

O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL FRENTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO

Nadion Florindo Domingos¹, Valtair Fernandes Junior².

¹ Arquiteto e Urbanista, Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu, nadionflorindo@live.com

² Arquiteto e Urbanista, Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu, valtairfjr@yahoo.com.br

Resumo- O presente artigo tem como objetivo estabelecer um comparativo acerca das políticas de habitação social no Brasil, comparando a eficiência dos resultados ao déficit habitacional ao longo dos anos. Aponta as demandas por moradia da população, principalmente de baixa renda, em decorrência dos programas adotados e a forma como contemplaram e ainda hoje tentam atender as necessidades da massa. Analisa os investimentos no setor após a criação do Estatuto da Cidade e as demais medidas destinadas ao mesmo fim, como a implementação do Ministério das Cidades e o Plano de Aceleração do Crescimento, que caminharam para o desenvolvimento do atual plano de provisão habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida, e os seus reflexos atuais na sociedade, bem como suas deficiências quanto ao cumprimento das propostas.

Palavras-chave: Social; Domicílios; Vagos; Provisão; Renda.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas: Planejamento Urbano e Regional

1 INTRODUÇÃO

Durante o processo de evolução das cidades brasileiras, principalmente nos últimos anos, atenta-se para uma discussão acerca da habitação. Atualmente 84% da população nacional é urbana, conforme os dados apresentados pelo censo de 2010 do IBGE, isto é apenas reflexo das transformações ocasionadas desde o final do século XIX, impulsionadas por ações governamentais, culminando desde a transformação da terra em bem de consumo até o êxodo rural, pela libertação dos escravos.

Todo esse processo esteve intimamente ligado a necessidade de estruturação das cidades, que deveria atender a demanda por assentamentos e prover os cidadãos não apenas a casa, como também as condições básicas de habitabilidade, considerando a relevância das infraestruturas tanto primárias (água, luz e saneamento básico), quanto das secundárias (educação, esporte, transporte, saúde, lazer e segurança).

A partir de então, uma série de medidas foram tomadas no intuito de sanar os atuais problemas vividos nas urbes, decorrentes de todo esse movimento de expansão, desde iniciativa privada, provendo habitação para a classe operária através dos cortiços como moradia de aluguel, até as estratégias governamentais, que criaram os fundos de financiamento, os quais foram se moldando até chegar ao modelo que conhecemos atualmente.

Entretanto, mesmo diante de uma trajetória baseada em investimentos para novas moradias, esbarramos em um cenário que apresenta altos índices de déficit habitacional, principalmente no que tange as classes mais baixas da sociedade. Seria o atual programa de provisão habitacional eficiente em atender a população?

2 METODOLOGIA

A metodologia adotada busca obter resultados quantitativos e qualitativos, através da realização de revisão bibliográfica e consulta aos indicadores sociais de instituições de pesquisa especializados.

Os dados qualitativos foram obtidos através da revisão bibliográfica, buscando compreender os impactos do processo de expansão urbana na provisão habitacional nas cidades brasileiras a fim de comparar com as medidas adotadas. O estudo dos indicadores apresentados pelos institutos de pesquisa revelaram os quantitativos em relação aos aspectos sociais de moradia com objetivo de estabelecer uma relação entre o déficit habitacional e o número de habitações desocupadas no Brasil atualmente.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tendo como principal característica um cenário urbano segregativo e economicamente capitalista, as cidades brasileiras apresentam um crescente déficit habitacional, chegando a atingir uma marca superior a seis milhões de unidades no ano de 2014, no qual cerca de 80% deste percentual é representado pela parcela mais pobre da sociedade brasileira, sendo essas com renda de no máximo três salários mínimos, segundo levantamento desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (FJP).

Tal déficit pode ser encarado como consequência do deturpado processo de formação urbana nacional, iniciado no final do século XIX e intensificado nos séculos seguintes. As cidades até o momento predominantemente rurais, tendo sua base econômica diretamente ligada à monocultura, mudam drasticamente para um cenário absolutamente urbano e com um sistema econômico totalmente novo devido às transformações ocasionadas pela Revolução Industrial (Maricato, 1997).

