

A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E A CRISE ECONÔMICA

Prof. Dr. Ricardo Carvalho Leme
UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Francisco Beltrão/Paraná/Brasil

Introdução

A observação feita sobre as profundas modificações do cenário habitacional brasileiro, mais especificamente sobre o mercado imobiliário das cidades brasileiras, tem chamado a atenção de vários pesquisadores, como os arquitetos Nabil Bonduki e Ermínia Maricato e os geógrafos Ana Fani Alessandri Carlos, Roberto Lobato Corrêa e Maria Encarnação Beltrão Sposito entre tantos outros.

Este problema, que aparentemente não tem nenhum reflexo mais direto na sociedade brasileira, afeta a todos os estratos de renda, só que de forma diferenciada, impactando de forma mais expressiva àqueles com baixo poder aquisitivo. Apesar da elevação do poder aquisitivo da população brasileira em geral nos últimos anos, este segmento de menor renda, acaba enfrentando dificuldades no acesso a moradia, restando a este o atendimento do Estado através dos programas de Habitação de Interesse Social.

A partir de 2003 a questão da moradia ganha força no cenário nacional, com a eleição do Presidente Lula. Uma das metas do governo era reduzir a pobreza e fazer uma melhor distribuição de renda no país, através de programas sociais como “Bolsa Família” e “Fome Zero”.

Em 2008 o governo federal optou por estimular o setor da construção civil com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, programa este que veio também suprir parte da demanda habitacional existente no país. Essas opções ajudaram o país a superar em parte a crise econômica mundial iniciada em 2007 e que vem se arrastando nos últimos anos.

Déficit Habitacional Brasileiro

Existe no Brasil um grande déficit habitacional principalmente dos estratos sociais de menor poder aquisitivo. Segundo Maricato (2005) é nas faixas de renda situadas abaixo dos cinco salários mínimos que se concentra 92% do déficit habitacional brasileiro.

No entanto, nos últimos anos (2003 a 2012) muitos brasileiros, que antes pertenciam a esses estratos de renda ascenderam socialmente, e passaram a ocupar o que muitos autores chamam de a “nova” classe média.

Esta nova classe média teve seu poder aquisitivo elevado, seja pelos aumentos ou reposições salariais, seja pela qualificação profissional ou pela possibilidade de obter financiamentos bancários (prazos maiores e juros menores). Esta elevação do poder aquisitivo possibilitou, portanto, a aquisição de bens e serviços antes de difícil acesso, como a mercadoria habitação.

Evidentemente, que não se trata apenas de um fenômeno ideológico. A casa própria é percebida pelas camadas populares como verdadeira forma de sobrevivência familiar, ainda mais em tempos de crise e de instabilidade crescente no mundo do trabalho.

Para atender a essa demanda habitacional, muitos empreendimentos horizontais e verticais começaram a ser construídos nas periferias das grandes cidades brasileiras, das cidades médias e na fronteira entre o rural e o urbano.

Atender a esta demanda destaca o aspecto quantitativo desse momento de expansão do setor imobiliário. Afinal, são muitos os loteamentos, conjuntos habitacionais de interesse social e condomínios residenciais privados (horizontais e verticais) que estão sendo lançados no país.

E aos donos do capital imobiliário o que importa é obter uma boa margem de lucro, e exercer influência econômica e política na gestão do espaço urbano.

Política Nacional de Habitação

Nos grandes centros urbanos as grandes empresas construtoras e incorporadoras comandam parcela significativa da força de trabalho do setor e procuram influenciar os governos para a ampliação de seu mercado com a realização de grandes obras públicas.

É preciso planejar o futuro das cidades brasileiras, e partir do princípio da continuidade administrativa. É necessário que se construa um pacto social em torno de uma proposta hegemônica, da “cidade que queremos”, principalmente, da “cidade que necessitamos”.

Cabe destacar que os problemas urbanos mais significativos se concentram nas metrópoles brasileiras, e que, até pouco tempo atrás, início dos anos 2000, não existia nenhuma política institucional específica para as regiões metropolitanas.

