

CADERNOS
PROARQ 20

GRAZIELA ROSSATTO RUBIN

Exposição do problema habitacional em dois países da América Latina

A view about the housing problem in two Latin American countries

Graziela Rossatto Rubin é Arquiteta e Urbanista e Mestre em Geografia pela UFSM. Atualmente é Professora da Escola de Arquitetura e Urbanismo da IMED – Passo Fundo.

E-mail: grazirubin@gmail.com.

RESUMO

O problema habitacional decorreu do aumento da industrialização e do inchamento das cidades. Esse problema está presente em muitos países em desenvolvimento, inclusive nos latino-americanos. Dessa forma, muitas são as alternativas governamentais para que o problema habitacional seja amenizado. Este artigo procura relatar como a questão habitacional é abordada na América Latina e, para isso, utiliza os exemplos do Brasil e do Chile, que possuem políticas urbanas e habitacionais que se tornaram referência no cenário internacional. Assim, primeiramente, serão apresentadas algumas ações realizadas na América Latina para, então, abordar os casos brasileiro e chileno. Enfim, o trabalho busca mostrar como a questão habitacional foi tratada ao longo dos anos e como esses países tratam o problema habitacional nos dias de hoje.

Palavras-chave: Déficit Habitacional. Política Habitacional. Problema Habitacional. Urbanização.

Abstract

The housing problem resulted from the increased industrialization and swelling cities. This problem is present in many developing countries, including in Latin America. Thus, there are many government alternatives to attenuate the housing problem. This article aims to report how the housing issue is discussed in Latin America and, therefore, it uses the examples of Brazil and Chile, which have urban and housing policies that have become reference in the international scene. So, the paper will be present, first, some actions made in Latin America to then discuss the cases of Brazil and Chile. Finally, the paper intends to show how the housing issue has been treated over the years and how these countries deal with the housing problem nowadays.

Keywords: Housing Deficit. Housing Policy. Housing Problem. Urbanization.

Introdução

A industrialização e o acelerado processo de urbanização propiciaram o inchaço das cidades, que passaram a enfrentar, dentre tantos problemas, o habitacional. Este problema está presente em muitos países em desenvolvimento, inclusive nos latino-americanos. Dessa forma, muitas são as alternativas governamentais para que o problema habitacional seja amenizado.

Segundo Serrano (2002, p. 64), “El déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo, afecta a más de la mitad de los hogares latinoamericanos. Para absorberlo sería necesario construir o mejorar 53,6 millones de unidades”. Além disso, muitas habitações não possuem infraestrutura mínima adequada, como rede de abastecimento de água e coleta de esgoto, além de serviços e equipamentos públicos e diretrizes para um planejamento urbano mais justo e coerente. A carência em infraestrutura agrava, assim, a situação e a vida nas cidades.

O presente artigo procura relatar como a questão habitacional é abordada na América Latina e, para isso, utiliza os exemplos do Brasil e do Chile, países vizinhos, que enfrentaram situações similares na política. Exemplos dessas situações são a presença de governos ditatoriais e políticas urbanas e habitacionais que se tornaram referência no cenário internacional.

O Chile possui um histórico na tratativa habitacional que merece atenção e reflexão por ter servido de inspiração para muitos outros países por sua aceitação e eficiência. Ainda, em muitos momentos, o histórico habitacional brasileiro mostra-se similar ao chileno. Assim, o artigo apresentará, primeiramente, algumas ações realizadas na América Latina quanto ao problema habitacional para, então, abordar os casos brasileiro e chileno. Será mostrado um comparativo da situação nos dois países a partir de revisão histórica, finalizando com a discussão dos resultados frutos das políticas habitacionais.

O Problema Habitacional na América Latina

Com a industrialização e o aumento da urbanização, coloca Serrano (2002, p. 62) que: “La población latinoamericana ha optado obcecadamente por asentarse en áreas urbanas, donde, como ya se ha apuntado, habitan hoy 360 millones de personas”. Em 1970, a população urbana representava aproximadamente 57% da população total, em 1999 atingiu 73% e a estimativa é de que em 2025 a população urbana atinja 85% da população total nos países latino-americanos (SERRANO, 2002).

Assim, a partir do século XX, nos países em desenvolvimento, percebe-se uma intervenção significativa do Estado na questão habitacional. A atuação do Estado mostra diferentes níveis de intervenção do setor privado, da sociedade civil e dos beneficiados dos programas habitacionais (RAMÍREZ, 2002).

Nos países da América Latina, as políticas habitacionais surgiram em meio ao processo de modernização e acelerada urbanização ocorridos. As políticas eram destinadas à diminuição do déficit habitacional e, assim, foram construídas grandes obras públicas na periferia urbana. Essas políticas removeram favelas e assentamentos irregulares de áreas centrais, locais que já contavam com infraestrutura adequada. Como consequência dessas ações, ocorreu o estímulo da especulação imobiliária nesses locais desapropriados.

Como exemplo de políticas adotadas em países da América Latina, o Chile iniciou, em 1985, uma política de financiamento habitacional em que o Estado subsidia e o setor privado executa, a qual passou a ser exemplo entre os países latino-americanos. A política teve êxitos notáveis, podendo ser considerado o único país da América Latina a conseguir diminuir seu déficit habitacional (SERRANO, 2002). Países como Equador, Guatemala, Colômbia, Honduras e Venezuela basearam suas políticas públicas na chilena, porém, como eram países com menor renda e administrações públicas menos dotadas, o resultado não foi tão satisfatório.

Ao longo dos anos 1980 e 1990, os investimentos destinados à habitação na América Latina foram inferiores aos investimentos em outras áreas, como infraestrutura e equipamentos urbanos. Isso porque esses outros gastos geram um aumento na carga tributária, nos impostos territoriais e há uma resistência política muito grande para que isso não ocorra. Assim, torna-se necessário explorar novas fontes de financiamento para os programas habitacionais.

