

# **POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: UMA LEITURA CONTEXTUALIZADA (1930 – 2009)**

Cassiano Pessanha MADALENA<sup>1</sup>

## **Resumo**

Este artigo objetiva fornecer uma leitura das políticas habitacionais estatais (1930 - 2009) buscando identificá-las, caracterizá-las e contextualizá-las dentro da trajetória da urbanização e da industrialização brasileira. A fim de atingir o objetivo proposto, recorreremos a diversos autores, destacando-se Milton Santos (2008), Cláudio H. M. Santos (1999) Botelho (2007), Ermínia Maricato (1997), Nabil Bonduki (2004) e Arretche (1990). A contribuição de Santos (2008) está ligada à identificação dos principais aspectos do processo de urbanização e industrialização brasileira, enquanto os demais autores representam contribuições para a identificação e caracterização das políticas habitacionais. Ao longo dos últimos 80 anos os programas habitacionais, ora alcançaram resultados significativos, ora não apresentaram efeitos relevantes sobre o déficit habitacional brasileiro.

**Palavras-chave:** Políticas Habitacionais; Déficit Habitacional; Contexto histórico.

## **1. INTRODUÇÃO**

Este artigo tem por objetivo realizar uma leitura das diversas políticas habitacionais estatais realizadas entre 1930 e 2009. Tal leitura justifica-se pela escassez de trabalhos que analisam tais políticas, sob a perspectiva dos contextos históricos aos quais estavam inseridas. Busca-se neste trabalho apresentar as políticas habitacionais brasileiras inseridas em seus contextos políticos e sociais, objetivando compreender suas potencialidades e limitações.

Por se tratar de um artigo com limitações físicas, o presente esforço teórico não tem a pretensão de esgotar o tema, mas apenas de colaborar para sua compreensão. A fim de alcançar tal propósito recorreremos a diversos autores, destacando-se Milton Santos (2008), Cláudio Hamilton M. Santos (1999), Adriano Botelho (2007), Ermínia Maricato (1997), Nabil Bonduki (2004) e Marta Tereza da Silva Arretche (1990). A contribuição de Milton Santos (2008) está ligada à identificação dos principais aspectos do processo de urbanização e

---

<sup>1</sup> Coordenador do Curso de Administração, Tecnólogo em Recursos Humanos e Professor permanente do Curso de Pós-Graduação em Gestão Empresarial e MBA em Gestão de Pessoas da Faculdade Novo Milênio de Vila Velha/ES. Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Cândido Mendes. E-mail: administração@novomilenio.br.

industrialização brasileira, enquanto que os demais autores apresentam grande contribuição para a identificação e caracterização das políticas habitacionais desenvolvidas durante o período em estudo.

O recorte temporal do presente estudo é o período de 1930 a 2009. Por tratar de um período marcado por contextos sociais diferentes, tal estudo foi dividido (para efeitos didáticos) em três períodos que serão analisados separadamente, a saber: 1930 a 1963, 1964 a 1986 e 1986 a 2009. Entretanto, a evolução urbana e populacional da sociedade brasileira não segue necessariamente essa periodização.

## **2. As políticas habitacionais no período de 1930 a 1964**

Analisar as políticas públicas habitacionais no Brasil demanda uma busca por uma compreensão dos contextos históricos nos quais estiveram inseridas, objetivando compreender especialmente os aspectos demográficos, sendo o espaço urbano o ponto chave de tal questão, embora não exclusivo<sup>2</sup>.

Para Santos (2008), as atuais manifestações de segregação sócio-espacial são marcas do processo de colonização e de urbanização brasileira. A materialização das desigualdades sociais que marcam, sobretudo, o espaço urbano brasileiro é reflexo de diversas relações sociais do presente e do passado. Na verdade, não apenas o modelo de colonização implantado no Brasil, nem o processo recente de industrialização são os únicos fatores que configuraram a realidade atual, mas também o conjunto de relações sociais que se dá sobre o espaço urbano atual e, sobretudo, as relações econômicas e políticas.