Podendo destacar como precursores da mudança deste panorama estão a criação de duas leis, primeiramente a Lei da Terra (1850), que possibilitou a privatização da terra tornando-a mercadoria, sendo a principal beneficiada com tal legislação a grande burguesia da época, uma vez que era a única a possuir recursos que possibilitassem a sua compra, e em segundo lugar a Lei Áurea (1888), tendo como objetivo a abolição da escravidão, medida tomada devido as grandes pressões realizadas pelo mercado internacional, principalmente o da Inglaterra que acabou por culminar em um grande processo de migração dos escravos recém libertos, do campo para as cidades (Maricato, 1997).

Consequentemente a mudança deste perfil urbano acabou por exigir uma grande demanda de construção de cidade, sendo necessário

[...] para o assentamento residencial dessa população bem como suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água etc. Ainda que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente a todas essas necessidades, o território foi ocupado e foram construídas as condições para viver nesse espaço (MARICATO, 2001, pag. 16).

Assumindo o papel como provedor habitacional está a iniciativa privada através das construções de moradias de aluguel, sendo os cortiços o principal modelo ofertado. Tal empreendimento torna-se altamente rentável devido ao alto adensamento das edificações por lote, baixa manutenção e a péssimas condições estruturais e higiênicas destas moradias (Bonduki, 2011).

Associado a falta de saneamento urbano e baixa salubridade de tais edificações, o surgimento de epidemias tornou-se inevitável, transformando-se logo em problema de saúde pública. Como as doenças não eram restritas apenas aos pobres, mas atingia toda as classes sociais, a burguesia e o Estado iniciam uma série de medidas de caráter dubio, no qual buscavam a erradicação de tais enfermidades e a higienização das urbes através da realização de reformas urbanas, sendo a demolição dos cortiços a principal medida desenvolvida. Entretanto as reformas ocorriam preferencialmente em localizações de maior interesse do capital imobiliário, e a população residente simplesmente era despejada nas ruas sem o devido planejamento para sua relocação (Villaga, 1986).

Sem alternativas essa massa inicia um processo de migração dentro da própria cidade, deslocando-se para as zonas periféricas ou áreas ambientalmente frágeis, tornando-se provedora de suas próprias moradias, mesmo sem possuir acesso a informação técnica ou a materiais de qualidade para a construção. Desta forma, observa-se uma grande produção de

[...] casa, casinhas, casebres, barracões, choças por toda parte por onde se possa fincar quatro estacas de pau e uni-las por paredes duvidosas. Todo material para essas construções serve: são latas de fósforos distendidas, telhas velhas, folhas de zinco, e, para as nervuras das paredes de taipa, o bambu, que não é barato (VILLAÇA, 2001, p. 232).

Buscando solucionar os problemas habitacionais e de infraestrutura urbana, o Estado inicia uma série de estratégias e políticas públicas para impedir o aumento deste contingente, destacando-se a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) em 1936, no qual tinham como objetivo o financiamento de obras na área de construção civil através da utilização de recursos extraídos do fundo de aposentadoria dos trabalhadores. Adotando um novo conceito para habitação, ao considerar a moradia “não só como o abrigo unifamiliar, mas como o conjunto de equipamentos coletivos necessários para o desenvolvimento de todas as atividades do tempo de ‘não trabalho’” (BONDUKI, 2011, p.65).

Dando continuidade as suas ações, o governo no ano de 1942 cria a Lei do Inquilinato. Com o objetivo inicial de garantir os direitos dos inquilinos, apresentou resultados contrários desestimulando os investimentos em moradias de alugueis que até o momento eram as principais formas de provisão habitacional, e consequentemente acabou como a realização de mais despejos, impulsionando a ocupação dos loteamentos irregulares, áreas periféricas e ambientalmente frágeis (Bonduki, 2011) (Maricato, 1997).