Em função da necessidade da provisão de morarias, terra urbanizada e serviços e equipamentos básicos, vemos no Brasil a criação do Estatuto da Cidade e na Bolívia a “Operacion Nuevo Usme en Colombia”, instrumentos importantes na tentativa de amenizar os problemas existentes nas cidades.

Segundo Fernandes (2008, p.26):

Hay en Latinoamerica una gran diversidad de procesos informales que corresponden no solo a las diferentes situaciones registradas dentro de cada ciudad o incluso de cada asentamiento informal, sino también una profunda heterogeneidad de situaciones de tenencia de la tierra identificadas en cada país. Las mas comunes son seguramente las ocupaciones informales de areas publicas y privadas, sea en favelas, villas, barriadas u otras formas de ocupación irregular, sea mediante la compra de lotes y/o de casas en parcelaciones “clandestinas”, “piratas” e “irregulares”.

Os assentamentos informais geram exclusão e segregação social. A população, geralmente, mora em áreas impróprias ou com algum risco e não possui acesso ao crédito formal a terra e a moradia.

A maioria dos países latino-americanos iniciou suas experiências habitacionais na década de 1980, porém no Peru e no México, leis específicas para a melhoria da situação dos assentamentos informais foram adotadas já entre os anos de 1960 e 1970. Observando as políticas implantadas nesses países, concluiu-se que os programas habitacionais apenas possuem sentido e eficácia se concebidos no contexto de um conjunto mais amplo de políticas públicas preventivas, pois as políticas de regularização não levam em conta o caráter estrutural e estruturador dos processos de produção informal do espaço urbano (FERNANDES, 2008).

Os programas e políticas de habitação de interesse social e regularização fundiária tem como principal objetivo garantir habitação e acesso à terra a população necessitada. Algumas organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN – HABITAT), o Banco Mundial e bancos regionais de desenvolvimento estão auxiliando na promoção de ações para melhoria dessa situação, que se prolonga durante anos em muitos países em desenvolvimento.

Segundo Posner (2012, p.51):

According to World Bank statistics, 128 million Latin Americans live in slums and the region needs no fewer than 28 million housing units to relieve the problems of crowded and substandard housing (Jha, 2007: 1). While the magnitude of the problem varies significantly between higher- and lower-income countries in the region, it is substantial in both. ‘In higher-income countries such as Argentina, Uruguay, Chile, Brazil and Mexico, one-third of the households live in inadequate conditions...in low-income countries such as Bolivia and Guatemala, more than half of the households live in poor housing conditions’ [...]. International development institutions such as the World Bank, the Inter-American Development Bank (IADB) and the United States Agency for International Development (USAID) have been touting targeted assistance policies to address this enormous problem since the early 1980s.

O Brasil e o Chile possuem modelos e propostas muito similares para tratar da questão habitacional, cujos governos autoritários foram os principais responsáveis pela implantação de políticas habitacionais mais consistentes e voltada à população mais necessitada. Assim, no decorrer do texto, os casos de Brasil e Chile serão analisados mais a fundo.

O Problema Habitacional no Brasil

O acelerado processo de urbanização gerou necessidades e, mesmo que essas não tenham sido satisfatórias, “o território foi ocupado e foram geradas condições para viver nesse espaço” (MARICATO, 2000, p. 21).

Para Maricato (2000, p.21), “o processo de urbanização recria o atraso a partir de novas formas, como contraponto à dinâmica de modernização”. Ou seja, com o aumento da urbanização, aumentou a população urbana e, conseqüentemente, a necessidade de infraestrutura básica como saneamento, transporte, equipamentos públicos comunitários, entre outros. Também aumentaram outros problemas como a poluição do meio ambiente, violência, congestionamentos, invasões e habitações irregulares.

Desde o período colonial, o Brasil já apresentava cidades de grande porte, mas, somente entre o final do século XIX e início do século XX é que a urbanização brasileira se consolidou por meio da Proclamação da República, pela industrialização e pelo aumento do trabalho livre.

Para Gomes; Silva e Silva (2003, p.2),

Nesse cenário é que o processo de urbanização foi desencadeado no Brasil, passando as cidades brasileiras, especialmente as grandes e médias, a requisitarem uma série de serviços e equipamentos que se colocavam na pauta de reivindicação da população, a qual deixava o campo para morar na cidade. Nesse momento já estava presente a questão do déficit de moradia.

A industrialização que se afirma a partir de 1930 e prolonga-se até o final da Segunda Guerra Mundial traz um avanço na economia brasileira, com o “fortalecimento do mercado interno, com grande desenvolvimento das forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade” (MARICATO, 2000, p.22).

Na década de 1930, o Estado é obrigado a tomar medidas mais palpáveis quanto à problemática habitacional. Assim, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) são autorizados a criarem carteiras prediais, reduzindo taxas de juros e ampliando prazos de pagamentos. Sobre os conjuntos habitacionais produzidos pelos IAPs, Bonduki (2004) acredita que:

[...] o nascimento da habitação como uma questão social também significou a formulação de uma nova proposta não apenas de arquitetura e urbanismo, mas também de produção, incorporando os pressupostos do movimento moderno que propunham a edificação em série, com padronização e pré-fabricação, como instrumentos para atender às grandes demandas existentes nas cidades contemporâneas, marcadas pela presença do operariado (BONDUKI, 2004, p.15).

Em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), “primeiro órgão de âmbito nacional, voltado exclusivamente para a provisão, mediante venda, de casas para a população de baixa renda” (PEQUENO, 2008, p.3). Primeiramente, funcionava com recursos provindos de impostos juntamente com a redistribuição de riqueza.