A industrialização, muitas vezes vista como chave para a urbanização, não é o fator exclusivo de consolidação do desenvolvimento das cidades<sup>3</sup>, embora a urbanização brasileira, grosso modo, tenha sido desencadeada por duas situações demográficas correlatas: o crescimento populacional<sup>4</sup> e o êxodo rural<sup>5</sup> (MARICATO, 1997, p. 35).

Os níveis de mortalidade e de fecundidade tiveram grande influência na evolução demográfica brasileira desde 1940, pois as migrações internacionais deixaram de ter

---

<sup>2</sup> A urbanização brasileira não foi um fenômeno limitado ao espaço urbano, estando esta relacionada diretamente às mudanças oriundas no espaço rural.

<sup>3</sup> De acordo com Silva (2007, p. 3), existem ainda outros fatores que auxiliam o desenvolvimento das cidades, tais como migração interna, pólos educacionais, econômicos e políticos, pontos turísticos, qualidade de vida e os serviços de saúde, dentre outros.

<sup>4</sup> Fato ocorrido por dois principais fatores: taxas de natalidade elevadas até 1960 (ALVES, 2002) e a imigração de europeus e asiáticos, os quais foram estimulados a virem para o Brasil a fim de trabalhar, inicialmente, no campo e posteriormente na cidade.

<sup>5</sup> Fato relacionado à oferta de emprego na cidade, ao fim da escravidão e a crise cafeeira.

influência, o que só voltou a ocorrer na década de 1980, com a evasão de brasileiros para o exterior (BERQUÓ, 2001, p. 17).

Para Ermínia Maricato (1997, p. 53) “a impossibilidade de acesso ao financiamento e a ausência de uma política pública eficaz obrigam uma parcela da população a invadir terras e construir sua própria moradia”. Desta forma a moradia precária, assim como o déficit habitacional, se manifesta como uma das facetas da desigualdade de acesso desencadeado pelo processo de urbanização, o qual, de acordo com Lorenzetti (2001, p.6), não proporcionou uma oferta suficiente de empregos, bem como de moradias, de infraestrutura, de serviços e equipamentos urbanos, acarretando uma ocupação desordenada do solo, especialmente do urbano, proporcionando uma contínua expansão das periferias.

Os problemas habitacionais só serão enfrentados após algumas configurações sociais e econômicas que vão se desenrolar após 1930. Nesse período, se forma um consenso: o mercado não era capaz de solucionar o problema do déficit habitacional que se evidenciava a cada dia no Brasil (BONDUKI, 2004, p. 78; MARICATO, 1997, p. 36).

A intervenção do Estado na política habitacional no Brasil se dá num contexto histórico singular. As idéias keynesianas passaram a ser uma inspiração para a intervenção do Estado sobre as questões sociais, além da ascensão do Fascismo e do Socialismo, que se apresentavam como uma ameaça ao Estado capitalista (BONDUKI, 2004, p. 81).

A partir de 1939 o Brasil passou por um período inflacionário, o que gerou diversos impactos na sua estrutura econômica (BONDUKI, 2004, p. 222). O aumento do custo de vida dificultava – principalmente à população de baixa renda - o acesso à moradia, seja em forma de aquisição ou aluguel. Nesse contexto, o Governo, em 1942, criou a Lei do Inquilinato, congelando os preços dos aluguéis. O congelamento dos preços dos aluguéis, que durou até 1964, foi um golpe contra os proprietários, provocando um desestímulo na produção rentista<sup>6</sup>, o que transferiu ao Estado e aos próprios trabalhadores (através da autoconstrução) o encargo de produzir suas moradias (BONDUKI, 2004, p.81; BOTELHO, 2007, p. 98, MARICATO, 1997, p. 36-37).

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) foram criados e fortalecidos ainda em 1930, com o Decreto 19.469 de 17 de dezembro de 1930, tendo limitados efeitos até 1937 (BONDUKI, 1998, p. 103 apud BOTELHO, 2007, p. 104). De acordo com Botelho (2007, p. 104) pelo decreto 1.749, de 1937, os institutos passaram a ser autorizados a criar carteiras prediais definindo a forma de operação de cada instituição no setor habitacional, podendo estas destinar até cinquenta por cento de suas reservas para construções de residências.

