



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –
CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP

**ESTADO E FGTS: UMA ABORDAGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
HABITACIONAIS**

Alexandre Lückmann Gerent

Orientador: Professor Dr. Valério Igor Príncipe Victorino
Co-orientadora: Professora MSc. Helena Nastassya Paschoal Pítsica

Itajaí (SC), dezembro de 2003.



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –
CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP

**ESTADO E FGTS: UMA ABORDAGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
HABITACIONAIS**

Alexandre Lückmann Gerent

Dissertação apresentada à Banca Examinadora no Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, sob a orientação do Professor Dr. Valério Igor Príncipe Victorino e co-orientação da Professora MSc. Helena Nastassya Paschoal Pítsica, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas/Profissionalizante.

Itajaí (SC), dezembro de 2003.



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

ALEXSANDRE LÜCKMANN GERENT

ESTADO E FGTS: UMA ABORDAGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

HABITACIONAIS

Esta Dissertação foi julgada apta para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas/Profissionalizante e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

Professor Dr. Valério Igor Príncipe Victorino

Orientador e Presidente da Banca

Professor Dr. Julian Borba

Coordenador do PMGPP e Membro Titular da Banca

Professor Dr. Raulino Jacó Brüning

Membro Titular da Banca

Itajaí (SC), 12 de dezembro de 2003



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

DEDICATÓRIA



Dedico este estudo aos meus amados e queridos pais, **Paulo Roberto Gerent** e **Selma Lückmann Gerent**, exemplos vivos de cumplicidade, cultura, caráter e retidão, cuja herança moral e profissional será seguida com afincio para todo o sempre.



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

AGRADECIMENTO

A **Deus**, por ter me dado força e coragem para que eu permanecesse, firme, no caminho.

À coordenação do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas, na pessoa do competente e operoso professor **Dr. Julian Borba**, que se mostrou incansável e com extremo bom senso na solução das esperadas dificuldades que se apresentam a toda primeira turma de um curso que inicia.

Ao meu orientador, professor **Dr. Valério Igor Príncipe Victorino**, exemplo a ser seguido, não só pela notória contribuição à comunidade científica, laborando com dedicação e ética, bem como pela paciência e humildade em saber me conduzir e aconselhar, pontualmente, no desenvolvimento deste trabalho.

À amiga e professora **Helena Nastassya Paschoal Pítsica**, mestre e doutoranda por esta Instituição de Ensino Superior, que de pronto aceitou o penoso encargo de me co-orientar, mormente ante o tema desenvolvido, estendendo sua mão, sempre firme, nas diversas horas em que busquei socorro.

Aos brilhantes **professores** do Programa de Mestrado, que souberam conduzir suas aulas pelos caminhos do saber, devo a ampliação cultural e o valioso incentivo na minha caminhada profissional e acadêmica.

A minha amada **Isabel Cristina**, que ao final, soube perdoar o tempo que lhe retirei para a conclusão deste estudo.

Aos meus competentes colegas de escritório, em especial aos advogados **Anderson Nazário** e **Fernando Artur Raupp**, que não mediram esforços em cobrir as minhas necessárias ausências para que eu pudesse freqüentar e concluir o Programa de Mestrado.

Aos **amigos** que nasceram no decorrer do curso, que me enriqueceram culturalmente, incentivaram minha caminhada científica e souberam dividir comigo alegrias e amarguras.

Aos meus estimados **alunos** dos cursos de graduação em Direito da Universidade do Vale do Itajaí e da Universidade do Sul de Santa Catarina, que me obrigam, naturalmente, a ser um constante pesquisador, motivando os meus esforços e fazendo com que tudo valha a pena.

E, por fim, a todos aqueles que, de alguma forma me incentivaram e colaboraram para a feitura deste trabalho.



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada



“É a dedicação ao trabalho que distingue
um indivíduo de outro;
não acredito em talentos.”

Euryclides de Jesus Zerbini



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito e sob as penas da lei, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, o Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP, a Banca Examinadora, o Professor Orientador e a Professora Co-Orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 12 de dezembro de 2003.

Alexandre Lückmann Gerent

Mestrando



SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| RESUMO | 11 |
| ABSTRACT | 12 |
| INTRODUÇÃO | 13 |
| Capítulo I – O ESTADO E A MORADIA | 17 |
| 1.1. O Estado e a moradia | 17 |
| 1.2. A moradia como necessidade humana básica | 24 |
| 1.3. Direito humano à moradia digna | 26 |
| Capítulo II – POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL | 30 |
| 2.1. O planejamento urbano | 30 |
| 2.2. A política habitacional | 40 |
| 2.2.1. Questões preliminares | 40 |
| 2.2.2. Uma abordagem crítica | 46 |
| 2.3. O déficit habitacional | 53 |
| Capítulo III – O FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO | 59 |
| 3.1. O histórico e antecedentes da legislação trabalhista | 59 |
| 3.2. A instituição do fundo de garantia por tempo de serviço – FGTS | 65 |
| 3.2.1. A rentabilidade dos depósitos do FGTS | 70 |
| 3.2.1.1. O FGTS e a inflação | 70 |
| 3.2.1.2. O FGTS e a poupança | 71 |
| 3.3. O FGTS e sua aplicação na habitação | 72 |
| 3.4. Aspectos deficitários do FGTS | 78 |



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

CONSIDERAÇÕES FINAIS 84
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 91





Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

RESUMO

O presente trabalho, que utilizou o método dedutivo e baseou-se em pesquisas bibliográficas, teve como finalidade analisar o envolvimento histórico do Estado na garantia do direito, agora Constitucional, à moradia ao cidadão, eis que é cediço que a habitação digna é uma necessidade humana básica. Buscou-se, neste aspecto, analisar o histórico do planejamento urbano no Brasil, que, inegavelmente enfrenta distorções das mais diversas, mormente pelo crescimento desordenado do solo urbano e a proliferação de favelas. Tratou-se da política habitacional nacional, percorrendo os diversos governos, a partir da implementação dos primeiros programas que se iniciaram com a criação do Sistema Financeiro da Habitação, em 1964. Abordou-se o déficit habitacional no país, verificando-se que a necessidade de reposição e incremento, atualmente, foi calculada em 5,4 milhões de unidades, sendo que 84% do déficit habitacional atinge as pessoas com rendimentos inferiores a 3 salários mínimos. Na faixa de renda compreendida entre 3 e 5 salários mínimos, o percentual do déficit é de 8,4% e de 5,4% na de 5 a 10 salários mínimos. Chegou-se a verificar que, entre 1991 e 2000, houve um aumento de 41,5% no déficit habitacional nacional, correspondendo a uma taxa de crescimento de 3,9% ao ano, demonstrando que a crise habitacional tem graves progressões geométricas. Abordou-se, também, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, focando suas origens históricas e contextualizando seus objetivos no decorrer dos anos de sua existência, passando pela rentabilidade e centrando especial atenção na aplicação dos recursos oriundos do FGTS na habitação popular, levando-se em consideração que os fomentadores dos recursos – trabalhadores com vínculo de emprego formal – ante a média salarial nacional, acabam não se beneficiando com os financiamentos disponíveis, principalmente aqueles que auferem renda mensal de até 5 salários mínimos, onde se concentra a absoluta maioria do déficit, ou seja, 92,4%. Conclui-se que o tema precisa de total atenção do Estado e da sociedade civil organizada, fazendo com que o poder público constituído implemente, por ter obrigação Constitucional, políticas pontuais e focadas no déficit, não se podendo aceitar, a exemplo do que ocorre com a gestão dos recursos do FGTS, que os menos abastados financiem, com a captação dos recursos provenientes de suas parcas remunerações, unidades habitacionais para as classes de maior poder aquisitivo.