Na década de 1960, o país passou a produzir bens duráveis e bens de produção, dando à industrialização brasileira uma nova cara. Também se tornaram mais necessários, nesses anos, instrumentos de planejamento e gestão, para a articulação do crescimento urbano, a provisão de infraestrutura, estruturação do sistema viário, controle do uso do solo. Até os anos de 1960, o Brasil não possuía uma política urbana nacional, apenas políticas específicas para determinadas áreas.

Com o início da Ditadura Militar no Brasil, em 1964, o problema habitacional, por meio da formação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), passou a ser tratado de forma centralizada. O SFH era responsável pelos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Banco Nacional de Habitação (BNH). O BNH era “responsável pela formulação, gestão e execução da política nacional, contando com as Companhias de Habitação (COHABs) na execução de programas para as camadas de baixa renda” (PEQUENO, 2008, p.3).

Desse modo, pode-se ver nas cidades brasileiras uma política destinada a mudar seu padrão de produção. Os recursos financeiros, provindos em grande parte do SFH, são dirigidos à produção habitacional de modo a modificar o perfil das grandes cidades, devido à verticalização com a construção dos edifícios de apartamentos.

A política habitacional implementada pelo BNH esteve voltada, em seus primeiros anos, à população de baixa renda. Porém, aos poucos as classes menos favorecidas vão sendo deixadas de lado e o Banco passa, então, a atender a classe média.

Para Gomes, Silva; Silva (2003, p.4),

[...] o BNH foi um dos importantes promotores das transformações urbanas no Brasil. O Sistema Financeiro de Habitação - SFH -, gerenciado pelo BNH, foi de fato um instrumento oficial através do qual se estabeleceram as condições para a capitalização das empresas ligadas à construção civil, além de permitir a estruturação de uma rede de agentes financeiros privados, realizando, assim, o financiamento da produção.

Desse modo, se faz importante entender os aspectos de implantação das políticas habitacionais e sua ocupação no solo urbano, já que refletem no processo de urbanização. A política habitacional apresenta uma lógica para a ocupação do espaço e gera uma dinâmica espacial. O que se vê é a população carente sendo colocada em áreas inadequadas para moradia e para o desenvolvimento urbano racional, gerando gastos desnecessários com a expansão de infraestrutura para essas novas áreas e governos desviando sua atenção desse problema. Ainda, a população, muitas vezes, acaba construindo suas próprias moradias, em áreas

irregulares ou mesmo invadidas. Essa maneira, encontrada pela população de baixa renda para adquirir a casa própria, nos mostra as diferentes formas de estruturação sócio-espacial. A resolução do problema habitacional é de difícil solução, pois a terra tem um preço e nem todos tem condições de pagar por ela, sendo dominada pelos que possuem maior poder aquisitivo. Gomes, Silva e Silva (2003) procuram ilustrar esse processo da seguinte forma:

Podemos dizer, então, que o ato de morar tem um conteúdo político, social, econômico e, principalmente, espacial. No contexto dessa espacialidade, podemos observar características diversas da habitação e, por conseguinte, formas espaciais diferentes, concretizando uma produção diferenciada da cidade (GOMES, SILVA e SILVA, 2003, p.2).

Entre os anos de 1940 a 1980, o Brasil apresentou um crescimento econômico acelerado, porém, continuou apresentando forte desigualdade social e, com o declínio econômico nos anos de 1980 a 1990, a sociedade desigual aumentou a exclusão social. Ainda, durante as décadas de 1970 a 1980 os recursos do BNH ficaram escassos, devido à inadimplência dos mutuários do BNH já contemplados com sua casa própria, à redução dos recursos do FGTS e o aumento do desemprego.

Sobre os recursos do BNH, comentam Valença e Bonates (2010, p.166) que:

The system counted on 3 major sources of finance: first, the compulsory 'savings' deposited in the FGTS accounts (by employers in benefit of their employees), which was used by the BNH to finance social housing; second, the voluntary passbook savings accounts system, which was used by SBPE institutions (banks, building societies, savings associations) to finance middle-class housing; and third, profits from the repayments of mortgages conceded.

Com os recursos do FGTS, o Banco financiava, primeiramente, contratos de companhias habitacionais públicas, como as COHABs ou cooperativas habitacionais, para a construção de habitações novas. Além disso, também financiava a hipoteca de habitações novas já prontas. Durante os anos de atuação do Banco, foram poucos os casos de financiamentos de habitação de segunda mão ou para arrendamento.

O Conjunto Habitacional Zezinho Magalhães – Guarulhos (Figura 1) é um exemplo de produção de habitação social financiado com recursos do BNH. Foi projetado em 1967, pela Companhia Estadual de Casas para o Povo (CECAP), para funcionar como modelo de política estadual no Estado de São Paulo. O Conjunto foi projetado pelos arquitetos João Batista Vilanova Artigas, Fábio Penteadó e Paulo Mendes da Rocha. A obra foi encomendada para funcionar como modelo de política estadual e planejado para uma população de 55 mil habitantes em 130 hectares de área e contando com infraestrutura urbana. O projeto retomou as experiências de habitação popular que foram elaboradas no Brasil entre os anos de 1930 e 1950, contou com a participação de arquitetos modernos e foi construído com elementos pré-fabricados de concreto.

Figura 1

Conjunto Habitacional
Zezinho Magalhães –
Guarulhos, SP.

Fonte: VITRUVIUS (2011)



O SFH construiu em torno de 2,4 milhões de moradias entre os anos de 1964 a 1986 (MARICATO, 2000). Porém, esse número poderia ter sido maior se não houvesse tanto desperdício e se existissem políticas urbanas mais racionais e que privilegiassem a maioria da população.