---

<sup>6</sup> O termo utilizado aqui como “produção rentista” refere-se à produção de riqueza gerada por aluguéis, derivada de investimentos em produção habitacional.

Mesmo com algumas características questionáveis do ponto de vista do clientelismo, os IAPs concretizaram a construção de 123.955 unidades habitacionais, no período entre 1930 e 1964, além dos milhares de apartamentos financiados para as classes médias e altas (BONDUKI, 1998, p. 115 apud BOTELHO, 2007, p. 105).

Na década de 1950, a atuação dos IAPs no setor habitacional e a sua concessão de financiamento entraram em crise, em consequência da inflação da época (RODRIGUES, 2001, p. 56 apud BOTELHO, 2007, p. 105).

Ainda nos anos 40, buscou-se implantar no país um programa denominado Fundação da Casa Popular (FCP), considerado como o primeiro Órgão Federal com foco exclusivo na solução do problema habitacional brasileiro (BOTELHO, 2007, p.107; BONDUKI, 2004, p. 115, LEHFELD, 1988, p. 25). A FCP, ao longo de 18 anos de existência, produziu 143 conjuntos habitacionais com 18.132 unidades, o que comparado com a atuação dos IAPs, apresenta-se como uma ação frustrada e pouco expressiva do Governo (BOTELHO, 2007, 107; BONDUKI, 2004, p. 115, LEHFELD, 1988, p. 25). A ação do Estado não atendeu a demanda por residências, pelo contrário, inibiu o setor privado de ofertar este serviço. Esse fato desencadeou diversos problemas fundiários, como o loteamento irregular (MARICATO, 1997, p. 37). Nem o “mercado privado respondia às demandas por moradia, já que a oferta de habitação de aluguel declinava, nem o Estado cumpria sua promessa de resolver o problema” (MARICATO, 1997, p. 36).

No ano de 1964, deu-se início no Brasil a um novo período, embora algumas das características anteriores tivessem permanecido como, por exemplo, a política desenvolvimentista, baseada no crescimento industrial e na exclusão social. O golpe de 1964 acabou com qualquer espaço de participação política. Iniciou-se nesse período uma intervenção intensiva do Estado no que diz respeito às questões da habitação e do espaço urbano, com a criação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e do seu principal agente, o Banco Nacional da Habitação – BNH. Tem início então um período de mudanças notáveis nas cidades brasileiras (MARICATO, 1997, p. 40, BOTELHO, 2007, p. 108-109), consolidando novamente as relações do setor público com o setor privado (BOTELHO, 2007, p. 109).

### **3. Os problemas habitacionais de um país urbano e a intervenção estatal (1964-1986)**

Em um curto espaço de tempo, o Brasil deixou de ser agroexportador para se apresentar, na década de 1960, como um país industrial, caracterizado por uma modernização

conservadora (DÉAK; SCHIFFER, 1999; SIQUEIRA, 2001). Essa rápida mudança acarretou uma transformação igualmente ligeira na locação da população, desencadeando um movimento populacional no sentido do campo para a cidade sem precedente em nossa história (SILVA, 2007). Esse rápido crescimento urbano provocou diversos problemas sociais, como o surgimento de favelas, de cortiços e de uma população desabrigada, todos carecendo de assistência social estatal.

Em 1964, deu-se início, no país, a um forte período de “intervenção estatal na produção da habitação e do espaço urbano. Foi criado o Sistema Financeiro da Habitação – SFH<sup>7</sup> - e seu agente central, o Banco Nacional de Habitação – BNH” que surgiu através da Lei 4380, de 21 de agosto de 1964, a qual perdurou até 1986, com o encerramento das atividades (MARICATO, 1997, p. 40).

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) marcou a história do país com a implementação de uma política social voltada para a habitação e focada nas populações de baixa renda (SANTOS, 1999, p. 11 *apud* AZEVEDO, 1995, p. 293). O BNH instituiu, ao longo da segunda metade dos anos 60, um conjunto de mecanismos institucionais e financeiros, possibilitando a execução, em larga escala, de habitação para a população de baixa renda (ARRETCHE, 1996, p. 107).