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the historic involvement of the State in guaranteeing rights, now supported by the Constitution, for housing for citizens, considering that it is long apparent that decent housing is a basic human need. The study utilized a deductive method and was based on bibliographic research. For this reason the study analyzes the history of urban planning in Brazil, which undeniably has confronted a wide variety of distortions, mainly because of the unorganized growth of urban space and the proliferation of favelas. The study also analyzes the national housing policy of various governments, dating back to the implementation of the first programs that were initiated along with the Housing Finance System in 1964. The paper analyzed the national housing deficit, and found a great need for repositioning and for additional units. The total housing deficit is now calculated at 5.4 million units, with 84% of the deficit affecting people with income lower than 3 minimum salaries. In the income range between 3-5 minimum salaries, the deficit is 8.4%, and 5.4% in the range from 5-10 minimum salaries. The paper also identified that between 1991-2000 there was a 41.5% increase in the national housing deficit, corresponding to a growth rate of 3.9% per year, demonstrating that the housing crises is suffering a grave geometric progression. The study also analyzes the Guaranteed Fund for Time of Service (FGTS), focusing on its historic origins and placing its goals in context over the years, including that for income. Special attention is given to reviewing the application of the Fund's resources for popular housing. Under the current system, those who provide the funds - workers with formal employment – given the average national salary, are not benefited by available financing, principally those with monthly income of less than 5 minimum salaries, where the overwhelming portion of the deficit, or 92.4% is found. The paper concludes that the theme requires the total attention of the State and organized civil society so that the government can implement, under its Constitutional obligation, specific policies focused on the housing deficit. The manner in which the FGTS has been managed in the past cannot be accepted, given that it creates a system in which the poor finance through the collection of a portion of their meager salaries, housing units for classes with greater purchasing power.



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata do “Estado e FGTS: Uma abordagem das Políticas Públicas Habitacionais”.

O seu objeto, portando, é o estudo do déficit habitacional brasileiro, relacionando-o com a obrigação do Estado em garantir ao cidadão o direito à moradia, à luz das políticas públicas habitacionais fomentadas com recursos captados do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e o seu objetivo, considerada a relevante e atual questão social que envolve o tema, é procurar analisar o perfil social das pessoas que compõe o déficit e observar as políticas públicas que o Estado tem desenvolvido no setor habitacional, especificamente as geradas com recursos do Fundo, para que se verifique a sua efetiva contribuição – ou não – na estagnação ou até mesmo na erradicação dos problemas de moradia no Brasil.

A motivação em discutir a obrigação do Estado em relação a habitação se deu, principalmente, com o advento da Emenda Constitucional de Nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que colocou a moradia no rol dos chamados direitos sociais, todos listados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Neste sentido, partindo-se da premissa de que o FGTS constitui é uma importante fonte de captação de



recursos para os programas implementados pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), e de que o Fundo é fomentado pelos trabalhadores com vínculo de emprego formal, pertinente se torna a discussão das políticas habitacionais, mormente as vinculadas ao FGTS, já que, a olhos vistos, o déficit habitacional nacional é significativo e vem se elevando dia a dia.

De fato, do ponto de vista geral, mesmo que se verifique uma elevação no número de unidades residenciais, ante os programas habitacionais implementados na história do Brasil, o déficit habitacional persiste elevado, atingindo, atualmente, mais de 5,4 milhões de unidades, segundo diagnóstico fornecido pela Fundação João Pinheiro (2001).

As políticas públicas aplicadas no setor habitacional, buscando o enfrentamento do déficit são tímidas e, ao que se pode perceber, a carência de moradias tende a crescer ainda mais, não apenas pelo aumento vegetativo do número de unidades familiares, como também pela necessidade de reposição das unidades que se tornaram precárias e inseguras. Outra situação a ser levantada pode ser traduzida no colapso do sistema de financiamento habitacional, que fora concebido como parte das reformas políticas que ocorreram em meados dos anos 60.

Para tanto, será utilizado o método dedutivo, partindo-se do geral para o específico. Na composição e estruturação da dissertação será empregada uma

metodologia baseada em pesquisa bibliográfica, servindo-se de dados extraídos de autores, institutos de pesquisa, órgãos governamentais e legislação relacionada ao tema, de forma a garantir a logicidade e a concretização da pesquisa.

O estudo será estruturado em três capítulos: O Estado e a Moradia, A Política Habitacional do Brasil e, por último, O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

O primeiro capítulo apresenta os aspectos históricos relacionados à questão habitacional, notadamente a partir das três últimas décadas do século XIX. Analisa, outrossim, a obrigação do Estado de garantir o direito à moradia digna, posto que a questão habitacional encontra-se ligada a um dos mais elementares direitos humanos.

O segundo capítulo trata da política habitacional do Brasil desde o processo de formação da estrutura urbana básica das cidades brasileiras, percorrendo o caminho de sua evolução, com as iniciativas legislativas que buscavam soluções para o elevado déficit habitacional nacional.

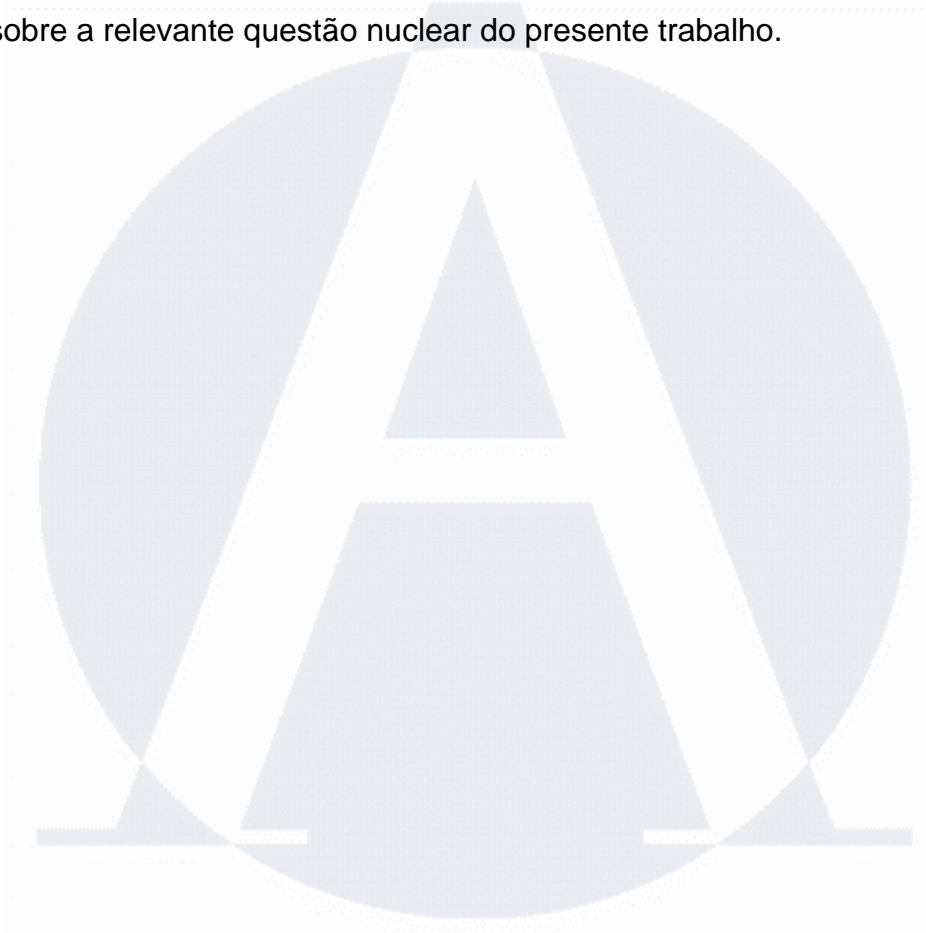
O terceiro capítulo centra-se no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, com a apresentação de seus objetivos básicos, sua rentabilidade e a aplicação de seus recursos nos programas habitacionais, encerrando-se o tema com a



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

apresentação de alguns aspectos deficitários do Fundo, sob o enfoque do referente utilizado na pesquisa.