Resultado da crise econômica da década de 1980, as fontes de financiamentos foram afetadas negativamente. O desemprego aumentou, a renda caiu, os trabalhadores retiraram seus fundos do FGTS e contas de poupança. Em 1984, houve um aprofundamento da crise e o BNH tentou fazer uma compensação dos detentores de hipoteca pela perda de poder de compra (VALENÇA e BONATES, 2010). Dessa maneira, percebe-se o declínio do BNH e a mudança de cenário no setor da habitação social no Brasil.

Assim, no início da Nova República (1985) a situação habitacional no Brasil apresentava “baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários” (CARDOSO, 2007, p.15).

A reivindicação dos mutuários foi atendida e o primeiro ano da administração do presidente José Sarney (1985) foi marcado pelo “fim das mobilizações e dos movimentos regionais e nacionais de mutuários” (CARDOSO, 2007, p.15). Porém, ao conceder subsídio aos mutuários sem outra medida compensatória, agravou-se ainda mais o déficit do SFH.

O Governo do Presidente José Sarney adotou diversas medidas que indicavam profundas mudanças e se discutia desde a descentralização do BNH até mudanças no sistema de financiamento. Dada à complexidade da questão e falta de consenso sobre a reforma, “o governo decretou extinção do Banco” (CARDOSO, 2007, p.16). Isso ocorreu devido à fragilidade encontrada diante das “flutuações macroeconômicas dos anos 80” (BOTEGA, 2007, p.69). Valença e Bonates (2010, p.166) complementam que “In November 1986, in the midst of the second Cruzado Plan, the Sarney government decided to close the BNH, the head of the system, which employed nearly 10,000 people”.

As atribuições do BNH foram incorporadas pela Caixa Econômica Federal (CEF) e foram definidas novas diretrizes para o gerenciamento dos programas. A política passou a ser fragmentada e as ações que eram implementadas perderam força com a redução orçamentária e, aos poucos, os governos estaduais foram retirando-se do setor habitacional levando à extinção das COHABs.

Para Gomes, Silva e Silva (2003, p.6):

Com a extinção do BNH, o sistema habitacional brasileiro passou a vivenciar intensas crises, que resultaram num alto endividamento desse sistema, sem falar na incapacidade de implementação de novos projetos. As crises tiveram sua origem na inadimplência dos mutuários, tendo em vista o aumento crescente das prestações, que não era acompanhado pela política salarial. Nesse contexto, houve uma paralisação na dinâmica da política habitacional, ficando esta limitada a secretarias e ministérios criados ao longo de vários governos.

Iniciou-se uma nova etapa para as políticas urbana e habitacional brasileiras, pois a desarticulação do BNH agravou os problemas existentes e as questões urbana e habitacional passaram a depender de instituições em que esses assuntos não eram os objetivos principais. Também, por parte da Caixa Econômica, tornou-se difícil dinamizar programas alternativos para os setores de menor renda. Assim, esta foi uma fase de constantes reformulações nos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais.

A sociedade brasileira, em 1988, passa a contar com um importante aliado: a Constituição de 1988, a qual trata do planejamento e gestão urbana, estabelecendo a gestão da política urbana brasileira. Earle (2012, p.116) complementa que “The Constitution of 1988 has particular resonance for Brazilian society, marking the end of the military regime and, through its highly progressive content, setting out a legal framework for an egalitarian society”. Mesmo com esse importante instrumento, não se garantiu uma justiça social efetiva nem uma gestão democrática para as cidades brasileiras.

Durante o início dos anos de 1990, no governo de Fernando Collor de Melo, a situação da política habitacional brasileira se agravou ainda mais, pois as Cadernetas de Poupança são confiscadas e ocorreu uma estagnação na poupança e no FGTS. Além disso, o Estado passou a se ausentar da política habitacional. O governo Collor contou com os estados e municípios para a concessão de subsídios já que nenhuma outra ação foi tomada para promover a política em nível federal. Com a saída de Collor da presidência em 1992, seu vice Itamar Franco assumiu o poder num cenário em que o sistema de provisão de moradias encontrava-se em apuros, já que os recursos do FGTS estavam escassos e o país encontrava-se em recessão provocada pelo Plano Collor.

Durante os anos de 1990 a 1994, aproximadamente, 500 mil novas moradias foram construídas por meio de programas que contavam com recursos do FGTS. Os principais programas eram: Programa de Ação Imediata para Habitação (PAIH), PROHAP (Programa de Habitação Popular) e PEP (Programa Empresário

Popular). O governo criou, no final dos anos de 1990, o Programa Carta de Crédito, que tinha por objetivo proporcionar o financiamento de construções de maneira associativa, em que as pessoas eram agrupadas e organizadas para a construção de conjuntos habitacionais e condomínios fechados (GOMES, SILVA e SILVA, 2003).

A partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, uma nova postura adotada pelos municípios diante do problema habitacional serviu de referência nacional. Ocorreu, então, a retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS. Novos referenciais como flexibilidade, descentralização e diversidade foram adotados, rejeitando programas convencionais que tinham como base a construção de grandes conjuntos habitacionais.

A Secretaria de Política Urbana, responsável pelo setor habitacional, em 1996, apresentou a Política Nacional de Habitação. Esse documento continha novos programas, cujo financiamento à produção não era um privilégio. O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), utilizando recursos do FGTS e de origem fiscal, criou programas como o Pró-Moradia, voltado à urbanização de áreas precárias, e, em 1999, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para a produção de novas unidades para arrendamento em que o beneficiário somente se torna proprietário do imóvel ao final do pagamento.

Após uma avaliação das necessidades de moradia no país e as fontes de financiamento existentes, estabeleceu-se um tempo de 15 anos para solucionar os problemas, garantindo acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (BONDUKI, 2008). Desse modo, o Projeto Moradia, concebido em 1999/2000, foi proposto para solucionar a questão habitacional no Brasil.