O princípio de funcionamento para implementar os programas habitacionais, basicamente, se constituiu na designação de “agentes promotores”, os quais eram, fundamentalmente, as companhias habitacionais (Cohab), que se configuravam no âmbito municipal, intermunicipal ou estadual.

A estratégia governamental foi também marcada pela difusão da idéia da casa própria, propagandeada de forma enaltecida pelo BNH e pelo SFH durante toda a sua atuação (1964-1986) (MARICATO, 1997, p. 50). A influência ideológica certamente impactou sobre o desejo de possuir uma casa própria.

O BNH até 1986 foi o gestor do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), sendo os bancos comerciais responsáveis pelo recolhimento dos depósitos feitos pelas empresas, tendo que repassar ao BNH que, como banco de segunda linha, não possuía agências para efetuar os recolhimentos das contribuições compulsórias<sup>8</sup> (ARRETCHE, 1996, p. 107).

---

<sup>7</sup> O SFH era composto pelo órgão regulador de poupança (SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

<sup>8</sup> Na responsabilidade de gestor dos fundos, o BNH gerenciava as normas e procedimentos de operação e, com os repasses dos bancos, os valores arrecadados eram aplicados em programas habitacionais e de desenvolvimento urbano (ARRETCHE, 1996, p. 107).

Santos (1999, p. 12), citando Azevedo (1995, p. 292), afirma que a situação esperada pelos formuladores do SFH era que o sistema pudesse ter a capacidade de se auto-sustentar sem gerar ônus para o governo, com recursos que fossem permanentes e em grande escala. Portanto, essa situação dependeria de dois fatores indispensáveis: a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e o grau de inadimplência dos mutuários. Porém, qualquer sistema de financiamento de longo prazo estava vulnerável a flutuações macroeconômicas que afetassem essas variáveis que, em momentos de crises, teve a inadimplência comprometendo o equilíbrio atuarial do sistema (SANTOS, 1999, p. 13).

É possível observar que a mudança na estrutura econômica do país não foi acompanhada de ações governamentais que minimizasse os problemas previamente existentes e aqueles que surgiam a partir do processo de urbanização.

Após o encerramento das atividades do BNH em 1986, durante o governo Sarney, o país passou por um período sem definir um novo projeto duradouro para a política habitacional, o que não impediu a tentativas, ainda que frustradas, como durante o Governo Collor de Mello, período de sucessivos escândalos envolvendo recursos do FGTS (MARICATO, 1997, p. 50), que passaram a ser geridos pela Caixa Econômica Federal.

O contexto macroeconômico que vivenciava o país nos anos de 1980, somado a extinção do BNH, possibilitou um cenário propício à ampliação da periferização da população mais carente, uma vez que o Brasil passou a vivenciar, de certa forma, um período de desamparo, no que diz respeito à questão habitacional.

#### **4. O cenário nacional e a política habitacional brasileira entre os anos de 1986 e 2009**

Após a extinção do BNH, o cenário que se configurou em relação às políticas habitacionais não foi o mais animador para aqueles que necessitavam de auxílio do Estado. Ademais, o contexto histórico da sociedade brasileira trouxe novas cores que merecem destaque.

Com relação à urbanização brasileira, Santos (2008, p. 31) afirma que, no período de 1940 a 1980, visualiza-se a verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira<sup>9</sup>, com a população urbana tendo alcançado 81% do total da população em 2000<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> De acordo com Santos (2008, p. 31), em 1940, a taxa de urbanização brasileira era de 26,35%, e em 1980, alcançou 68,86%.

<sup>10</sup> Censo de 2000 realizado pelo IBGE.

No período de 1970-1980 tem-se uma evolução maior do processo de periferização que, de certa forma, era mais ocupada pela população de baixa renda (SANTOS, 2008, p. 85).

No ano de 1991 o déficit habitacional passou a ser estimado. A primeira pesquisa levantada foi realizada pela Fundação João Pinheiro. Naquele ano, de acordo com essa fundação, o déficit teria sido de 15,4%. Até o ano de 2007, essa fundação não constatou mudanças significativas, embora em 2007 tal taxa tenha sido de 12,9%. Entretanto, em números absolutos, o número se elevou continuamente.