Em 2003, na gestão do Presidente Lula, o governo federal criou o Ministério das Cidades, com vários programas especiais para as regiões metropolitanas, como programas de Habitação de Interesse Social, Saneamento Básico, Transporte e Mobilidade, além de outros programas voltados para o Planejamento Urbano, a Regularização Fundiária, a Prevenção de Riscos, a Reabilitação de Áreas Urbanas e a Prevenção e Mediação de Conflitos.

Com a criação do Ministério das Cidades, o Brasil passou a apresentar um desenho mais consistente de políticas sociais, como a política habitacional, o que não acontecia desde o fechamento do BNH (Banco Nacional de Habitação) em 1986. O maior reflexo da existência de uma política habitacional neste período foi o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Segundo Ermínia Maricato e Jorge Hereda, o Programa Minha Casa, Minha Vida faz parte de uma política anticíclica que tem por objetivo aumentar os investimentos no setor da construção civil e garantir a geração de emprego e renda e, assim, mitigar os impactos da crise econômica mundial. (MARICATO et al, 2009).

E a chegada do Plano Real, foi o primeiro passo dado para se consolidar as Políticas de Desenvolvimento Econômico do Brasil e principalmente para inovar a Política Nacional para a Habitação. No entanto, é preciso destacar que apenas o Plano Real não foi suficiente para promover essa reconstrução, fora preciso construir outras referências institucionais.

Um primeiro avanço institucional verificado foi a promulgação da lei federal nº 9.514 de 1997 que instituiu o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI). Este sistema estabeleceu uma conexão direta entre o mercado de capitais e o negócio imobiliário. Foram criadas, a partir de então, as Companhias Securitizadoras de Créditos Imobiliários, instituídos os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) e introduzida a Alienação Fiduciária de Bens Imóveis, que conferiu mais rapidez nas execuções das garantias.

Em 2000 o Direito à Moradia foi inserido na Constituição Brasileira por meio da emenda nº 26, e na sequência em 2001, foi promulgada a lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal. O Estatuto da Cidade definiu o que seria a função social da cidade e da propriedade urbana e fomentou os municípios a realizarem seus Planos Diretores, oferecendo a estes, um conjunto de instrumentos urbanísticos de intervenção sobre seus territórios.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 representou, portanto, um marco institucional na rearticulação da política habitacional e de infraestrutura urbana do país.

Podemos dizer que a criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou uma resposta a um vazio institucional, à ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente, capaz de construir um novo projeto de cidades

sustentáveis e democráticas. Por isso, a criação desse Ministério, a nosso ver expressou o reconhecimento, pelo governo federal, da questão urbana como uma questão nacional a ser enfrentada por macropolíticas públicas.

Coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual governo (Lula), que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática, a Política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social.

O Plano Nacional de Habitação tem como objetivo articular e potencializar os programas e ações dos três níveis de governo e as capacidades existentes dos demais agentes sociais afetos ao setor habitacional.

No entanto, para que o Plano Nacional de Habitação cumpra sua função, é necessário que o Estado enfrente o problema da extrema valorização fundiária e imobiliária desencadeada, para daí sim, efetivar o direito à moradia com um princípio constitucional. Portanto, a política habitacional deve estar no centro das discussões da política urbana (MARICATO, 2001).

Economia Brasileira: ascensão e crise

A franca expansão dos setores da construção civil e do crédito imobiliário a partir do início do governo Lula, vinha gerando impactos positivos na economia brasileira. A cadeia produtiva da construção civil, por exemplo, incluindo os setores de materiais, serviços, construção propriamente dita e comercialização imobiliária, representava em 2006 aproximadamente 16% do PIB. Se levar em consideração apenas a construção de habitações, esta representa 6% do PIB, o equivalente a mais de cinco milhões de empregos diretos, que a caracteriza como a atividade econômica que mais emprega população economicamente ativa, especialmente aquela parcela com menor qualificação.

Para Pedrozo e Garcia (2007) entre os fatores que explicam este boom, sobressai-se, certamente, o aumento da oferta de crédito imobiliário e a queda da taxa de juros, que permitiram às pessoas adquirir um imóvel em maior número de prestações. Ademais, para os autores a queda da taxa básica de juros empurra para baixo a rentabilidade das aplicações financeiras mais conservadoras e torna os imóveis uma boa oportunidade de investimento.