O governo FHC também criou o Programa de Subsídio de Habitação (PSH), que tinha por objetivo a construção de habitação de baixo custo para uma população com renda entre um e três salários mínimos (VALENÇA e BONATES, 2010). Ou seja, o programa pretendia atender à população realmente necessitada, pois essa faixa de renda foi pouco atendida pelos programas habitacionais implantados até o momento.

Para Valença e Bonates (2010, p.168),

Generally speaking, the Cardoso government's housing policy proposals – just like in the case of the Collor government – had reflected some of the demands of organized interests relating to house-building and housing finance. Cardoso's proposals followed the same principles of its predecessors. The SNH team, under Collor, had put forward a number of new ideas, some of which very consistent.

O Programa Habitar Brasil (BID), firmado em 1999 pelo Governo Federal, numa parceria com a Caixa Econômica Federal e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tinha por objetivo conceder recursos aos municípios para amenizarem a situação de precariedade das moradias. Assim, os projetos

tornar-se-iam mais locais e pontuais, dando aos municípios maior autonomia para resolverem seus problemas de moradia.

Para Pequeno (2008, p.7),

A aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003 trazem novos elementos para o debate. Instrumentos de regularização fundiária, mecanismos de combate à especulação imobiliária, procedimentos participativos no planejamento e na gestão da cidade legalmente constituídos passam a ser difundidos. Simultaneamente as cidades são apresentadas com um ministério específico, responsável pela formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, o qual teve a compreensão de que as necessidades de desenvolvimento institucional eram pertinentes não apenas às diferentes esferas de governo, como aos demais setores envolvidos.

A partir de 2003, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, com a criação do Ministério das Cidades, a política habitacional brasileira passou por um novo arranjo institucional. Seu principal foco de atuação foi a inclusão dos setores excluídos do direito à cidade, já que a habitação e o acesso aos serviços básicos são fundamentais para a cidadania.

A Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades, propunha a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), sendo o planejamento habitacional um dos componentes mais importantes. Assim, formulou-se uma estratégia para diminuir o problema habitacional no país, elaborando planos habitacionais nacional, estaduais e municipais, dimensionando o déficit habitacional, as metas a serem atingidas e o necessário para alcançá-las.

Desde 2004, percebe-se uma elevação dos recursos destinados à produção habitacional de baixa renda. Os recursos do FGTS cresceram assim como os recursos de origem orçamentária (BONDUKI, 2008). De acordo com o Ministério das Cidades, entre os anos de 2003 e 2006, cerca de 30 bilhões de reais foram gastos em habitação social (VALENÇA e BONATES, 2010).

A partir de 2005, elevaram-se os investimentos para o financiamento habitacional, o foco se direcionou para a população de baixa renda. Essas mudanças foram uma resposta às reivindicações de vários setores que lutavam pela priorização de investimentos nas políticas sociais. E, em 2007, foi anunciada pelo Governo Federal a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que traz investimentos em várias áreas como a infraestrutura, os setores de habitação e saneamento e a urbanização de assentamentos precários. Confirmando, Valença e Bonates (2010, p.172) acrescenta:

As the mark of Lula's second term, a so-called Acceleration Growth Program (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) was launched in 2007. This includes huge amounts of investments, some of which making use of FGTS money – the so-called FI-FGTS –, to be allocated to (heavy) infra-structure projects of three sorts: logistics infra-structure (including roads and train systems, ports, airports, river transport); energy infra-structure (including electricity generation and distribution, petroleum and natural gas, renewable energies); and social and urban infra-structure (including provision of urban energy, sanitation, water supply, housing and metro systems).

No ano de 2009, ainda no governo Lula, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (Figura 2), cuja intenção era construir um milhão de moradias. Porém, o programa recebeu diversas críticas devido à sua forma de operação e por estar fora do Sistema/ Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/ FNHIS), que promove o controle e a participação social (VALENÇA e BONATES, 2010).

Figura 2

Habitações do Programa
Minha Casa Minha Vida.

Fonte: Revista Veja (2013).



Desse modo, pode-se perceber que o Brasil possui muitas marcas do período pré-republicano, cuja sociedade era patrimonialista e clientelista. E, assim, o Estado se constitui como importante produtor e consumidor do espaço, diante de investimentos e implementação de infraestrutura, financiamento de habitações e ainda, regulamentação do espaço urbano. Porém, essa atuação, muitas vezes, acaba beneficiando as classes mais favorecidas.

Assim, Scheffer (2006, p.277) complementa que:

A política habitacional, como uma política social, deve estar adequada ao planejamento urbano. Pressupõe-se que as leis provenientes do planejamento urbano tenham a finalidade de proteger a organização social da cidade, com fins de manter a eficiência e a estabilidade desta, embora não podemos desconsiderar que mesmo o planejamento urbano é um espaço de conflitos de interesses. Porém, a forma espacial da cidade é mutável e em contínuo processo de renovação e recriação e o planejamento urbano interage com esta dinâmica. Assim, o problema habitacional não é um fenômeno isolado, pelo contrário, faz parte dos processos sociais, econômicos e políticos.

Como exemplo, vê-se a implantação de conjuntos habitacionais em áreas periféricas, sem a infraestrutura adequada, apenas para cumprir com a “obrigação” da construção de moradias. A necessidade de infraestrutura básica como fornecimento de energia elétrica, água, recolhimento de lixo e esgoto, linhas de transporte público, além de equipamentos básicos de saúde, educação são implementados aos poucos e a partir da pressão e reivindicações que a população exerce sobre o poder público.

Enfim, com relação ao déficit habitacional, no período de 2000 a 2008, o Brasil diminuiu seu índice de 16,1% para 11,8% (Ministério das Cidades, 2011, p. 106). Porém, esse déficit é apenas com relação à quantidade, não sendo levada em conta a qualidade das habitações ou mesmo do espaço urbano em que estas estão inseridas, sendo que se considera um espaço urbano adequado aquele com infraestrutura e equipamentos comunitários mínimos.

