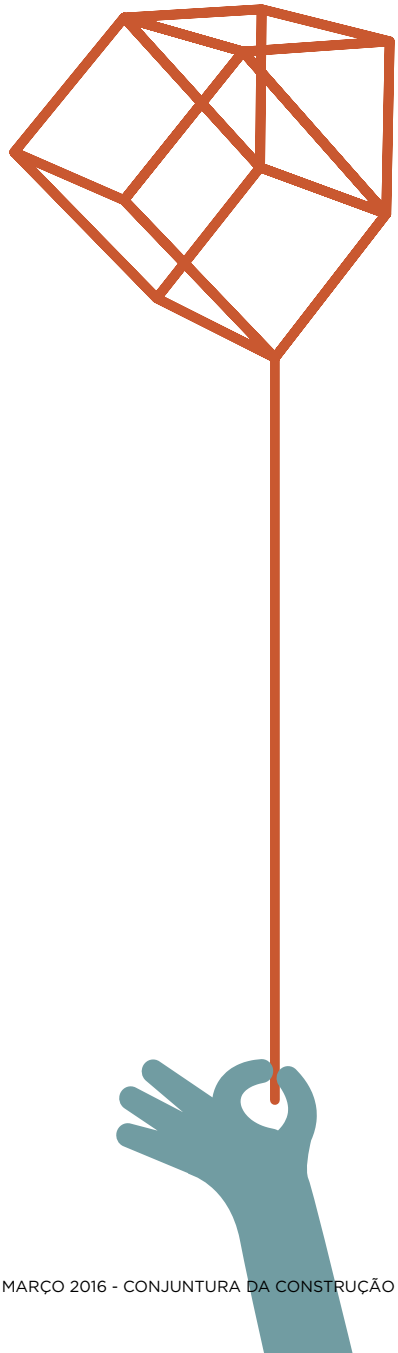
A HABITAÇÃO EM TEMPOS DE CRISE: POR UMA AGENDA DE REFORMAS

A cooperação entre as esferas federativas e a pluralidade de ações são elementos de fortalecimento da política pública

Edney Cielici Dias



O desaquecimento da economia brasileira e a interrupção do ciclo virtuoso de negócios da construção civil têm direcionado o debate sobre os rumos do setor para questões que visam minorar danos, ou seja, evitar que aumentem as demissões e que se possa retomar a contratação de obras. Em paralelo a essa preocupação justificada e premente, este artigo esboça uma breve reflexão sobre a arquitetura institucional da política de habitação e as condições de seu crescimento sustentado.

A expansão da produção habitacional brasileira foi resultado de mudanças institucionais de aperfeiçoamento tanto da oferta de mercado como da oferta social. No entanto cabe considerar que, à luz das competências federativas e de pontos frágeis verificados nos anos recentes, há muito para aprimorar com o objetivo de combater o déficit habitacional e oferecer condições mais favoráveis de acesso à moradia para as famílias brasileiras em geral. Em outras palavras, há uma agenda de reformas que pode conferir mais força à política habitacional, bem como maior sustentação a ela em momentos menos favoráveis de disponibilidade de recursos fiscais, parafiscais e das famílias, como o atual.

O impulso federal e seus limites

A trajetória da política habitacional brasileira registra duas fortes etapas de expansão da oferta, ambas resultado de aperfeiçoamentos institucionais que delinearam as formas preponderantes de produção. A primeira delas ocorreu no período militar, a partir de 1964, com medidas de modernização do sistema financeiro nacional,

com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Banco Nacional da Habitação (BNH). Mais recentemente, verificou-se o segundo forte impulso de produção, a partir de reformas como a instituição do marco legal do mercado imobiliário – lei 10.931 de 2004 – e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), de 2009.