Neste sentido, o papel do Estado é fundamental para a configuração tanto da oferta quanto da demanda de moradias através das políticas governamentais.

Segundo Dias e Garcia (2009) a queda na taxa de juros e o crescimento da renda garantiram um ambiente de estabilidade econômica favorável à expansão do crédito e à tomada de recursos por parte das famílias. Outro fator de suma importância é que o setor da construção civil passou a ser identificado pelo governo como um dos motores de desenvolvimento econômico do país. Nesse sentido, medidas de política econômica de estímulo às atividades do setor industrial da construção civil têm sido fundamentais na criação de um ambiente favorável ao aumento do investimento.

Para que o setor imobiliário pudesse compreender o que realmente estava acontecendo, em 2008 foi criado no Brasil o Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados, sendo este o 1º índice nacional de preços do setor imobiliário.

O exemplo da cidade de São Paulo é bem elucidativo. Segundo o índice FipeZap, no período compreendido entre janeiro de 2008 e março de 2016, houve um aumento de 225,2% no preço de venda dos imóveis (apartamentos novos). Ao comparar este índice com o IPC-FIPE (Índice de Preços ao Consumidor), utilizado para medir a inflação, este registrou variação de apenas 62,3% para o mesmo período, ou seja, os preços dos apartamentos em São Paulo tiveram ao longo do período, uma valorização muito acima da inflação brasileira. Destaca-se também a notória freada nos aumentos dos preços dos imóveis, fruto da crise econômica agravada principalmente a partir de 2014. O índice FipeZap que chegou a ser de 27%

em 2011, foi reduzido drasticamente ano a ano, chegando a valor de 2,51% no último ano (2015). Com a economia em recessão, os preços diminuíram o ritmo de elevação, ficando inclusive inferior a inflação medida para o ano de 2015, que ficou em 11,07%.

Por afetar milhões de pessoas, a valorização dos imóveis residenciais talvez seja a ponta mais visível da eferescência do mercado imobiliário das cidades brasileiras.

O Brasil se depara com uma problemática habitacional especialmente difícil de resolver. Nos próximos anos seria necessária uma oferta anual de 1,5 milhão de novas moradias para atender a demanda habitacional gerada pelo crescimento da população, pela diminuição do tamanho médio das famílias, pelo combate ao déficit habitacional e pela reposição do estoque atual de moradias.

De acordo com Navarro (2009) o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado pelo governo Lula em 2009, deu esperança de que esse desafio fosse enfrentado com determinação e recursos. O programa dispõe de ajuda estatal para a compra da primeira residência a famílias com renda de até dez salários mínimos. Define três segmentos de renda aos quais outorga subsídios progressivos (quanto menor a renda, maior o nível de subsídio).

Sem dúvida, o programa é um grande avanço do governo em matéria de política habitacional, uma vez que adota conceitos e recursos novos.

Para Navarro (2009) o governo concebeu o PMCMV como um plano transitório de geração de emprego e crescimento econômico e não como uma política habitacional permanente. Mas, segundo o autor “para que as grandes empresas construtoras e incorporadoras entrem com força nesse mercado, será necessário que se torne uma política permanente, com metas e recursos anuais”. Quanto mais estáveis os programas de subsídios e recursos, mais atores participarão do processo. Paralelamente, haverá mais investimentos em novas tecnologias e em industrialização e, por consequência, maiores reduções nos custos de produção.

Considerações Finais

Procuramos discutir a política nacional de habitação, partindo do pressuposto que o resultado final da política habitacional adotada a partir de 2003, com o primeiro mandato do então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), e na sequência, do primeiro mandato da Presidente da República Dilma Rousseff (Dilma), introduziu no cenário brasileiro um incremento extraordinário de recursos, via articulação de fundos para o setor da construção civil, principalmente para a aquisição ou construção da moradia.