Já no ano de 1964, cria-se o Banco Nacional da Habitação (BNH), que utilizava recursos do Fundo de Garantia de Tempo e Serviços (FGTS) para criar um sistema de financiamento habitacional, possibilitando a liberação créditos para a construção de novas moradias para famílias de baixa renda, além de prover melhorias nas edificações e a eliminação das favelas. Teve duração de 20 anos transferindo suas atribuições para a Caixa Econômica Federal, durante o período de sua atuação recebeu diversas críticas.

[...] dentre os erros praticados se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. Indiferente à diversidade existente num país de dimensões continentais, o BNH desconsiderou as peculiaridades de cada região, não levando em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo à exaustão modelos padronizados (BONDUKI, 2008, p. 74).

Segundo Maricato (2012), após a extinção do BNH o Brasil passaria por 25 anos sem investimentos em habitação e saneamentos, caracterizando um período pelo acentuado processo de expansão periférica. Essa retomada em investimento inicia no ano de 2001, com a criação da Lei Federal nº 10.257, intitulada como Estatuto da Cidade, que possui como objetivo “as diretrizes e os instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e da gestão democrática das cidades” (BRASIL, 2008, p.36).

Posteriormente a elaboração de tal lei, no ano de 2003 destaca-se a criação do Ministério das Cidades, entidade destinada exclusivamente à elaboração e diretrizes dos espaços urbanos, adotando novas ideologias ao se tratar de habitação ao incorporar o direito a cidade, servindo as unidades de infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais (BRASIL, 2009).

O Ministério das Cidades foi criado com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Coube-lhe, ainda, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades (BONDUKI, 2008, p.96).

Porém, como afirma Maricato (2012), no ano de 2007 o governo federal visando o desenvolvimento econômico nacional cria o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), no qual retoma as obras de infraestrutura socioeconômica, com um orçamento de mais de meio bilhão de reais, destinados a logística, energia e habitação, sendo que neste último quesito os recursos são distribuídos na produção de novas moradias e na urbanização de favelas. Se somar o período de 2003 a 2009, foram investidos mais de 68 bilhões de reais em habitação, atendendo um percentual superior a 3,6 milhões de famílias.

Entretanto no ano de 2009, como forma de mitigar os impactos causados pela crise econômica internacional, o governo cria o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tendo como base a implementação de uma linha de investimento, criando pacotes de créditos imobiliários, o qual se baseia na construção de moradias preferencialmente nas classes mais baixas, entre 0 a 3 salários mínimos (Maricato, 2012).

Devido as divergências ideológicas existentes entre os dois programas, e o panorama econômico vigente no país, o PAC acabou cedendo recurso, e o PMCMV se tornou o principal provedor habitacional. No entanto, enquanto o primeiro propõe a incorporação da cidade existente, visando aumentar seus padrões de urbanização, o segundo retoma a política habitacional com interesse quantitativo, acabando por excluir as habitações providas da cidade já estruturada (Maricato, 2012).