As considerações finais dedicam-se a sintetizar o conteúdo e a estimular a reflexão sobre a relevante questão nuclear do presente trabalho.





CAPÍTULO I

O ESTADO E A MORADIA

1.1. O Estado e a moradia

A questão da insuficiência de moradias no Brasil, que vem atingindo o país desde o surto manufatureiro-industrial característico das três últimas décadas do século XIX¹, observado pela opção do investimento no setor secundário da economia devido ao empobrecimento de terras, às crises do café no mercado internacional, à desvalorização dos escravos como garantia de empréstimos feitos aos fazendeiros etc., reforçada, posteriormente, pela abolição da escravatura, contribuiu para o abandono do campo e imigração para cidade. (RIBEIRO & PECHMAN, 1985).

Verifica-se também o aumento da emigração europeia, a oferta contínua de bens de consumo tanto para o fazendeiro como para os consumidores médios das cidades (artesãos, pequenos industriais etc.), a ampliação do mercado consumidor brasileiro, bem como o excedente financeiro gerado pelo café. Todos esses fatores

¹ Com o passar do tempo outras transformações ocorridas na agricultura foram também responsáveis pelo crescimento acelerado de cidades pequenas e médias. Na região sul, por exemplo, (oeste do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Norte do Paraná), a concentração da propriedade, a mecanização e o predomínio da produção de grãos para exportação induziram fortes fluxos de migração para as cidades das redondezas ou para as regiões Centro-Oeste e Norte – a chamada frente de expansão. Nesta, ao longo de grandes rodovias se concentra a população em áreas de mineração, em torno de pólos exportadores e junto de grandes obras de infra-estrutura. (RIBEIRO & PECHMAN, 1895).

aceleravam a industrialização no país, sem que, por outro lado, fosse focada a questão do déficit habitacional.

Nas fazendas eram construídas colônias para abrigar e reter força de trabalho. Nas cidades, os que dispunham de economias construía ou compravam suas casas, sendo que as camadas dominantes construía mansões e os escravos, ex-colonos, bem como os trabalhadores de pequena remuneração, que não dispunham de economias, com poucos ou sem meios de subsistência, avançavam em direção das terras não ocupadas, estendendo-se à fronteira agrícola, ou imigravam para as cidades. (PERUZZO, 1984).

Deste modo, percebe-se a indústria como fator dinâmico do aumento da taxa de urbanização, pois provoca o surgimento de crescente divisão do trabalho, a qual estimula o fluxo populacional para sua área de influência. Os empreendimentos industriais da época não contavam com um excedente que os tornassem aptos a fazer investimentos de criação das condições gerais urbanas, ficando por conta do Estado ditos investimentos, em períodos subseqüentes. (PERUZZO, 1984).

A pressão pelo lado da demanda e a baixa disponibilidade pelo lado da oferta de moradias e materiais de construção, ocasionaram um desequilíbrio no setor habitacional que afetou diretamente as populações de baixa renda, principalmente a alta de aluguéis e ao surgimento de precárias habitações coletivas. (RIBEIRO & PECHMAN, 1985).

Acumulação e cidade, periferia e favela, são respostas ao mesmo processo da dinâmica das relações sociais, onde o preço do solo resulta e determina a configuração do urbano. Antes do aumento exacerbado do preço do solo os donos de indústrias construía as vilas operárias, ou seja, blocos de casas geralmente divididas por uma parede comum. O objetivo dessas construções era explorar o trabalho de familiares do trabalhador, pois a proximidade do trabalho e da moradia permitia maiores jornadas de trabalho, maior energia humana, menores gastos com transporte, fazendo com que a mais valia absoluta crescesse. Todavia, os operários acabavam por pagar o aluguel da casa, de modo que o industrial recuperasse o investimento feito na construção das habitações. (PERUZZO, 1984).

Em resposta ao crescimento industrial e aos altos índices do déficit habitacional das grandes cidades, o Governo Federal criou a Fundação da Casa Popular (FCP) em 1º de maio de 1946, cujos objetivos ambiciosos incluíam desde o financiamento da construção e/ou melhoria de moradias urbanas e rurais, diretamente ou apoiando iniciativas das Prefeituras e de empresas industriais e comerciais, até o de obras urbanísticas, de saneamento básico, suprimento de energia elétrica e outras que visassem à melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras e o de capital de giro das indústrias de materiais de construção, conforme disciplinava o Decreto-lei Nº 9.777, de 06 de setembro de 1946. (ARAGÃO, 1999).

Os resultados da atuação da FCP foram bastante limitados ante a escassez de recursos financeiros, constituindo-se como principal testemunha da precariedade dos esquemas de provisão de habitação baseados unicamente em dotações orçamentárias. (MELO, 1985).

Os motivos da crise habitacional eram, portanto, complexos e diversificados. Foi nessa conjuntura dramática que começaram a ocorrer despejos e aumentos disfarçados de aluguel, como luvas e ágio. Sem acesso às formas habituais de moradia, a população trabalhadora passou a erguer, ela mesma, alojamentos sem qualquer infra-estrutura, principalmente em favelas e loteamentos de periferia, e ampliando, nesse sentir, a área até então ocupada da cidade.

Desta forma, o panorama da cidade nos anos 40 é contraditório. Enquanto os trabalhadores sofrem com a falta de moradia, as grandes cidades são renovadas por novas avenidas e “embelezadas” por arranha-céus, num contexto de opulência, especulação imobiliária e industrialização. (BONDUKI, 1998).

Em 1950, surge a Lei do Inquilinato (Lei Nº 1.300, de 28 de dezembro de 1950), mediante a qual se congelavam os aluguéis imobiliários urbanos. Conforme BONDUKI (1998), a Lei do Inquilinato desestimulou a produção habitacional privada, ao passo que as iniciativas estatais no setor sempre foram insuficientes. A construção de casas, pelos próprios trabalhadores, nas favelas e loteamentos periféricos, apenas começava a se tornar uma prática corrente.

Neste contexto e com o passar do tempo, a necessidade da implementação de políticas focadas na habitação foi percebida pelo Estado, originando a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNH), através da Lei Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que tinha como objetivo principal enfrentar o déficit habitacional existente no país.

No mesmo norte, o Estado desenvolveu um Sistema Financeiro Habitacional (SFH), em 1964, que normatizou o financiamento de unidades habitacionais, mas a produção das unidades ficava a cargo da iniciativa privada, independentemente do segmento de mercado².

Deduz-se, assim, que este preceito determina a primazia da empresa capitalista, conferindo ao Estado uma função imobilista limitada à esfera de atuação para a promoção de moradias das camadas de baixa renda. Com um salário insuficiente para a compra em curto prazo de tempo uma habitação, os financiamentos para as denominadas “faixas de interesse social”, possuíam um prazo de pagamento entre 20 a 25 anos.