A partir da pesquisa realizada pelo IBGE, no ano de 2007, a Fundação João Pinheiro (2007)<sup>11</sup> apontou que, naquele ano, o valor absoluto do déficit habitacional no Brasil era de 7.287.551 de unidades habitacionais, enquanto que o valor absoluto de domicílios vagos no mesmo período foi 6.736.404, o que aponta que o problema no Brasil é marcado pela desigualdade social e não necessariamente pela falta de unidades habitacionais. Destacou também que o déficit é proporcionalmente maior no espaço rural, quando comparado ao espaço urbano.

Ainda de acordo com a pesquisa de 2007, a Fundação João Pinheiro deixou latente que, em 2005, havia uma concentração do déficit habitacional entre a população de rendimento mensal de até três salários-mínimos (90,3%). O que evidencia a necessidade de uma política habitacional voltada para esse grupo populacional<sup>12</sup> (LORENZETTI; CÂNDIDO JUNIOR, 1996, P. 12).

A atual realidade habitacional brasileira é fruto de uma modernização excludente e uma histórica política habitacional fracassada, como apontaram Arretche (1990, p. 180), Maricato (1997, p. 50) e Lehfeld (1988, p.37). A democratização do país ampliou o espaço para uma liberdade de atuação dos grupos sociais, assim como uma maior aproximação destes com o poder público em suas diversas esferas.

Os governos estaduais e das capitais brasileiras, no final da década de 1980 e início de 1990 estavam diante de movimentos organizados em nível nacional, que pressionavam de muitas formas, entre elas via abaixo-assinado e invasões de terrenos e conjuntos habitacionais. Situado dentro desse contexto de pressão e sem recursos suficientes para atender a demanda, se viram (principalmente os estados) coagidos a instituir programas habitacionais de ação focalizada, bem como a criar mecanismos de financiamento e instrumentos legais e institucionais próprios (ARRETCHE, 1996, p. 114).

---

<sup>11</sup> Pesquisa publicada em abril de 2007 no Informativo CEI-Demografia. (Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte).

<sup>12</sup> Lorenzetti (2001, p. 26) chama a atenção para o fato de obter maior conhecimento sobre o tema, antes de se propor políticas do tipo instituir “obrigação de uso desses imóveis vagos”, por meio de instrumentos jurídicos já existentes no Estatuto das Cidades, pois pode se apresentar inócuas e gerarem inúmeros problemas não esperados.

As mudanças, na década de 1990, realizadas na estrutura da política habitacional, não foram muitas. Durante o Governo Collor (1990-1992) não é possível identificar melhorias na condição de vida da população de baixa renda e da classe média brasileira (BOTELHO, 2007, p. 122). Nesse período foi criado o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), tendo como promessa a construção de 245 mil habitações, totalmente financiadas com recursos do FGTS. Esse programa não logrou resultados para as populações de renda de até três salários mínimos, apesar de ter como alvo as populações com renda média de até cinco salários mínimos (VASCONCELOS E CÂNDIDO JÚNIOR, 1996, p. 17).

O PAIH tinha três vertentes: i) moradias populares; ii) lotes urbanizados e; iii) ação municipal para a habitação popular (VASCONCELOS E CÂNDIDO JÚNIOR, 1996, p. 17). Seu funcionamento foi descrito por Botelho (2007, p.122) como uma tendência privatizadora da política habitacional iniciada ainda no Governo Sarney, uma vez que os recursos foram transferidos para a iniciativa privada, enquanto que as Cohabs passaram a ter um papel secundário.

No governo de Itamar Franco, o sucessor de Collor, algumas mudanças ocorreram. Em primeira instância, foi instituído o financiamento direto para pessoas físicas e também para o produtor, o que significa redução da burocracia e desintermediação bancária. Nesse período de governo, foi criado o Ministério do Bem-Estar Social (MBES), foram instituídos os conselhos de participação comunitária, e se iniciou uma exigência de contrapartida financeira dos municípios aos investimentos da União (ROYER, 2002, p. 30 *apud* BOTELHO, 2007, p. 122).