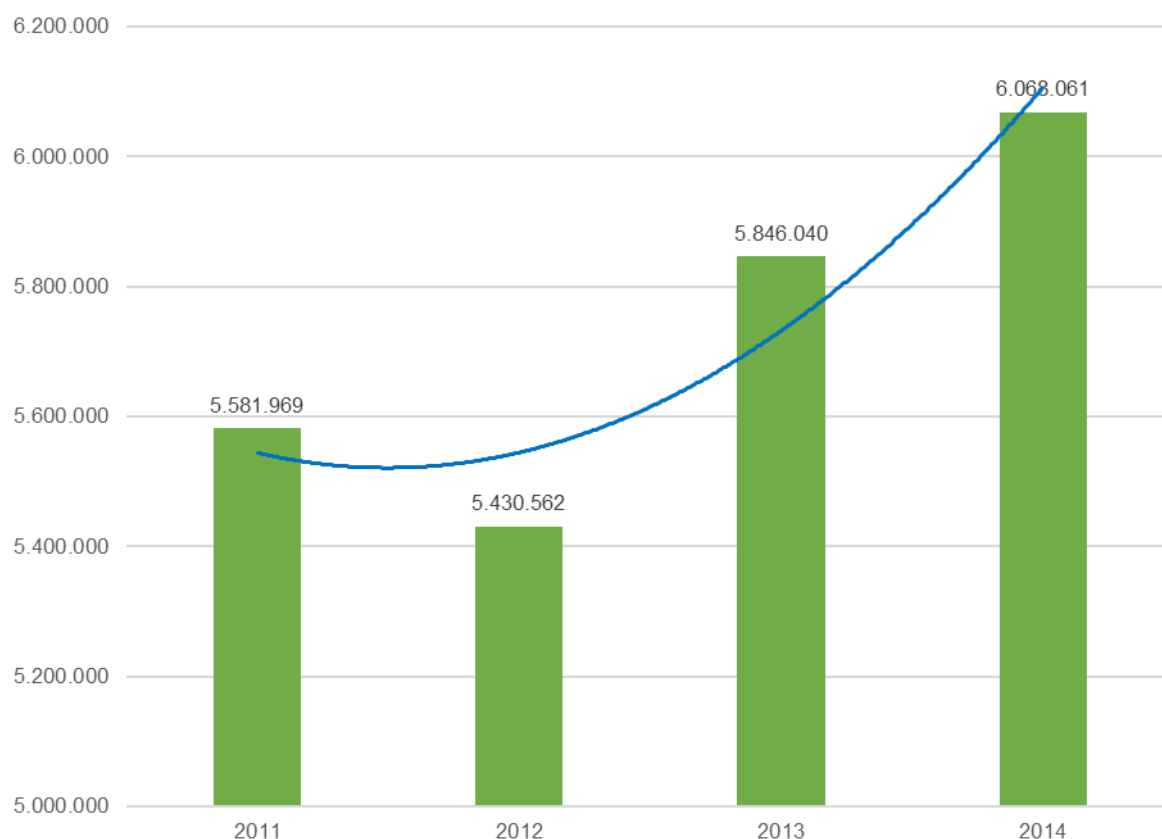
Liberando cerca R\$ 14,1 bilhões, logo no primeiro ano (2009), e com expectativa de superar os 20 bilhões em 2010, no qual tais recursos são direcionados a produção habitacional, o que pode ser observado foi o aumento do déficit habitacional, principalmente para a parcela da população com menor renda, contrariando a base metodológica do programa.

Mesmo com todos os investimentos aplicados pelo governo federal nos últimos anos, o déficit habitacional se mostra crescente, entretanto devido às diversas metodologias utilizadas tais valores acabam divergindo. No ano de 2010 a Fundação João Pinheiro (FJP), utilizando sua metodologia antiga contabilizou um déficit de 6.940.691 unidades habitacionais, já no ano seguinte com a mudança da técnica aplicada esse valor caiu para 5.581.968 domicílios, uma redução de mais de um milhão de residências.

Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), que utiliza como classificação o termo aglomeração subnormal esse valor é ainda menor, totalizando a quantia de 3.244.529 unidades habitacionais, como pode ser observado nos resultados apresentados no censo demográfico de 2010. Quando comparados os resultados apresentados pelas duas fundações, a variação entre os contingentes é de 3.696.162 unidades habitacionais, valor este que chega a ser superior aos apresentados pelo próprio IBGE.

Entretanto ao analisar os resultados apresentados pela FJP no intervalo de 2010 a 2014, mostra que a queda no déficit habitacional ocorre somente no primeiro ano da mudança de sua metodologia, no qual o que se observa nos anos seguintes foi a acessão de unidades compondo tal patologia, correspondendo um aumento de mais 5,7 milhões de residências nos quatro anos seguintes (Figura 1).