Em 1980, constatou-se que dos 120 milhões de brasileiros que responderam ao censo, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 30 milhões se encontravam fora de seu lugar de origem. A migração continuou,

² A Constituição da República Federativa do Brasil de 1969 determinava que a produção de moradias era de competência da iniciativa privada, cabendo ao Estado atuar tão-somente de modo complementar. (RODRIGUES, 1997).



portanto, sendo um fenômeno vivo e determinante do crescimento urbano. A expansão urbana desencadeou um processo de concentração de renda que impossibilita hoje traçar um paralelo preciso entre os níveis de miséria urbana e os de emprego, isto é, fazem parte hoje da pobreza urbana trabalhadores ou desempregados, migrantes ou nativos, vendedores ambulantes ou operários das indústrias.

Por outro lado, as décadas de crescimento urbano acelerado correspondem – até o início dos anos 80 – a um ciclo de crescimento econômico e expansão do emprego no setor formal: na indústria de transformação, no setor de transportes, nos ramos de produção de energia, na construção civil e telecomunicações. Foram décadas também de modernização e ampliação de mercados de consumo e, portanto, de geração de novos empregos no setor terciário. Assim, uma grande população trabalhadora se constituiu nas cidades.

Esses investimentos industriais se deram basicamente através da centralização de recursos em nível federal e da internacionalização da economia (por meio da associação com capital estrangeiro ou do endividamento externo). O modelo se completou com a concentração de renda: mantendo-se baixos os níveis salariais, objetivando, com isso, não dividir “o bolo”.

Tudo isso produziu a rede diversificada de centros urbanos no país. Ao mesmo tempo significou a produção no quadro de cada cidade, de uma espécie de “cidade paralela” – precária, clandestina, infra-equipada – que desencadeou as favelas e as periferias do país.

A situação da crise de moradia foi agravada ainda mais pelo agressivo processo de renovação dos centros urbanos das principais cidades brasileiras, que ocorreu simultaneamente a uma febre imobiliária, de caráter especulativo e resultado do crescimento das incorporações destinadas às classes de renda média e alta. (BONDUKI, 1998). E apesar da crise no sistema financeiro ser sempre reconhecida como uma crônica falta de recursos, em meados de 1987, foi afirmado pelo então Ministro³ do Desenvolvimento, que o problema habitacional do Brasil não estava na falta de recursos, mas no gerenciamento destes, e que a política habitacional deveria privilegiar a construção de unidades de menor custo que estivessem em pleno acordo com os recursos brasileiros. (RODRIGUES, 1997).

A precariedade e a clandestinidade de vasta porção do território urbano não são características das grandes metrópoles. São precários porque excluídos dos grandes benefícios do urbano moderno. Por outro lado, sua clandestinidade é apontada pela desobediência às leis que regulam e normatizam o uso do solo urbano vindo a delimitar uma situação permanente de oposição/confronto com a cidade legal, que muitas vezes pode se articular com outras formas de oposição às



regras do jogo, como as lutas do movimento sindical, produzindo alianças desestabilizadoras. A presença da periferia na cidade representou a contradição da urbanização modernizadora.

O fenômeno, do ponto de vista da política urbana, consistiu na intervenção do Estado, a partir dos governos da ditadura militar, quando realizaram uma espécie de “operação desmonte” do poder e autonomia locais. Toda possibilidade de intervenção municipal na cidade foi limitada pela centralização de recursos e poder em nível federal, ao mesmo tempo que se estruturava todo um sistema centralizado e tecnocrático de trato com o urbano.

Atualmente, tudo parece indicar que, no caso específico de setores de menor rendimento, não é possível melhorar substancialmente suas condições habitacionais atuando apenas de maneira setorial, sem levar em conta os desencontros existentes com as mais diversas políticas públicas. E em certas ocasiões, mudanças de outros setores, como maior investimento em saneamento básico, regularização fundiária, entre outros, podem ter um impacto muito maior nas condições habitacionais das famílias de baixa renda do que um simples reforço dos investimentos no setor habitacional⁴.

³ Ministro do Desenvolvimento, Deni Schwartz, num encontro com Secretários de Habitação de vários Estados em 17 de junho de 1987.

⁴ Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2000.

1.2. A moradia como necessidade humana básica

Desde os primórdios, a vida em sociedade traz em seu contexto a disputa pelos bens, que jamais se arredará, pelo simples fato de cada ser humano constituir um universo próprio de desejos pessoais e materiais, donde a necessidade de regras gerais é estabelecer limites que possibilitem a não invasão dos direitos individuais.

As necessidades humanas básicas, apesar de serem comuns a todos, não implicam uniformidade na sua satisfação. Segundo Doyal e Gough (1991), há uma variedade enorme de “satisfadores” – bens, serviços, atividades, relações, medidas políticas que, em maior ou menor extensão, podem ser empregadas para atender a essas necessidades, citando-se como exemplo: as necessidades de alimentação e moradia são próprias de todos os povos, porém há uma diversidade quase infinita de métodos de cozinhar e de tipos de habitação que são capazes de satisfazer qualquer definição específica de nutrição e abrigo contra as intempéries. (DOYAL E GOUGH, 1991).

Conscientes dessa realidade, e tendo em vista o reforço e a otimização da atenção às necessidades humanas básicas, Doyal e Gough lecionam que a chamada “características de satisfação” pode contribuir para a melhoria da saúde física e da autonomia dos seres humanos, sejam eles quem forem. Essas características, nominadas de “satisfadores universais” ou “necessidades

intermediárias”, são essenciais à proteção da saúde física e da autonomia e capacitação dos seres humanos para que se possa tirar o máximo das suas formas de vida e cultura.

Neste sentido, a habitação adequada é uma necessidade a ser satisfeita com vista ao atendimento satisfatório das necessidades sociais básicas, contudo, as relatividades culturais nesta área são maiores de que as referentes à alimentação, circunstâncias climáticas, econômicas, técnicas e sociais que respondem por essas relatividades. Mas, a despeito disso, Doyal e Gough destacam três características de satisfação que, se não forem atendidas, causam danos à saúde física e mental dos indivíduos, em todos os contextos socioculturais, a saber: “a) garantia de abrigo suficiente em climas adversos e proteção razoável contra intempéries, riscos de epidemias e vetores patogênicos. Isso inclui casas adequadas, água corrente, sistema sanitário básico; b) existência de saneamento para evitar a contaminação bacteriana da água e das redes de distribuição, pois a falta de saneamento constitui uma das principais causas de doenças parasitárias que debilitam o ser humano; c) ausência de superpopulação residencial, pois em caso contrário, há prejuízos sensíveis à saúde física e mental dos moradores, com reflexo negativo na sua autonomia individual, devido à ocorrência de doenças respiratórias, atraso no desenvolvimento físico e intelectual das crianças e sensação de fadiga e depressão nos adultos”. (DOYAL e GOUGH, 1991, p. 196-197).

1.3. Direito humano à moradia digna

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, garante que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação. (Artigo XXV, item 1).

O direito à moradia está incorporado no direito brasileiro de acordo com os tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado brasileiro é parte. Assim, obriga a União, Estados e Municípios a proteger e fazer reaver esse direito. A Emenda Constitucional Nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, trouxe à categoria de direitos sociais a moradia, junto com a educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados. Verifica-se que tão-somente após 12 anos de sua edição, a Constituição brasileira finalmente consagra o direito à moradia, no seu artigo 6º, como dentre aqueles que confere dignidade ao cidadão.