O Programa de Habitação Popular foi mais um dos programas criados ainda no governo Itamar Franco. Este, por sua vez, teve sua continuidade no posterior governo (Fernando Henrique Cardoso - 1995-2002), tendo como foco de atuação a população com renda de até três salários mínimos (BOTELHO, 2007, p. 122). Outros programas iniciados nesse governo foram o Habitar-Brasil/BID, direcionado a cidades de porte médio e grande e o Morar-Município, direcionado a cidades pequenas (BOTELHO, 2007, p. 122), onde os recursos eram originados do Orçamento e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) (CARDOSO, [s/d], p. 4). Segundo dados do Ministério do Bem-Estar Social, esses programas, nos anos de 1993 e 1994, foram responsáveis por financiar 54 mil novas habitações para a população com renda de até três salários mínimos (CASTRO, 1999, p. 107 *apud* BOTELHO, 2007, p. 122).

Iniciado em 1995, o Governo FHC reduziu os recursos destinados às políticas habitacionais para faixas de renda de até três salários mínimos. Sem a reforma do SFH, fica subordinada à Secretaria de Política Urbana (Sepurb) do Ministério do Planejamento e



Orçamento (MPO) toda a política habitacional em desenvolvimento (BOTELHO, 2007, p. 122).

Para Vasconcelos e Cândido Júnior (1996, p. 17) na “(...) definição da política governamental para habitação por meio dos programas PRÓ-MORADIA e Carta de Crédito, foi dada ênfase à eficiência alocativa, desprezando-se o aspecto social dos programas”. Os programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia não eram prioridades de governo, e isso fica evidente quando observados o baixo volume de investimento (BOTELHO, 2007 p.123). Além da queda do valor dos investimentos nos programas habitacionais observou-se uma destinação de tais investimentos à população de renda superior a três salários mínimos.

Ao avaliar a aplicação do FGTS entre 1995 e 1998, Botelho (2007, p. 124) apontou que a maior parte dos recursos foi direcionada ao financiamento via Programa de Carta de Crédito, principalmente individual e para faixas acima de três salários mínimos.

A estabilidade da moeda (Plano Real), e a redução do desemprego colaboraram para a ampliação da arrecadação do FGTS e da Caderneta de Poupança. Entre os anos de 1995 a 1997, ambos os recursos perfizeram o total de mais de 11 bilhões, que foram destinados ao financiamento de construção de novas unidades habitacionais (CASTRO, 1999, p. 123 *apud* BOTELHO, 2007, p. 124).

Em 1997 foi criada a Lei 9.514, aprovada pelo Congresso Nacional a partir da proposta de lei da Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário (Abecip), estabelecendo o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) com previsão de financiar a construção de seis milhões de imóveis no período de dez anos (BOTELHO, 2007, p. 125; VASCONCELOS E CÂNDIDO JÚNIOR, 1996, p. 27). Não se tratava, portanto, de uma substituição do SFH, mas uma integração com o SFI, onde a criação deste marcou uma fase de crescente mercantilização da política habitacional e de financeirização do mercado imobiliário, onde haveria menor intervenção estatal na questão habitacional (BOTELHO, 2007, p. 126).

A criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) reafirmou o compromisso do governo com as classes de renda mais alta (CASTRO, 1999, 123 *apud* BOTELHO, 2007, p. 124). Por outro lado, o SFI flexibilizou o mercado e aumentou a segurança dos investidores.

De acordo com Cardoso ([s/d], p.6), ainda no Governo FHC, surge à proposta do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) apresentado, em 1999, pela CEF, com o objetivo de atender, de forma mais efetiva, a população de baixa renda, que não estava inserida nos programas Carta de Crédito. Os recursos eram articulados entre FGTS e o Orçamento Geral da União (OGU). O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) permitiu certo grau de subsídio, dando condições de se ter prestações mais baixas. A

organização institucional era composta por governos municipais e estaduais que cadastravam, efetuando a seleção prévia dos adquirentes, e eventualmente participavam com a doação de terrenos e na redução de exigências urbanísticas, visando minimizar os custos. De posse dos cadastros, as empresas privadas organizavam empreendimentos e recebiam os financiamentos diretamente da CEF. Assim como muitos programas habitacionais executados no Brasil, este acabou devido a sua rigidez na concessão do crédito, não atendendo a população mais carente de programas habitacionais (CARDOSO, [s/d], p. 7).