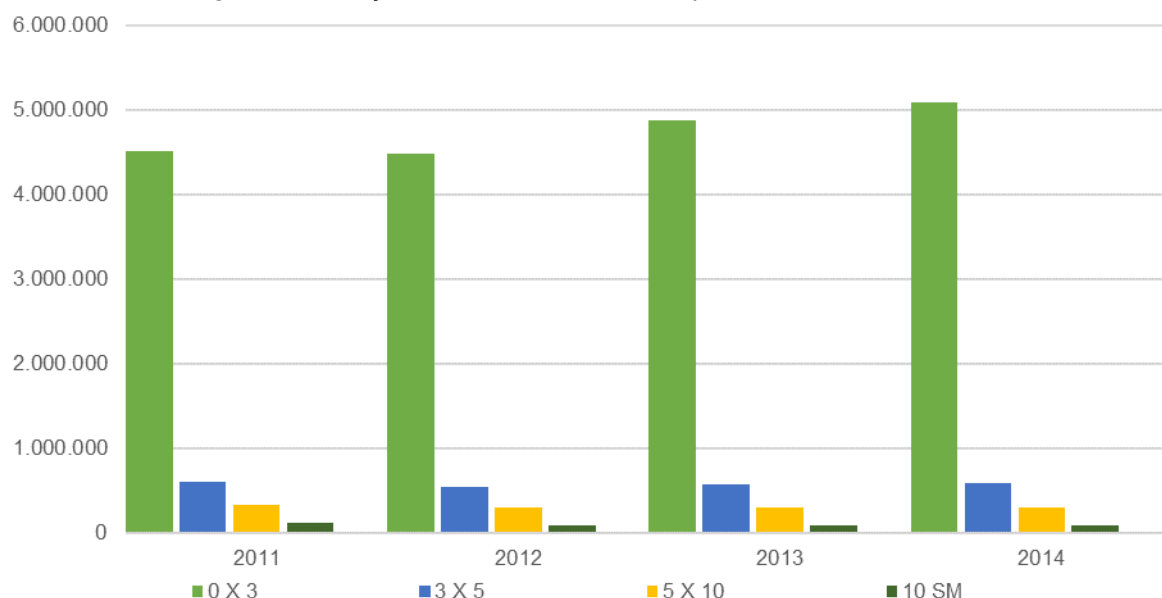
Figura 1: Evolução do Déficit Habitacional Brasileiro



Fonte: Elaborado pelo autor deste artigo

Compondo mais de 80% deste déficit estão as famílias com renda inferior a três salários mínimos, de modo que em 2011 correspondiam a 81%, já em 2014 este valor passou para 83,9%, um aumento de 5,6 milhões de unidades. Dentro das políticas adotadas pelo PMCMV, essas famílias deveriam ser as principais beneficiadas pelo programa, contrariando o déficit crescente. Já a camada da população com maior poder aquisitivo, composto pelas famílias com renda superior a 10 salários mínimos, mesmo com o aumento apresentado nos últimos quatro anos do déficit habitacional apresentaram resultado contrário, onde em 2011 eram representados por 2,1% das unidades e em 2014 cai para 1,4%, uma diferença de 32.268 domicílios (Figura 2).

Figura 2: Evolução do Déficit Habitacional por renda de 2011 a 2014



Fonte: Elaborado pelo autor deste artigo

Para Maricato (2012), a incapacidade de atender as famílias com renda inferior a três salários mínimos é um dos principais pontos negativos do PMCMV, de modo que tal negligência pode estar diretamente ligada a estruturação capitalista do mercado.

Embora preveja subsídio total para as faixas de 0 a 3 salários mínimos, o programa perde aderência ao déficit já no desenho original, pois enquanto essa faixa constitui 90% do déficit de moradias no país, cerca de 40% das unidades previstas para serem construídas dentro do programa (400 mil) são destinadas a essa faixa. Para as faixas situadas entre 6 a 10 salários mínimos, correspondente a 2,4% do déficit de moradia, o pacote prevê a construção de 200 mil unidades, isto é, 25% do total (MARICATO, 2012, p. 72).