A moradia no Brasil, até então, não era reconhecida como um direito humano, mas tão-somente como um problema social, que deveria ser solucionado através de instituições e programas estatais de financiamento e construção.

O relatório 2001 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD), da ONU (Organização das Nações Unidas), revelou que, em 1999, 9% da população brasileira, cerca de 15,1 milhões de pessoas, viviam apenas com

até 1 dólar por dia (considerados miseráveis) e 22% da população (37 milhões de pessoas, ou seja, uma em cada 5 pessoas) estavam abaixo da linha de pobreza. A desigualdade de renda continua alta, segundo o PNUD: os 10% mais ricos consomem 46,7%, enquanto os 10% mais pobres ficam com o equivalente a apenas 1% do total. (*Folha de São Paulo* – A13, 10 de julho de 2001).

Outro aspecto da obrigação do Estado em promover e proteger o direito à moradia é de intervir e regulamentar as atividades do setor privado referente à política habitacional, como a regulamentação do uso e acesso à propriedade imobiliária, em especial a urbana, de modo que atenda sua função social: regulamentar o mercado de terra, dispor sobre sistemas de financiamento de habitação de interesse social, promover programas de urbanização e regularização fundiária nos assentamentos informais de modo a promover a integração social e territorial das comunidades carentes que vivem nesses assentamentos. (SALLES Jr., 1999).

A falta de políticas públicas e a atual política econômica do Governo têm provocado o aumento da pobreza do povo. Como será demonstrado adiante, pesquisas apontam mais de 30 milhões de pessoas sem teto no Brasil. Pessoas que, não tendo como comprovar a renda mínima necessária, passam longe dos financiamentos de compra da sonhada casa própria. Infelizmente, moradia para grande parcela do povo brasileiro é sinônimo de morros e favelas, onde falta água tratada, luz elétrica e saneamento básico.

No Brasil as políticas sociais tiveram a sua trajetória em grande parte influenciadas pelas mudanças econômicas e políticas no plano internacional e pelos impactos reorganizadores dessas mudanças na ordem política interna. (LÁVINAS e BARSANO, 1997). Em outra ponta, estão as políticas sociais dos países capitalistas avançados, que nasceram livres de dependências econômicas e do domínio colonialista.

Assim, a proteção social no Brasil não se apoiou firmemente nas pilastras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou, até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de extratos sociais majoritários da população na pobreza extrema. (LÁVINAS e BARSANO, 1997).

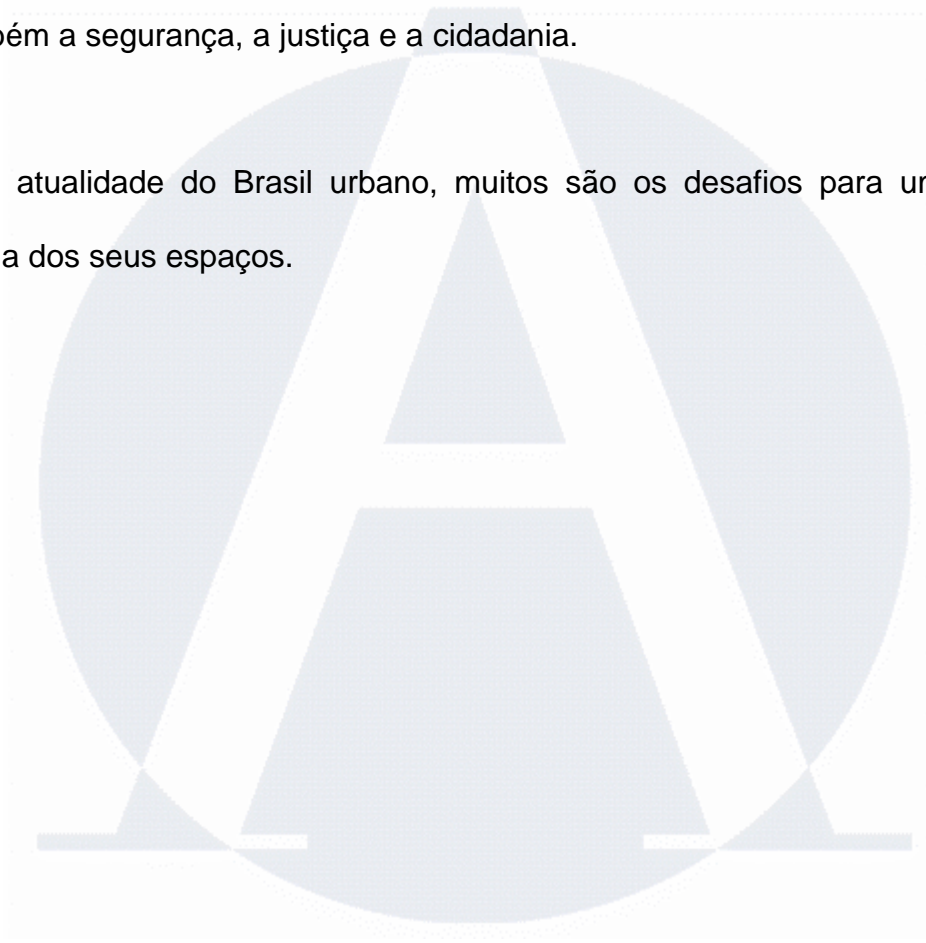
Além disso, diante da fragilidade das instituições democráticas nacionais, a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição da cidadania, durante os regimes autoritários, com o objetivo de: a) “mostrar serviço” para justificar sua ação interventora, anunciada como “revolucionária”; b) encobrir a dureza do regime de exceção; c) distribuir bens e serviços para não ter que distribuir poder, e sob o governo de coalizões conservadoras. Isso deu ensejo à prevalência de um padrão nacional de proteção social com as seguintes características: ingerência imperativa do Poder Executivo; seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos, heterogeneidade e superposição de ações, desarticulação institucional e intermitência da provisão, restrição e incerteza financeira. (MARICATO, 1987).



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

Ditos fatores afetaram os diversos aspectos da vida social - sejam eles culturais, econômicos, sociais, políticos ou psicológicos - criando-se uma grande parcela de excluídos. A abordagem da exclusão social é em sua essência “multidimensional”, incluindo uma idéia de falta de acesso não só a bens e serviços, mas também a segurança, a justiça e a cidadania.

Na atualidade do Brasil urbano, muitos são os desafios para uma gestão satisfatória dos seus espaços.





CAPÍTULO II

A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

2.1. O planejamento urbano

“Os portugueses estabeleceram no Brasil, quase intacto, o mundo que haveriam criado na Europa. A melhor comprovação oferece a cidade de Salvador-Bahia em si mesma. Em quase 215 anos, de 1763 a 1945, durante os quais gozou do privilégio de ser a primeira metrópole lusitana no Novo Mundo, tornou-se a Bahia uma réplica fidelíssima de Lisboa e do Porto, as duas maiores cidades de Portugal”. (SMITH, 1997).

A contribuição dos portugueses, em termos de ocupação e organização espacial do solo urbano nas colônias, revestiu-se de características desprovidas de lógica. As cidades que surgiram durante a colonização Portuguesa, “nasceram pela vinculação gradual de núcleos isolados, formados pela fundação individual e arbitrária de capelas, casas ou mercados. A posição destes edifícios ditava trajetórias irregulares”. (SMITH, 1997). Caracterizava-se, assim, o processo de formação da estrutura urbana básica das cidades brasileiras, sem qualquer apego ao planejamento do solo.