Esses dois grandes momentos foram capitaneados pelo governo federal e tiveram em comum metas de produção sem sintonia com a política urbana. Sob os militares, os períodos de maior investimento em habitação foram aqueles em que o governo pretendia expandir sua legitimidade política, sobretudo com a classe média. No período do mais recente, a agenda de recuperação da política habitacional, culminando com PMCMV, esteve fortemente relacionada às medidas de estímulo à economia e subsídios às famílias de mais baixa renda, procurando posteriormente adaptação à Política Nacional de Habitação, que enfatiza – além da produção habitacional em si – a urbanização de assentamentos, a regularização fundiária, a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.

Com o lançamento do PMCMV, em 2009, a linha de frente da política habitacional passa a ser a construção de moradia social a partir de projetos viabilizados e executados por construtoras, com subsídios decrescentes de acordo com o aumento da faixa de renda familiar. Passou, em resumo, a prevalecer nos anos recentes um novo paradigma de política de habitação que viabiliza a aquisição da casa própria no mercado privado através da complementação do poder de compra das famílias por meio de subsídios.

Essa trajetória apresentou impulso decisivo na produção habitacional, atendendo parcela importante da demanda. O atual quadro fiscal brasileiro, no entanto, restringe a necessária expansão de investimentos, o que ressalta a importância de avançar em sinergias entre as esferas de governo, vertical e horizontalmente; de aprimoramento de processos burocráticos, como racionalização de aprovações, liberações e licenças; de aceleração de processos de regularização fundiária, envolvendo os atores relevantes.

Propostas precisam especificadas detalhadamente, sendo construídas de forma ampla, com coragem e pioneirismo, de sorte a remover entraves burocráticos e institucionais.

Atribuições institucionais e cooperação

De acordo com a Constituição (artigo 21, inciso XX), cabe à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, bem como (artigo 23, inciso IX) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, em parceria com Estados e municípios. Como mencionado, a União tem sido na prática o carro-chefe do impulso da habitação. Os Estados, a despeito de sua força relativa, têm agido em regra secundariamente. Os municípios, por sua vez, são responsáveis pelo disciplinamento do uso do solo e pelas políticas urbanas e de moradia, mas não têm recursos para a execução de uma política habitacional autônoma.

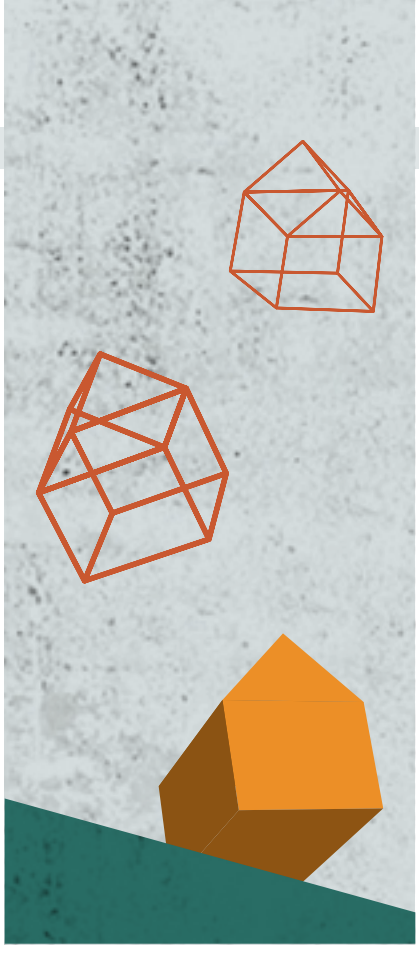
Embora a oferta de recursos tenha sua origem na União, Estados e municípios são atores que podem desempenhar um maior protagonismo, atuando em parceria com o governo federal. O papel dos municípios é ainda mais central e complexo, pois grande parte deles – em razão de sua pequena população e/ou indisponibilidade de recursos – não possui capacidade de exercer uma política urbana efetiva. A situação é dramática nas metrópoles, que

concentram grande parte do déficit habitacional[1]. Embora a disponibilidade de recursos seja baixa também em municípios metropolitanos, há capacidades mais pronunciadas nas principais cidades para efetivação da política urbana, o que possibilita a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade, de forma a promover recursos e terrenos para a política habitacional.

