anunciadas propõe 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 estes tipos de financiamentos. De fato, se olharmos para os dados da Caixa relativos a 2007, um excelente ano para o setor imobiliário e da construção, dos 278.000 contratos de financiamento com recursos do FGTS realizados naquele ano, 61% foram assinados por famílias com renda mensal entre zero e três salários mínimos. Entretanto, quase 48% desses financiamentos acessados por essas famílias de baixa renda foram para compra de materiais de construção utilizados na construção ou melhoria de habitações, ou seja, para autoconstruções em loteamentos precários e em favelas. Esses financiamentos foram concedidos sem qualquer articulação com serviços de assistência técnica que pudessem garantir construções de qualidade arquitetônica e com urbanidade.

Naquele mesmo ano de 2007, foram financiadas, com recursos do FGTS e das cadernetas de poupança (SBPE), quase 500.000 unidades habitacionais. Graças ao aumento do crédito ocorrido desde 2005, verificou-se, pela primeira vez na nossa história, uma diminuição do déficit habitacional! Contudo, mais uma vez é preciso perscrutar a matemática. Essa diminuição não ocorreu por causa da oferta habitacional para os grupos com menores rendas, pois apenas 10% das novas moradias ofertadas pelo mercado imobiliário formal foram para as famílias com renda entre zero e três salários mínimos, enquanto 50% dessas novas moradias foram para as famílias com rendas superiores a 5 salários mínimos mensais. O resultado é o que estamos assistindo agora nas grandes cidades brasileiras: adensamento nas favelas e uma sobre oferta de unidades habitacionais para as demandas de renda média que permanecem “enclavadas”, com grandes possibilidades de engrossar os números de casas e apartamentos vazios, que são quase iguais aos números totais do déficit habitacional do país. Paradoxo? Não.

Tradicionalmente, a política habitacional brasileira baseou-se na oferta de subsídios e créditos individualizados para a obtenção da propriedade privada e também individualizada das unidades habitacionais. Entretanto, as necessidades habitacionais daquela população de baixíssima renda não se atende 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, por exemplo, as propriedades cooperativas existentes no Uruguai. É preciso aperfeiçoar as modalidades de financiamento e considerar a oferta de serviços habitacionais como, por exemplo, o aluguel subsidiado, largamente utilizado em cidades norte-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. É preciso criar modalidades de financiamentos habitacionais 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 nos centros das cidades, e que podem ser aproveitados para moradias populares. O padrão periférico e precário de localização das moradias populares pode se reproduzir, em larga escala, nas cidades brasileiras se não articularmos financiamentos e promoções públicas habitacionais com estratégias eficientes de acesso às terras urbanas adequadas, inseridas na cidade e integradas aos benefícios da vida urbana. Já vimos este filme no passado recente e conhecemos suas conseqüências funestas. A boa notícia é que hoje é possível e viável lançar uma política habitacional em novas bases. 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 Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a recentemente aprovada Lei da Assistência Técnica permitem avançar significativamente em outras direções.

Desde 2001, ano em que foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.251/2001), o Brasil possui uma estratégia inovadora de regulação territorial e ampliação dos acessos às terras urbanas, em especial para a promoção de moradias populares. A aplicação de alguns instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade incide nos preços das terras urbanas como, por exemplo, as zonas especiais de interesse social demarcadas em glebas e terrenos urbanos 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. A aplicação combinada desses instrumentos pode reduzir os preços 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, hoje, 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 considerado em nenhum momento dentre as medidas propostas, mesmo tendo a maioria dos municípios com mais de 20.000 habitantes incluído instrumentos do Estatuto da Cidade em seus Planos Diretores aprovados. Através 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 realizarem seus planos diretores cumpriram com suas obrigações. Porém, uma política pública, para ser implementada, requer incentivos. Qual é a força de implementação destes 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 proposta inédita de um Plano Nacional de Habitação, com metas e vários instrumentos articulados entre si, é preciso aproveitar aqueles esforços e avanços nacionais para fortalecer as capacidades de planejamento e gestão territorial nos municípios de modo a viabilizar a produção habitacional para a população com renda 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 projetos de lei de iniciativa popular que tramitou 13 anos no Congresso Nacional, estabelece a articulação entre fundos, planos e conselhos habitacionais nas três instâncias da federação. É importantíssimo que todos os recursos habitacionais dessas instâncias federativas sejam utilizados nesse Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social em articulação com as estratégias urbanas definidas pelo Estatuto da Cidade. A realização de financiamentos imobiliários com recursos públicos não pode se restringir à produção e comercialização de um número “x” de unidades habitacionais e criação de um número “y” de postos de trabalho no setor da construção civil. Em que pese a importância destes postos para a classe trabalhadora e para a economia do país, os cálculos não devem ser meramente econômicos e quantitativos. 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, onde as cidades são marcadas pelas expressões profundas das desigualdades e exclusões sócio-territoriais, 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.