Uma das características da localização das cidades brasileiras prende-se ao fato de que os portugueses criaram dificuldades à penetração do interior. A necessidade de consolidar a ocupação do extenso território conquistado impediu, assim, o despovoamento das terras do litoral, primeiro ponto de abordagem de



corsários e invasores. Decisão de caráter eminentemente político, a predominância da localização das cidades coloniais junto ao litoral passou a caracterizar uma rede de ligações que serviram de base ao crescimento desordenado, atrasando consideravelmente a ocupação efetiva das terras do interior brasileiro⁵. (FAUSTO, 2000).

Objetivamente, em 1963, com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de Ruilandinha, e mais tarde em 1964, com a união do Plano Nacional de Habitação e Secretaria de Planejamento Habitacional - SERPHAN, começa o governo a adquirir consciência do desequilíbrio, em termos de distribuição espacial da população e das atividades econômicas, constatando-se também que o crescimento das cidades não segue qualquer tipo de controle, resultando em formas caóticas de urbanização. (AZEVEDO e PRATES, 1991).

Neste aspecto, a concepção do planejamento no Brasil foi influenciada pelo diagnóstico que se iniciava, ainda que de forma tímida, nos anos 60. A CEPAL (Comissão de Estudos de Planejamento da América Latina) apontava para imensos desequilíbrios sociais e econômicos, tanto no plano interno dos países latino-americanos, como destes em relação às nações do Primeiro Mundo. Para superar as desigualdades e diminuir as defasagens existentes seriam necessárias reformas

⁵ Só recentemente com a criação de Brasília e a abertura da Belém-Brasília, é que realmente se efetivaram os primeiros passos para a ocupação clara do centro do nosso território, o que reflete uma posição eminentemente política. Até então, os maiores investimentos só se faziam nas cidades, junto ou próximo à faixa litorânea, pois justamente nesta faixa é que se localizavam as maiores forças e interesses econômicos. Não obstante, o crescimento da maioria das cidades brasileiras sempre ocorreu graças a surtos periódicos de crescimento de curta duração, onde a predominância básica, de fundo, sempre foi a economia de subsistência.



estruturais profundas. O agente fundamental para implementar essas reformas seria o Estado, e seu principal instrumento seria o planejamento governamental. Propunha-se um sistema de planejamento compreensivo e integrado que buscava atuar concomitantemente na esfera social e econômica, envolvendo os vários níveis de governo. (AZEVEDO e PRATES, 1991).

A superestimação da capacidade de atuação do Estado enquanto ator independente e a subestimação do papel das forças de mercado que atuam fora do controle estatal e dos entraves institucionais dentro da própria máquina pública foram alguns dos pecados dos defensores do planejamento, como mostram as dezenas de estudos de casos dos países do terceiro mundo e, em particular, da América Latina nas décadas de 60 e 70. (WATERSTON e MATTOS, 1988).

A partir de 1964, o governo federal procurou imprimir à máquina burocrática estatal uma racionalidade econômico-administrativa de cunho empresarial. Esta orientação cristalizou em enfoque setorialista nas diversas agências públicas de vocação urbana. Desta forma, a presença mais atuante da União nas atividades urbanas não significou o surgimento de uma política urbana integrada, nem mesmo em nível federal. (CINTRA, 1998).

Não é casualidade, portanto, que a primeira experiência nacional de planejamento urbano tenha resultado em desastroso fracasso. O Serviço Federal de



Habituação e Urbanismo (SERFHAU), como órgão normativo superior da política urbana, já nasceu condenado a desempenhar um papel secundário. Mesmo possuindo atribuições polivalentes, foi, na prática, vinculado ao Banco Nacional de Habituação (BNH), criado em 1964, pela mesma norma jurídica que criou o SERFHAU (Lei Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964), definindo-se que caberia ao Conselho de Administração do BNH nomear o superintendente da SERFHAU, vindo a transformar-se em uma mera carteira do BNH. Não poderia haver fim pior para quem, um dia, se propôs a ser órgão central de política urbana do país. (AZEVEDO, 1988).

Em meados da década de 70, houve nova tentativa federal de equacionamento institucional da política urbana sob uma perspectiva compreensiva. Pelo Decreto Nº 74.156, de 06 de junho de 1974, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas (CNPU). Apesar de um caráter interministerial, dita comissão terminou localizada no então Ministério do Planejamento, motivo pelo qual passou a ser encarada informalmente como órgão de Ministério. Os mentores da CNPU tentaram resolver, ao mesmo tempo, dois problemas institucionais: o da criação de um órgão que seria responsável pela implantação das regiões metropolitanas e, simultaneamente, atribuíram ao mesmo a função de implementar uma política nacional de desenvolvimento urbano. Quanto a este último objetivo, a CNPU enfrentou os mesmos constrangimentos que paralisaram o SERFHAU. Embora com maior respaldo e prestígio que seu antecessor histórico, a comissão não possuía poder institucional e político capaz de

efetivamente influenciar e muito menos coordenar as políticas de organizações existentes. (AZEVEDO, 1988).

Mesmo com a transformação da CNPU em um “Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano” isso não contribuiu em nada para a superação do constrangimento estrutural de coordenação da política urbana em nível federal. O CNPU, como seus antecessores, não tiveram chance de desempenhar seu papel de órgão normativo e de coordenação da política de desenvolvimento. (ANDRADE e AZEVEDO, 1984).

Neste contexto, tentou-se uma linha de atuação que se voltava para direcionar o andamento da rede urbana do país mediante o estímulo a planejamentos locais integrados. O CNPU buscou fortalecer as cidades médias, procurando dinamizar seu potencial de crescimento e absorção de imigrantes com o objetivo de conter o fluxo populacional em direção às grandes metrópoles. (ANDRADE e AZEVEDO, 1984).

Percebendo a impossibilidade da coordenação, de fato, da política urbana, o próprio CNPU, com o passar do tempo, optou por funcionar principalmente como um fórum de debates dos grandes temas urbanos, privilegiando ações estratégicas, tais como a gestação do projeto de lei de desenvolvimento urbano, que permanece nas comissões do Congresso Nacional.

Tão-somente no discurso, a política urbana passava pela retórica do planejamento urbano, que seria capaz de levar a cabo o projeto de integração modernizadora, enfrentando a contradição representada pela ilegalidade que esta produzia. O conceito-chave desse planejamento no período autoritário é de “desenvolvimento integrado”, que constituiu palavra de ordem para o planejamento municipal. Foram produzidos, então, os planos diretores de desenvolvimento integrado, obrigatórios para a obtenção de recursos federais para investimentos urbanos, cada vez mais inacessíveis para as administrações locais, na medida em que se processava a centralização política e financeira do país. (TEIXEIRA, 2001).

Na década de 70, boa parte dos trabalhadores urbanos construíram suas casas através do acesso ao lote popular, muitas vezes clandestino. Ao se transferir para um “barraco no lote” que pagaria em prestações mensais durante anos, este se livraria do aluguel. Ao levantar um segundo cômodo para alugar e assim poder ir construindo a casa, gerou-se uma periferia autoconstruída e sem qualquer infraestrutura urbana. (TEIXEIRA, 2001).