O Problema Habitacional no Chile

O Chile apresenta uma política habitacional interessante e que foi utilizada como referência, a partir dos anos de 1990, por outros países da América Latina, na tentativa de amenizar o déficit habitacional. A reforma política ocorrida na década de 1980 teve o apoio financeiro de instituições como o Banco Mundial e o BID.

Conforme Rosa, Esteves e Abyko (2006, p. 11), “A maioria da população chilena concentra-se nas cidades, sendo o Chile um dos países com maior grau de urbanização da América Latina”. Assim, juntamente com a urbanização, foram gerados muitos problemas urbanos e a questão habitacional entrou em foco.

A política habitacional chilena iniciou sua atuação durante o século XIX e ao longo dos anos foi transformada e influenciada por mudanças políticas. Com o aumento das exportações ocorrido na metade do século XIX, o país passou por um forte crescimento urbano e a população que migrou para as cidades encontrou abrigo em cortiços, casas de aluguel, galpões. Com o rápido crescimento urbano e as péssimas condições de moradia, o problema habitacional se tornou relevante na política chilena.

Nos anos de 1930, foram criados no país o Departamento de Habitação, a Junta Central de Habitação e a Lei Geral sobre Construções e Urbanização. Com a criação desses órgãos, construíram-se mecanismos de financiamento para a gestão habitacional e, em 1936, com a criação da Caixa de Habitação Popular, foi permitida a construção de moradias para o Estado e a concessão de empréstimos ao setor privado (ROSA, ESTEVES e ABYKO, 2006).

Entre os anos 1941 e 1958, foram construídas, em média, cinco mil habitações por ano em todo o país e, somente no final da década de 1950, o Chile passou a apresentar uma política habitacional consistente. Em 1959, foi lançado o Sistema de Poupança e Empréstimos (SINAP) para o financiamento habitacional e esse novo sistema implantou a correção monetária para transações em longo prazo. O SINAP auxiliou no aumento significativo da produção habitacional, que passou para 33 mil unidades anuais, até início dos anos de 1970, quando o sistema perdeu forças (ROSA, ESTEVES e ABYKO, 2006).

Durante o período do Presidente Ibañez, entre os anos de 1952 e 1958, começaram as discussões sobre a criação de Planos Nacionais de Habitação. Nessa época, o déficit habitacional era de aproximadamente 156 mil habitações (ROSA, ESTEVES e ABYKO, 2006).

Na década de 1960, o governo tentou aliar os setores público e privado em programas financeiros para amenizar o problema habitacional. Assim, foi criado o Ministério da Habitação e Urbanismo (MINVU) com o objetivo de organizar as políticas habitacionais e administrar os fundos públicos.

Segundo Posner (2012, p.51):

Indeed, the Ministry of Housing and Urbanization states as one of its explicit goals the promotion of social cohesion, which it indicates involves 'the achievement of a peaceful coexistence and development of solidarity, shared sense of identity, belonging and collective responsibility among citizens, and the participative democratization of the processes of urban planning and decision-making' .

Em 1973, após o golpe militar, assumiu o poder o General Augusto Pinochet. Durante o regime militar, a política de bem-estar social e de habitação foi reestruturada de acordo com os princípios de mercado (POSNER, 2012), ou seja, as construções para a população de baixa renda foram colocadas nas mãos das empresas privadas.

Em 1976, foi realizado um estudo pela Universidade do Chile, analisando a situação habitacional do país. Então, a partir de 1977, iniciou-se uma reforma no setor habitacional chileno, baseada em ideias neoliberais, diminuindo a intervenção do Estado. Desse modo, a construção e o financiamento das habitações ficariam sob o controle do setor privado e o Estado seria apenas o facilitador, já que as ocupações irregulares eram reprimidas pelo governo. O Estado atuaria como subsidiador, ajudando as famílias mais necessitadas, ou seja, seu poder aquisitivo seria complementado com subsídios diretos, e, além disso, "os bancos privados ofereceriam financiamento suplementar" (ROSA, ESTEVES e ABYKO, 2006, p. 30).

Segundo Rolnik (2012), “implementada sistematicamente durante mais de três décadas, inclusive durante os governos da Concertación (coalizão de centro-esquerda), o modelo de política habitacional adotado pelo Chile é quase igual à fórmula do programa “Minha Casa, Minha Vida [...]”.

Ou seja, as famílias de menor renda são beneficiadas com subsídios públicos para a aquisição da casa própria por empreendedoras privadas. Ainda segundo Rolnik (2012), o modelo criou “mais de um milhão de soluções habitacionais” e se tornou referência internacional.

As reformas no sistema financeiro habitacional tentaram criar um mercado de crédito capaz de gerar instrumentos e recursos financeiros que intermediassem a demanda e oferta de financiamento imobiliário. Essas reformas ocorreram sobre dois elementos principais: a política de crédito e de subsídios.

Segundo Rosa, Esteves e Abyko (2006, p.29):

Desde 1983 o governo tem financiado um Programa de Erradição de Assentamentos irregulares executados nos municípios com financiamento parcial do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O objetivo desse programa é a erradição por completo dos assentamentos irregulares.

Durante a transição para a democracia, a partir de 1990, os gastos com investimentos sociais aumentaram significativamente e, em 2001, os investimentos habitacionais chegaram a US\$ 9,2 bilhões ou 14% do PIB (ROSA, ESTEVES e ABYKO, 2006; POSNER, 2012).

Segundo Chamorro (2013, p.20):

[...] se puede concluir que el efecto de los programas de subsidio habitacional fue otorgar mayor protagonismo al sector privado, lo cual tambien se vio impulsado por el mayor crecimiento económico, mayor acceso a financiamiento y al incremento del ingreso de las familias en el período [...].