No final da década de 1990, o sistema de financiamento do Governo Federal foi retomado por meio da CEF. Foram implantados os Programas Pró-Moradia e Habitar Brasil (SOUZA, 2000 *apud* ARIMATÉIA, 2006, p. 25-25). Embora houvesse avanços no desenho de alguns programas durante as gestões FHC, não houve nenhuma proposta efetiva de política habitacional nesse período (BLANCO JÚNIOR, 2006, p.42).

No início da década de 2000 reaparece uma série de medidas estatais que procuravam dar aos estados e aos municípios instrumentos capazes de regulamentar as ações das políticas locais. Nesse contexto surge o Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001, que estabelece prazos e diretrizes para elaboração dos Planos Diretores locais, “dentro de uma política nacional de reforma urbana centrada na idéia da função social do solo urbano, acreditando que o principal problema de nossas cidades reside no acesso a terra urbanizada” (PEREIRA, 2008, p. 128).

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, ficando este responsável por todo o arranjo da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. A criação deste Ministério foi considerada uma inovação na política urbana, porque superou o recorte setorial, integrando habitação, saneamento e transporte (MAGALHÃES E BLANCO JR., 2008, p. 3).

O Governo Federal criou a lei 11.124/2005 - aprovada pelo Senado em maio de 2005 cujas diretrizes estão dispostas no documento “Política Nacional de Habitação” de 2004, dando origem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O município passou não de maneira exclusiva e em acordo com tais dispositivos, a ter a possibilidade de executar Políticas Públicas de Habitação, prevendo também a possibilidade de criar Políticas e formar Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social.

Para Quinto Júnior (2008, p. 64) o “grande problema é a falta de destinação de uma fonte clara de recursos para financiar a produção abaixo de 10 salários mínimos”. A inviabilidade de qualquer Política Pública está no fato do Governo não apontar de onde virão os recursos para executar as políticas compensatórias. Para este autor, no período de 1966 até 1988 existia um Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que possuía uma fonte clara de recursos, inclusive com um Banco que gerenciava todo o aporte institucional – Banco

Nacional de Habitação (BNH). Entretanto, nesse período, a legislação urbanística se apresentava de forma incompleta, incapaz de apontar caminhos suficientes para a aplicabilidade das políticas habitacionais.

A Lei nº. 11.124/2005 define que a aplicação dos recursos pode ser realizada de várias maneiras como, por exemplo, na construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais. (MAGALHÃES E BLANCO JR., 2008, p. 5). Ainda segundo esses autores, os recursos são originados do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais, além de receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS. Essa Lei aponta grandes avanços no cenário contemporâneo para a redução do déficit habitacional, assim como para proporcionar aos beneficiados condições de exercerem sua cidadania a partir de sua participação no processo de tomada de decisão e que a solução da questão habitacional no Brasil passa inevitavelmente pelo uso do solo dotado de infraestrutura (PEREIRA, 2008, p. 135).

De acordo com Arimatéia (2006, p. 30), o acesso à terra urbana representa a consolidação do direito à moradia, direito esse fundamental à pessoa humana nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Contudo, no Brasil, tal direito não tem sido garantido à população de baixa renda.

A ação de combate ao déficit habitacional no Brasil não tem, nas últimas décadas, sido de exclusividade de ações centralizadas no Governo Federal. Após a Constituição de 1988, as municipalidades passaram a buscar novas fontes de recursos, além de suas dotações próprias possibilitadas pela descentralização. Uma dessas ações está na concretização de parceria entre Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Caixa Econômica Federal (CEF) e o poder local, a qual se materializou no Programa Habitar Brasil (HBB), posto em prática inicialmente no governo Itamar Franco no ano de 1994.