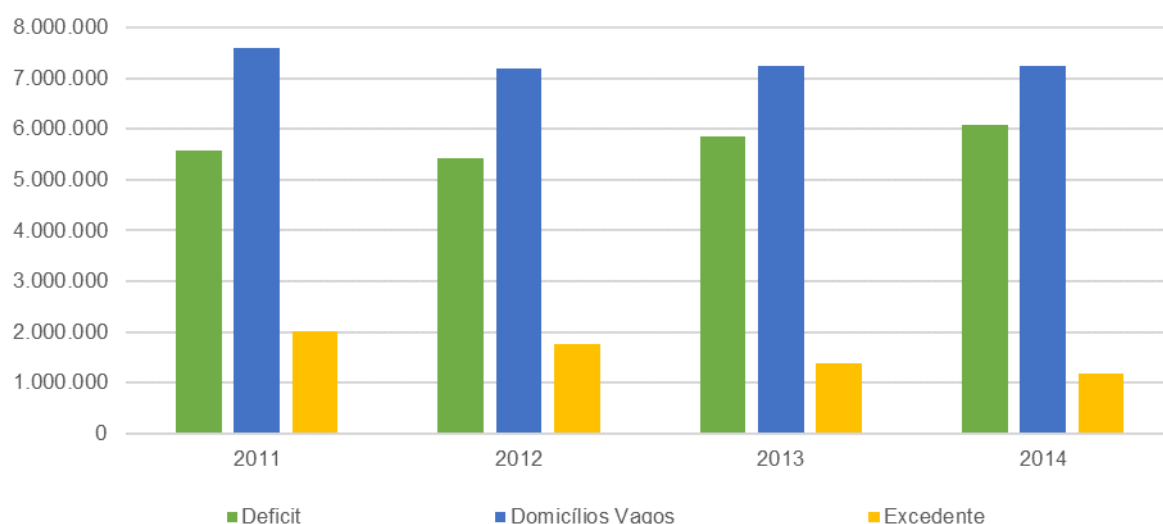
Se não bastasse o beneficiamento do número de unidades ofertadas para as camadas entre 6 e 10 salários mínimos, a provisão destas habitações utiliza recurso provenientes do Fundo de Garantia de Tempo de Serviços (FGTS), de modo que “a construção de imóveis para essa faixa de renda está sendo financiada com juros abaixo do mercado e privilegiada com condições especiais de registro, seguro e tributos” (Maricato, 2012, p.73).

Para Bonduki (2008, p.103) existe a necessidade de investimentos em habitação nas diferentes esferas que compõem o déficit habitacional, de modo que a aplicação

[...] da produção de mercado é estratégica para o enfrentamento sustentável do *deficit* habitacional, pois se o setor privado não produzir moradias para as faixas de renda média e média baixa, este segmento, que tem mais capacidade de pagamento, acaba por se apropriar das habitações produzidas para a população de baixa renda. No entanto, se ocorrer um *boom* imobiliário sem que haja uma adequada regulação do mercado de terras e sem que a cadeia produtiva da construção civil esteja em condições de fornecer os insumos necessários, existe forte risco de se gerar efeitos negativos, sobretudo para a produção de habitação de interesse social.

Quando comparamos o déficit habitacional e o número de domicílios vagos, o resultado é discrepante, no ano de 2014 a carência por domicílios era de 6 milhões e o contingente de moradias desocupadas era de 7,2 milhões, um excedente de mais 1,1 milhões de unidades. Mesmo selecionando apenas os domicílios como capacidade de ocupação ou em reformas o quantitativo supera as 7 milhões de unidades habitacionais (Figura 3).

Figura 3: Relação entre o déficit habitacional e domicílios vagos



Fonte: Elaborado pelo autor deste artigo

A grande contradição apresentada entre o déficit habitacional e a quantidade de domicílios vagos, pode estar relacionada com as divergências do sistema metodológico utilizado, de modo que não é possível a elaboração uma análise mais profunda, podendo apenas analisar se o domicílio é passivo de ocupação, se estar em ruínas, em construção ou passando por processo de reforma.