A política habitacional chilena serviu e ainda serve de exemplo para outros países em desenvolvimento, porém, o modelo sofre algumas críticas. As principais são a falta de qualidade urbanística e construtiva dos conjuntos habitacionais e sua inserção em áreas periféricas, afastadas dos centros urbanos, sem infraestrutura, já que há a necessidade de terrenos baratos para sua construção. O gráfico representado pela Figura 3 apresenta os dados de déficit habitacional quantitativo e qualitativo do Chile, confirmando que, por mais que existam impulsos para a resolução do déficit habitacional, este está mais voltado para o número de habitações e não para a qualidade das mesmas. A Figura 4 ilustra o cenário encontrado nos conjuntos habitacionais executados no país.



Figura 3 Rolnik (2012) afirma que:

Déficit habitacional de interesse social no Chile.

Fonte: MINVU y Balance de la Vivienda 2005, 2008 y 2011 Cámara Chilena de la Construcción in CHAMORRO (2012, p. 26).

As centenas de milhares de casas e apartamentos da supostamente exitosa política habitacional chilena produziram um território marcado por uma segregação profunda, onde o “lugar dos pobres” é uma periferia homogênea, de péssima qualidade urbanística e, muitas vezes, também, de péssima qualidade de construção, marcada ainda por sérios problemas sociais, como tráfico de drogas, violência doméstica, entre outros. Para se ter uma ideia, vários conjuntos habitacionais já foram demolidos e muitos outros se encontram em estudo para demolição.

Figura 4

Conjuntos habitacionais implantados no Chile – Exemplo da falta de qualidade urbanística e construtiva dos empreendimentos

Fonte: Rolnik (2012).

Para ilustrar o que Rolnik afirma, a Figura 5 apresenta um conjunto habitacional chileno em processo de demolição.



Figura 5

Exemplo de conjunto habitacional chileno sendo demolido.

Fonte: Rolnik (2012).

Atualmente, o Chile enfrenta o problema criado pelo próprio Governo, já que com a inserção dos conjuntos habitacionais muitos outros problemas surgiram e na época não foram mensurados. Assim, muitos conjuntos apresentam-se em decadência e outros estão prestes a serem demolidos devido à falta de planejamento e qualidade dos projetos no que se refere à inserção espacial adequada e qualidade da própria habitação.

Considerações Finais

Comparando a situação habitacional no Chile e no Brasil, constata-se que o Chile é um dos países mais urbanizados da América Latina e já possui políticas no âmbito habitacional desde o século XIX. Na década de 1930, o país já possuía um Departamento de Habitação para tratar do financiamento habitacional e, em 1936, foi criada a Caixa de Habitação Popular. Na mesma época, no Brasil, o problema habitacional era tratado por particulares e não pelo Estado, sendo exemplo disso a inauguração, na década de 1930, dos primeiros IAPs. Então, somente em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP) com o principal objetivo de solucionar o problema habitacional brasileiro.

No Chile, entre os anos de 1941 e 1958, foram produzidas em torno de cinco mil habitações por ano e, no início da década de 1950, o país já contava com uma política habitacional consistente. Em 1958, foi criado o SINAP, auxiliando na implantação de políticas habitacionais e que, até 1970, financiou a produção de 33 mil moradias por ano no país.

No Brasil, somente em 1964, com a Ditadura Militar, foi estruturada uma política habitacional consistente por meio da criação do BNH e SFH. Durante a vigência do BNH (1964 a 1986), o SFH, com auxílio de recursos do FGTS, financiou aproximadamente 2,4 milhões de moradias para a população de baixa renda.

Quando foi instalada a Ditadura no Chile, em 1973, a política habitacional chilena passou por várias mudanças, assim como a brasileira. No caso chileno, o Estado subsidiava recursos para a população de menor renda e quanto menor a renda, maior era o subsídio, mas as construções eram realizadas e vendidas por empresas privadas. Já, no Brasil, o Estado era responsável pela construção e financiamento das habitações para a população de baixa renda.

No Brasil, entre os anos de 1970 e 1992, ocorreram importantes reformas no sistema financeiro habitacional e o país reduziu seu déficit de moradias. Foi concedido crédito pelo SFH para mais de 600 mil famílias em um único ano. Porém, durante a crise enfrentada pelo país entre 1992 e 2003, a política habitacional sofreu seus efeitos e apenas cerca de 128 mil moradias foram financiadas. Assim, com a política habitacional brasileira desestruturada, o déficit habitacional absoluto aumentou 11% entre 1991 e 2001.

No Chile, entre 1992 e 2002, o déficit habitacional reduziu 8%, aproximadamente. Esse índice deveu-se ao grande crescimento econômico do país no período e à expansão do crédito imobiliário, em função das reformas no sistema de financiamento habitacional, as quais previam um país sem “sem tetos”. Porém, esses investimentos em habitação trouxeram ao Chile uma questão mais grave, a de resolver a cidade desastrosa originada pela política de subsídio mal estruturada. Ao deixar para o setor privado a incumbência de como e onde produzir as habitações de interesse social produziu-se um espaço urbano sem qualquer qualidade urbanística, prevendo-se apenas lucro individual.

Quanto à questão de investimentos em infraestrutura, o Chile, em 2002, conseguiu atender aproximadamente 90% dos domicílios com água potável e esgotamento sanitário. No caso brasileiro, o abastecimento de água e sistema de esgoto atendia, em 1970, 16% dos domicílios, cerca de 70% dos domicílios em 2001 e, em 2009, registrou-se que, do total da população urbana brasileira, 97,2% é abastecida com rede de água potável e 81,5% com rede de esgoto. (AGÊNCIA BRASIL, 2011).