## **5- Considerações Finais**

A partir dessa revisão da literatura especializada, associando-a ao contexto de cada política habitacional brasileira, constata-se que tais políticas não atenderam as demandas de cada época e que o déficit habitacional brasileiro vem se arrastando ao longo desse período.

A rápida urbanização brasileira, somada aos diversos programas que não atenderam efetivamente as famílias de renda familiar de até três salários mínimos e aos problemas

econômicos enfrentados pelo país, acabaram empurrando tais famílias para as periferias, predominando entre esses a ocupação desordenada do solo.

As limitações dos programas habitacionais ao longo do período em estudo foram provocadas por fatores diversos, ora por deficiência em focalizar os grupos mais necessitados, ora por incapacidade de arrecadação ou pela inflação. Nos últimos anos, o problema teria sido por desestruturação organizacional.

Ao revisitar o histórico das políticas habitacionais pode se observar alguns períodos de retrocessos, como aquele desencadeado com a extinção do BNH e as constantes mudanças de ministérios (bem como sua divisão de responsabilidades entre eles), responsáveis por esse tipo de política. Igualmente, foram identificados avanços, especialmente àqueles relacionados ao processo de descentralização e redemocratização política, bem como as mudanças de gestão e implantação dos programas orientados pelo Estatuto das Cidades e pelo Ministério das Cidades, um dos maiores avanços galgados até o presente momento.

### **Referências bibliográficas**

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de políticas**. Campinas, mimeo. Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1990.

\_\_\_\_\_. Desarticulação do BNH e Autonomização da Política Habitacional. *In*: AFFONSO, Rui de Brito Alvares e SILVA, Pedro Luis Barros (Orgs.). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo, Fundap. 1996.

BERQUÓ, Elza. Evolução demográfica. *In*: SACHS, I., WILHEIM, J., PINHEIRO, P. S. (Orgs.). **Brasil um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. Cap. 1, pp. 14-37.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo. Annablume; FAPESP, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal Brasileira**, 1988.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004 a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-dehabitacao/politica-nacional-de-habitacao/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>> Acesso em 15 de outubro de 2008.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**. IPPUR/UFRJ. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, [?]. Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=comcontent&view=article&id=155%3Apolitica-habitacional-no-brasil-balanco-perspectivas&catid=36%3Acolecão-textos&Itemid=82&lang=pt>> Acesso em 15 de outubro de 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2005**. Informativo CEI/Demografia. Belo Horizonte. Abril de 2007. Disponível em:<<http://www.fjp.gov.br/produtos/cei/infocei-deficitmg2005.pdf>> Acesso em 15 de outubro de 2008.

JÚNIOR, Cid Blanco. **As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos de 1990: O caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-22012007-120238/>> Acesso em 10 de setembro de 2008.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma Abordagem Populacional para um Problema Estrutural: a Habitação**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1988.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **A questão habitacional no Brasil**. Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados: Estudo. Julho de 2001. Disponível em:<<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema14/107075.pdf>> Acesso em 18 de agosto de 2008.

MAGALHÃES, Inês. BLANCO JR, Cid. A política nacional de habitação e os processos de coordenação federativa para atendimento da população moradora de favelas. **XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008 Disponível em <<http://www.mp.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/magalhae.pdf>> Acesso em 11 de março de 2009.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed., São Paulo: Editora Atual, 1997.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. IPEA. Texto Para discussão nº 654, Brasília, 1999. Disponível em:< [http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_99/td\\_654.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_654.pdf) > Acesso em 10 de janeiro de 2009.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 5. ed., 2008.

SILVA, Kelly de Oliveira. A periferização causada pela desigual urbanização brasileira. **Revista Urutágua**, Nº 11 - Dez./Jan../Fev./Mar.2007. Maringá/PR. Disponível em: < <http://www.ututagua.uem.br/011/11silva.htm> > Acesso em 18 de agosto de 2008.

VASCONCELOS, José Romeu de. CÂNDIDO JÚNIOR, Jose Oswaldo. **O problema habitacional no Brasil: Déficit, financiamento e perspectiva**. Texto para discussão nº 410. IPEA. Brasília, 1996. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/pub/td\\_410.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td_410.pdf) > Acesso em 20 de agosto de 2008.