Dada essa configuração institucional, a sinergia com os entes federativos é fator determinante do fortalecimento da política habitacional. Os Estados têm papel importante na infraestrutura e na complementação de fundos. Os municípios, em particular, devem ser cobrados pela adoção de dispositivos que viabilizem a habitação de interesse social, como a tributação progressiva e a outorga onerosa. No que se refere às regiões metropolitanas, os municípios devem colaborar entre si em questões estratégicas, como transporte, fornecimento de água, destinação de lixo. Como não existe uma instância formal para isso, cabe aos Estados a concertação de interesses metropolitanos. A ação conjunta federativa, por sua vez, deve englobar esforços coordenados de racionalização burocrática, envolvendo outros atores institucionais, como o Judiciário e o Ministério Público.

Ocupação das metrópoles e ações plurais

O contexto de aumento de renda de segmentos da classe média, o acesso ao crédito habitacional e uma oferta imobiliária ascendente redesenharam a lógica da ocupação urbana no século 21. Mas esse processo é permeado por tensões com os históricos problemas das grandes cidades. Um



exemplo disso é a maior metrópole brasileira. Com o *boom* do mercado imobiliário 2006 e 2014, ocorreu um forte movimento de valorização dos imóveis e dos terrenos na cidade de São Paulo e – em menor intensidade – nos demais municípios da região metropolitana. Dessa maneira, projetos de moradia social encontram grande dificuldade de implantação na capital, sendo mais viáveis em áreas mais afastadas da região metropolitana, sobretudo, em municípios do interior. A produção de empreendimentos do PMCMV esbarra nos custos e depende de subsídios complementares, como os oferecidos pelo Programa Casa Paulista, do governo estadual.

A construção de empreendimentos sociais é freada pela escassez de terra e pelo fato de que grande parte dos ativos pertencentes à da população periférica é formado justamente por terra em situação irregular. Isso, no entanto, é apenas um aspecto da questão, pois muitas das famílias mais vulneráveis encontram-se à margem do PMCMV – e provavelmente serão removidas de áreas de risco ou não suportarão a elevação dos aluguéis ocasionada pela valorização do preço da terra, sendo forçadas a se mudar para áreas mais distantes.

Para evitar essa dinâmica de valorização-exclusão, predominante no século 20, sugere-se considerar um repertório plural de alternativas habitacionais, em grande medida relacionadas à regularização fundiária e ao combate ao déficit habitacional. As intervenções devem considerar contrapartidas sociais e preservar redes locais de geração de renda e de solidariedade social, sendo acompanhadas do fortalecimento de políticas compensatórias para a população a ser removida de áreas de risco, como imóvel assegurado no PMCMV.

A regularização fundiária – ressalte-se – pode servir como elemento catalisador de projetos envolvendo a ampliação dos ativos da população de baixa renda. Assim, intervenções em áreas com essas características poderiam envolver políticas de verticalização, condicionando a posse do imóvel à reserva de áreas para moradia social, bem como para o estabelecimento de serviços públicos, comércio e lazer. Com a disponibilização de terrenos, empreendimentos nos moldes do PMCMV se tornariam menos custosos. As empresas da construção civil teriam amplo espaço de atuação na edificação de moradias e equipamentos públicos, na urbanização e na infraestrutura.

Certamente propostas dessa natureza precisam especificadas detalhadamente, sendo construídas de forma ampla, com coragem e pioneirismo, de sorte a remover entraves burocráticos e institucionais. Sem isso, os problemas urbanos da metrópole tendem a se arrastar, quando não a se agravar.

1 Exemplos: segundo dados da Fundação João Pinheiro, em 2012 a RM do Rio de Janeiro respondia por 73% do déficit habitacional do Estado; a RM de Fortaleza, por 64%; a RM de São Paulo, por 51%; e a de Recife, por 47%.