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), em 2008, aproximadamente 7% da população brasileira não possuía instalações sanitárias mínimas, ou seja, “nenhuma estrutura construída no domicílio com fins sanitários, seja banheiro, fossa séptica etc.” (6º FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA, p. 30, 2012). Isso chama a atenção quando comparamos com o Chile, que no mesmo ano, possuía apenas 1% da população desprovida de acesso a instalações sanitárias mínimas (6º FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA, p. 30, 2012).

Assim, percebe-se que o Chile, atualmente, apresenta políticas públicas mais consistentes que o Brasil e, dessa maneira, enfrenta problemas decorrentes dessas políticas ainda não observados no Brasil. Assim, são necessárias adaptações e revisões constantes nas políticas de ambos os países, tendo em vista as mudanças na realidade da população urbana. Especificamente quanto à política habitacional, existem fortes críticas quanto à sua implementação, tanto no Brasil e no Chile, como em outros países em desenvolvimento. Essas críticas devem-se aos empreendimentos habitacionais possuírem baixa qualidade urbanística e de planejamento, baixa qualidade construtiva e estarem inseridos, geralmente, na periferia urbana, onde os terrenos são mais baratos.

Enfim, nota-se que muitas políticas implementadas em alguns países servem de referência para outros. Contudo, deve-se tomar o cuidado para que sejam analisados os prós e contras das políticas implantadas, segundo as características específicas de cada país. Exemplificando, a política implantada no Chile, cujo governo apenas subsidiava a compra do imóvel e a construção era realizada por empresas privadas sendo bastante semelhante ao Programa Minha Casa Minha Vida, implantado no ano de 2009, no Brasil, como se observa na comparação entre as Figuras 2 e 4. Então, se houver entendimento do que ocorreu na implantação da política chilena, em que os conjuntos habitacionais encontram-se em decadência, sem qualquer qualidade social ou urbana, pode-se evitar que, futuramente, o Brasil tenha que enfrentar a mesma situação, devido à semelhança das propostas.

Referências

- AGÊNCIA BRASIL. **Crescem índices de distribuição de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo nas cidades**. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-08-27/crescem-indices-de-distribuicao-de-agua-tratamento-de-esgoto-e-coleta-de-lixo-nas-cidades>>. Acesso em: 22 out. 2013.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- BOTEGA, L. R. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Revista Espaço Plural**. Ano VIII, n. 17, p. 65 -72, 2º semestre 2007.
- CARDOSO, A. L.; A., A. K. **Procedimentos de Gestão Habitacional para População de Baixa Renda**. (Coleção Habitare, v. 5). Porto Alegre: ANTAC, 2006.
- CARDOSO, A. L. **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras**. Uma Avaliação das Políticas Habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007.
- CHAMORRO, C. D. **Política Habitacional do Chile: História, resultados y desafios**. Documento de Trabajo Cámara Chilena de la Construcción. Chile, 2013. Disponível em <<http://www.cchc.cl/wp-content/uploads/2013/05/DT72-Pol%C3%ADtica-Habitacional.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2013.
- EARLE, L. From Insurgent to Transgressive Citizenship: Housing, Social Movements and the Politics of Rights in São Paulo. **Journal of Latin American Studies**, v. 44, p. 97-126, 2012.
- FERNANDES, E. Consideraciones generales sobre las politicas publicas de regularizacion de asentamientos informales en America Latina. **Eure**, v. 34, n. 102, p. 25-38, agosto, 2008.
- GOMES, R. C. C.; SILVA, A. B.; SILVA, V. P. Política habitacional e urbanização no Brasil. **Scripta Nova**, v. 7, n. 146(083), 1 ago. 2003.
- MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília, Ministério das Cidades, 2011.
- PEQUENO, R. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. **Scripta Nova**, v. 12, n. 270(35), 1 ago. 2008.
- POSNER, P. W. Targeted Assistance and Social Capital: Housing Policy in Chile's Neoliberal Democracy. 2012. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 36, n.1, p. 49-70, 2012.
- RAMÍREZ, R. Evaluación social de políticas y programas de vivienda: um análisis

de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. **Boletín del Instituto de la Vivienda**, Chile, v. 17, n. 045, p. 9-57, 2002.

REVISTA VEJA. **Minha Casa Minha Vida: o subprime brasileiro**. 22 set. 2013. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/blog/rodrigo-constantino/economia/minha-casa-minha-vida-o-subprime-brasileiro/>>. Acesso em 20 out. 2013.

ROSA, A. M.; ESTEVES, A. C.; ABYKO, A. K. **Gestão Habitacional no Chile**. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://pcc5839.pcc.usp.br/Textos_Tecnicos/GestaoHabitacionalChileJunho2006.pdf> Acesso em 20 jul. 2012.

ROLNIK, R.. **Eu sou você amanhã: a experiência chilena e o 'Minha Casa, Minha Vida'**. Blog da Raquel Rolnik. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/05/10/eu-sou-voce-amanha-a-experiencia-chilena-e-o-minha-casa-minha-vida/>>. Acesso e: 20 out. 2013.

SCHEFFER, S. M. Espaço urbano e política habitacional: uma análise sobre Ponta Grossa, **Emancipação**, v.6, n. 1, p. 257-278, 2006.

SERRANO, J. S. Latinoamérica: Hambre de vivienda. **Boletín del Instituto de la Vivienda**, Chile, v. 17, n. 045, p. 58-69, 2002.

VALENÇA, M. M.; BONATES, M. F. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. **Habitat Internacional**, v. 34, p. 165-173, 2010.

VITRUVIUS. **Conjunto Zezinho Magalhães**. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.088/207>>. Acesso em: 19 set. 2011.

6º FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA. **Contribuições do Brasil para o Processo Regional das Américas**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/outrosetudos/Contribuicoes-Brasil-Processo-Regional-6-Forum-Mundial-da-Agua.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.