[...] uma caracterização maior é de vital importância tanto para o delineamento do perfil desses domicílios quanto para a identificação da parcela que mais provavelmente poderia ser direcionada a suprir parte das carências de habitação da população. [...] Seria essencial poder identificar a que público as unidades vagas estão direcionadas, uma vez que o déficit habitacional atinge com maior intensidade as famílias de renda mais baixa. Especula-se que muitas dessas moradias não sejam adequadas ao perfil do consumidor que realmente precisa ser atendido. (FJP, 2016, p.39)

Entretanto esse contingente pode estar relacionado a outros fatores como, por exemplo, o próprio processo migratório ocorrido dentro das cidades devido a idealização capitalista do mercado imobiliário, culminando como o abandono das áreas centrais. Para Rolnik os centros no geral são

[...] localizados em tecidos urbanos onde a urbanidade é mercadoria de luxo, em geral esses velhos centros ocupam áreas dotadas de infraestrutura básica, com ampla acessibilidade por transporte coletivo. Daí decorre um enorme paradoxo das nossas cidades: ao mesmo tempo em que temos uma vasta porção constituída por assentamentos precários, demandantes de urbanização e regularização, e considerando os assombrosos números do déficit habitacional (...), ainda assim existem hoje quase 5 milhões de casas e apartamentos vagos. No Recife e no Rio de Janeiro, os imóveis vagos chegam a 18% do total de domicílios da área urbana. Só na cidade de São Paulo, são 400 mil os domicílios urbanos vagos, a maioria deles situada em áreas consolidadas e centrais. (ROLNIK, 2006)

Contudo, fica claro o excedente do número de domicílios vagos frente ao déficit habitacional, demonstrando a ineficácia do PMCMV em atender as famílias que compõem tal situação. Devido a desestruturação do programa, ele acaba por favorecer as classes que compõem a menor parcela de tal desprovimento.

4 CONCLUSÃO

A pesquisa teve como objetivo principal estabelecer um comparativo do déficit habitacional no Brasil ao longo dos anos, apresentando os programas desenvolvidos com o intuito de prover habitações, estabelece um paralelo entre eles destacando principalmente o atual PMCMV.

Assim como apontam os dados, mesmo diante de todos os investimentos, inicialmente por iniciativa do setor privado com as moradias de aluguel, e posteriormente pelo o Estado através de

políticas públicas de habitação, o déficit habitacional ainda persiste, principalmente no que tange ao programa responsável pela provisão habitacional.

Tendo o Estado como percursor do problema, através do incentivo à especulação imobiliária considera-se que, assim como no passado houve a segregação das classes mais baixas, caracterizadas por renda de até três salários mínimos, em benefício da população de classe média, a situação hoje não é diferente já que a política vigente acaba por não contemplar as reais necessidades das classes menos favorecidas, podendo repetir os aspectos negativos passados.

Contudo estima-se a grande quantidade de domicílios vagos, que poderiam nortear a solução para um problema corrente de moradias eliminando a utilização de novos recursos para a provisão habitacional.

5 REFERÊNCIAS

BONDUKI, Nabil (Org). **Affonso Eduardo Reidy**, São Paulo: Editorial Blau / Instituto Lina Bo e P.M. Bardi, 2000.

_____. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, Vol. XXIX, nº 127, pp. 711-732, 1994.

_____. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. 6. ed. São Paulo: Estação Liberdade Ltda, 2013.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, nº 1, p. 70-104, 2008. Disponível em:

<http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em 2 de nov. 2016.

BRASIL, Ministério das Cidades, **Política Nacional da Habitação**. 2004. Disponível em: <http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/politicanacionalhabitacao.pdf> Acesso em: 9 jun. 2015.

FJP, Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2013. Disponível em:

<<http://www.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em 02 de nov. 2016

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016. Disponível em:

<<http://www.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em 02 de nov. 2016

IBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais Informações Territoriais**, 2011. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>>. Acesso em 9 jun. 2015.

MARICATO, Erminia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis: Vozes Ltda, 2001.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes Ltda, 2011.

ROLNIK, Raquel. Um novo lugar para o velho centro. **Minha Cidade**. São Paulo, ano 06, nº 071.01, Vitruvius, jun. 2006. Disponível em:

<<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/06.071/1945>>. Acesso em 02 de nov. 2016.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.