Um dos resultados desta política foi a elevação dos preços dos imóveis de modo geral no Brasil, o que traz outro lado desta história, que é justamente o encarecimento da mercadoria habitação.

Primeiramente, demonstramos que o déficit habitacional brasileiro é bem significativo e que representava, por exemplo, em 2012, 9,1% dos domicílios particulares permanentes e improvisados. No entanto, cabe destacar que este déficit se concentra nos estratos sociais com renda inferior a cinco salários mínimos, ou seja, 92% da demanda, justamente das famílias que vivem em domicílios precários (favelas e cortiços).

Em segundo lugar, é relevante destacar que os programas sociais implantados a partir de 2003, no governo Lula, elevaram o poder aquisitivo da população, principalmente dos mais pobres. Evidenciamos o Programa “Bolsa Família” e a política de recuperação do poder de compra do salário mínimo, com reajustes acima da inflação.

Em terceiro lugar, apesar da desconstrução da capacidade administrativa da política habitacional do governo federal com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, muitas referências institucionais foram criadas para dar suporte a questão da moradia.

Muito se credita todo esse avanço da política habitacional brasileira ao Plano Real, no entanto, apesar de importante, pela estabilidade econômica, se constitui

apenas no primeiro passo dado. Neste sentido, outras medidas foram ocorrendo com o passar dos anos, que vieram reforçar esta nova visão política de governo, preocupado não apenas com a economia brasileira, mas principalmente, com a população mais carente.

Esse conjunto de avanços trouxeram para o mercado mais estabilidade e segurança tanto para os incorporadores imobiliários, quanto para a população em geral. Somados a esses avanços não podemos deixar de citar as mudanças que ocorreram nas regras do financiamento habitacional, como a ampliação do prazo máximo de financiamento, que passou de 25 (vinte e cinco) para 30 (trinta) anos, a redução nas taxas de juros praticadas, principalmente pelos bancos públicos para as famílias de baixa renda, e o subsídio fornecido pelo governo federal aos futuros mutuários.

Todas estas medidas fizeram com que o mercado se movimentasse mais vigorosamente, deixando de lado a lacuna de políticas públicas para o setor de habitação do período anterior (compreendido entre os anos de 1986 a 2003). Neste sentido não há como não reconhecer a importância das políticas sociais e econômicas implantadas no primeiro mandato do Presidente Lula.

Infelizmente fruto da instabilidade política pela qual o Brasil passa, e por decisões na política econômica do atual mandato da Presidente Dilma Rousseff, o país se encontra em grave crise econômica, com a redução da produção e do consumo. A marola passou, e agora sentimos o gosto do Tsunami promovido pela elite “raivosa” brasileira.

Apesar do “sonho” da casa própria, ou seja, a demanda por habitação de mercado ter ficado mais solvável, é necessário que os empresários do setor imobiliário atendam tanto a habitação de mercado, quanto à habitação de interesse social.

Bibliografia:

BONDUKI, Nabil G. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CARLOS, Ana Fani A. São Paulo: do capital industrial ao capital financeiro. In: CARLOS, Ana Fani A., OLIVEIRA, Ariovaldo U. de. (Orgs.). Geografias de São Paulo: a metrópole do século XXI. São Paulo: Contexto, 2004.

CARLOS, Ana Fani Alessandri, SOUZA, Marcelo Lopes de, SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

DIAS, Edney C., GARCIA, Fernando. Investimento em construção cresce 27% em três anos. São Paulo, Conjuntura da Construção, ano VII, n.3, set. 2009, p.8-10.

MARICATO, Ermínia et all. O programa Minha Casa, Minha Vida articula planejamento urbano à política habitacional? Revista Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, Ano 24, n. 182. Maio 2009

NAVARRO, Mário. O financiamento habitacional da “nova classe média”. São Paulo, Conjuntura da Construção, ano VII, n.2, jun. 2009, p. 10-11.

PEDROZO, Euclides, GARCIA, Fernando. Mercado Imobiliário: recuperação dos preços dos imóveis paulistanos. São Paulo, Conjuntura da Construção, ano V, n.4, dez. 2007, p.11-14.

E-mail: rc-leme@uol.com.br