Esse padrão se expandiu até o final dos anos 70, quando o “milagre brasileiro” entra em crise, o projeto do governo militar é questionado e se inicia a transição democrática. Do ponto de vista econômico, as curvas de crescimento que se mantiveram ao longo da década de 70 começam a estagnar, assim como despontam os primeiros sinais de aumento da taxa de desemprego e dos índices de inflação. A partir da crise econômica internacional e da política recessiva adotada

pelo governo, os salários vão perdendo cada vez mais seu poder de compra, o que é reforçado pela contenção do crédito. Pode-se dizer que, tanto o governo federal quanto a maioria dos governos estaduais, começam a apresentar sinais de abandono das tentativas compreensivas, globalizantes e integradas de planejamento. (CINTRA, 1998).

O impacto da crise sobre o urbano se manifestou através da diminuição do padrão periférico de crescimento, que pode ser explicada, por um lado, pela escassez relativa da oferta de lotes populares decorrente da diminuição de loteamentos clandestinos em função de legislações mais restritivas e do próprio déficit dessa oferta, à medida que aumentava a distância entre a periferia e as zonas concentradoras de emprego. Por outro lado, a crise é também diretamente decorrente da recessão e diminuição do poder de compra dos salários em conjunturas altamente inflacionárias, o que reduz a capacidade de comprometimento do trabalhador com a poupança inicial e prestações de lote. (CINTRA, 1998).

A consciência do fim do milagre econômico, o agravamento da crise, a impossibilidade de governar enfatizando somente grandes projetos e a derrota do então governo militar na eleição geral de 1974 levaram a uma inflexão nas diretrizes governamentais. No esteio do processo de “abertura política” procurou-se resgatar e revalorizar a questão social, redescobriu-se interesse pelas pequenas obras capazes de minimizar os problemas locais, contando, para isso, com a participação da

população e abriu-se caminho para a legitimação gradativa do que na década de 80 seria chamado “planejamento participativo”. (MELLO, 1990).

O advento da chamada Nova República, em 1985, e a extinção posterior do BNH, em 1986, significaram o abandono formal de qualquer realidade de planejamento compreensivo do governo federal. (MELLO, 1990). Não apenas as atividades de saneamento e produção da habitação são colocadas em diferentes Ministérios, mas a própria política habitacional é atomizada em inúmeras instituições, com objetivos e procedimentos nem sempre coerentes e harmônicos entre si. Embora muitas vezes utilizando uma retórica de participação comunitária (em ações isoladas praticadas por cooperativas habitacionais e programas municipais), pode-se dizer, de forma genérica, que há um retorno à situação anterior a 1964, onde predominava, no máximo, um tênue planejamento incremental visando resolver problemas pontuais e localizados. (AZEVEDO, 1988).

Tudo isso aumentou consideravelmente a demanda pelas outras formas de habitação popular: a favela e os cômodos de aluguel. Apenas para citar o exemplo de São Paulo, em 1973, 1% da população do município habitava em favelas (14.650 barracos); em 1980, o número de barracos aumentaria para 71.259, para atingir 150.497 em 1987 (o número de favelados cresceu 1039% e a população, 59% no período). (Fundação João Pinheiro, 2001).

O cenário é de crise de financiamento da construção devido ao fato de passar o modelo do SFH por inegável decadência, posto que, alicerçado no princípio de correção monetária, entrou em colapso com a recessão e a alta inflacionária. Diminuíram seus recursos (com os saques de poupança e FGTS), os agentes financeiros começaram a quebrar, pressões para a renegociação da dívida de Municípios, Estados instabilizaram o setor e mutuários se intimidaram e, assim, o sistema se imobilizaria.

Hoje, com a crise econômica e o questionamento da ordem política institucional do país, a questão urbana retorna à cena com a disputa pelo espaço de atores invisíveis na política urbana de até então.

A politização do urbano remonta à própria constituição de um território popular. Durante os anos de expansão das periferias, em cada bairro novo precário que se formava, micro-movimentos reivindicatórios se organizavam para conseguir água, luz ou extensão de linha de ônibus para o local. O interlocutor desses movimentos foi, desde sempre, o poder público, de quem se esperava obter as melhorias desejadas. Toda uma rede de intermediações políticas se constituiria a partir daí, marcando o renascimento do clientelismo e populismo como forma de relação da sociedade civil com seus representantes, quando da abertura democrática. Sob essa perspectiva, bens e serviços urbanos se transformam em estratégicas moedas de barganha, capazes de assegurar votos ou determinar esferas de controle político. (MARICATO, 2001).

Essa politização significou que a intervenção do poder público na cidade passou a ser pautada também – dependendo evidentemente do arco de alianças que sustentava cada administração – no atendimento às reivindicações formuladas pelos movimentos sociais, como resposta às pressões “da base”. (MARICATO, 2001).

É importante ressaltar que a politização da questão urbana não implicou politização do planejamento. Na verdade os grandes embates na política urbana na década de 80 se deram em questões imediatas e particulares, respondendo a interesses locais e corporativos. Os princípios e pressupostos gerais do planejamento municipal não se deixaram contaminar por esses embates, até porque a sofisticação dos métodos e instrumentos de planejamento dos anos 70 se deram sobre uma concepção de cidade e de cidadania recorrente.

Atualmente, é inegável que o texto legal que alterou o art. 6º da Carta Magna, através da Emenda Constitucional Nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, e mais recentemente a edição do Estatuto da Cidade⁶, vieram a trazer novos elementos

⁶ O Ministério da Cidade, com o apoio da Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – tem a missão de desenvolver programas efetivos que façam, face à exclusão e às desigualdades sociais existentes nas cidades, melhorias nas condições de vida da imensa maioria da população (Ministério das Cidades – Relatório BIRD – 25 de abril de 2003). Cabe ao Ministério das Cidades definir a Política Urbana e planejar, normatizar, regular e gerir os recursos financeiros investidos em obras e atividades em habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e desenvolvimento urbano. A atribuição do Ministério das cidades implica em: (i) construir com a participação da sociedade civil organizada o conselho das cidades; (ii) propor, planejar e acompanhar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; (iii) promover articulação das diferentes ações de gestão e planejamento urbano; (iv) normatizar e regulamentar a prestação de serviços urbanos; (v) estabelecer normas para gestão de recursos destinados ao financiamento do desenvolvimento urbano; (vi) elaborar e implementar projetos de treinamento e capacitação institucional de governos e agentes sociais, nas áreas de transporte urbano, habitação, regularização fundiária e demais programas urbanos; (vii) ampliar e manter sistema de informação, com possibilidade de acesso universal, com compatibilização de informações dos diferentes setores. O Conselho

para a construção de uma nova ordem jurídica no país, no que diz respeito às questões urbanísticas e voltada para o direito à moradia. Mesmo assim, ainda existe no Brasil uma imensa desigualdade na distribuição de renda, impedindo que brasileiros tenham acesso a uma moradia adequada para viver dignamente.

2.2. A política habitacional

2.2.1. Questões preliminares

Foi com o Banco Nacional de Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criados pelo regime militar a partir de 1964, que as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, veio a ocasionar a mudança no perfil das grandes cidades, mudar o mercado fundiário e vários aspectos da cadeia produtiva (que apesar disso não abandonou suas características de atraso em relação ao processo de trabalho). (RIBEIRO, 1992).

Com o objetivo central de “facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria”, o SFH era assim composto:

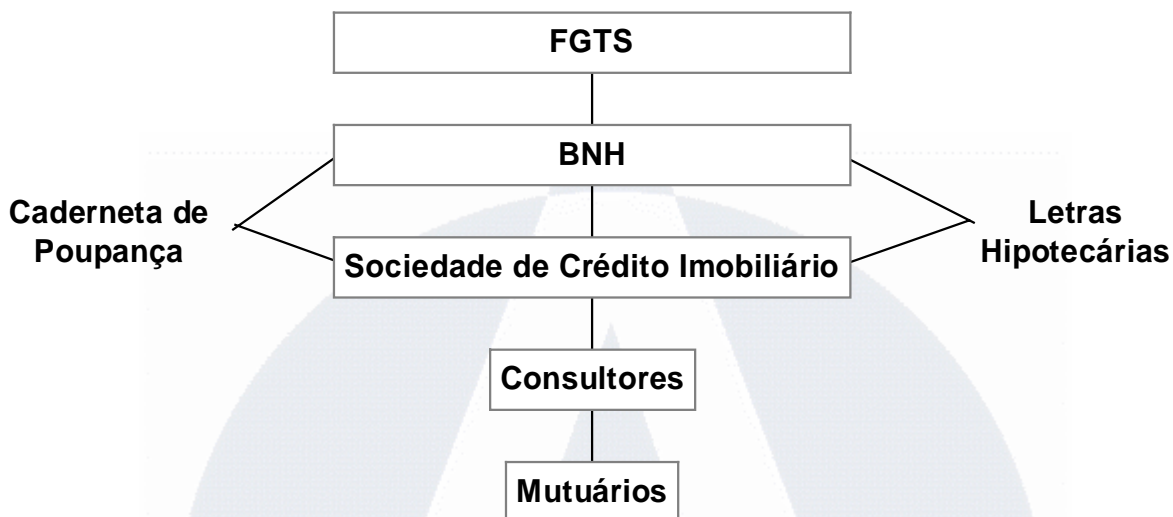
das cidades será constituído por representantes de setores governamentais – governo federal, estaduais e municipais; e setores da sociedade civil – movimentos sociais, entidades e associações profissionais, organizações não governamentais e cooperativas; setores empresariais relacionados à produção e ao funcionamento de desenvolvimento urbano. Os representantes da sociedade civil foram eleitos na Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, que foi precedida de conferências estaduais e municipais.



- BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO: constituído com a finalidade de orientar, disciplinar e controlar o SFH. Cabia ao BNH propor incentivos à formação de poupança para o sistema, disciplinando o acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado de capitais, operar os serviços de redesconto e de seguros, garantindo os recursos creditados, e refinar as operações das sociedades de crédito imobiliário. Entre suas principais atribuições estava a de estabelecer as condições gerais dos financiamentos sob o SFH, tais como: prazo, juros, condições de pagamento e garantias.

- SOCIEDADE DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO: operavam como os agentes financeiros do sistema e dependiam do BNH para funcionar. Tais sociedades eram limitadas a realizar financiamentos para a construção, venda ou aquisição de habitações, sendo-lhes vedadas a possibilidade de qualquer outra operação. Desta forma o BNH era a principal engrenagem de um sistema onde as principais normas eram determinadas exclusivamente pelo setor público (inclusive os termos dos contratos de financiamento imobiliário) sendo a iniciativa privada responsável somente pela promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais.

GRÁFICO DA REPRESENTAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS



Conforme representado no gráfico supra, os recursos arrecadados pelo FGTS eram geridos e aplicados pelo BNH, sendo que este os usava para financiar e refinanciar a elaboração e execução de conjuntos habitacionais diretamente ou indiretamente, através de refinanciamentos parciais às sociedades de crédito imobiliário. Essas, além, dos recursos provenientes do BHN, podiam captar recursos através de dois instrumentos: a caderneta de poupança e as letras hipotecárias. Assim, era oferecida aos mutuários a possibilidade de adquirir imóveis a prazo, os quais, por sua vez, eram repassados, pelo construtor, às sociedades de crédito imobiliário, como garantia aos empréstimos fornecidos. (SIMONSEN, 1995).

Juntamente com a Lei Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que instituiu o SFH, foi também instituída a correção monetária, que permitiu o reajuste das

prestações de amortização e juros com a correção do valor monetário da dívida, sendo tal indexador calculado mensalmente pelo governo. A instituição da correção monetária foi um instrumento essencial para a solvência do sistema em situações de elevação das taxas de inflação. Além de corrigir o valor da dívida do mutuário, a correção monetária, estabelecida em portarias ministeriais, era aplicada nos depósitos da caderneta de poupança, das letras hipotecárias e do FGTS. (SIMONSEN, 1995).

Portanto, tanto as condições favoráveis referentes à atratividade das aplicações, derivadas dos fatores segurança e rentabilidade atribuídas aos depósitos em caderneta de poupança e letras imobiliárias, quanto as condições favoráveis referentes à lucratividade das sociedades de crédito imobiliário, uma vez que as taxas cobradas aos mutuários eram superiores àquelas pactuadas com o BNH, fizeram com que houvesse grande oferta de recursos no estágio posterior à adoção do sistema. Tal fato permitiu uma grande alavancagem do setor de construção civil, destinado a produzir habitações em nível coerente com o déficit de moradias no país. (BOLAFFI, 1999).

Por outro vértice, o ponto que se mostrou prejudicial ao SFH, com altos índices inflacionários, foi o desequilíbrio gerado pelos critérios de reajuste das prestações comparados com o valor principal da dívida. (MARICATO, 2001).



Inicialmente, todos os valores eram reajustados conforme a variação do salário mínimo. Entretanto, verificada a inconveniência macroeconômica da utilização do salário mínimo como indexador, em 1965 foi determinado que a Unidade Padrão de Capital (UPC), que era utilizada como indexador do “valor do principal da dívida” do mutuário, passasse a seguir os mesmos índices de variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). (SIMONSEN, 1995). Como as prestações continuavam sendo reajustadas conforme as variações do salário mínimo, criou-se um deslocamento entre essas duas variáveis. (SIMONSEN, 1995).

Outro ponto negativo surge à medida que aumenta o desequilíbrio entre os salários e as prestações, visto que estas, muitas vezes, não acompanham os aumentos salariais.

Até 1967, a regra previa que, na existência de saldo residual ao final do prazo contratual, o mutuário teria um prazo adicional equivalente à metade do prazo original para quitar este débito.

Tal fator, além de criar mal-estar entre os mutuários, eis que jamais estavam seguros da quitação do imóvel, apresentava risco à entidade financiadora, que assistia passivamente ao aumento do principal da dívida sem que as prestações necessariamente acompanhassem os mesmos reajustes. Visando reduzir tais incertezas, o BNH instituiu, em 1967, o novo plano de reajustamento, em que as



prestações seriam corrigidas anualmente conforme variação do salário mínimo, sendo criado o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), que garantia, tanto aos mutuários quanto às entidades de crédito, a quitação total do financiamento ao fim do prazo contratual. Após um aporte inicial do BNH, os recursos direcionados ao FCVS proviriam de contribuições feitas pelos mutuários que optassem pela cobertura desse Fundo. (MARICATO, 2001).

Porém, devido à grande elevação dos índices inflacionários, observados principalmente a partir da década de 80, verificou-se um deslocamento acentuado e desproporcional entre o valor do principal e o das prestações pagas, gerando enormes saldos residuais ao final do período de pagamento.

Conforme o pretendido, o FCVS arcou com o pagamento desses saldos, cujas obrigações rapidamente superaram o montante de contribuições dos mutuários. A combinação desses fatores resultou em uma dívida gigante no FCVS, atingindo valores superiores a 50 bilhões de reais no início do ano de 2000, que servia como subsídio para todos os mutuários que financiaram a compra de seus imóveis e optaram pela cobertura do Fundo. (MARICATO, 2001).

Em muitos casos, as prestações dos financiamentos mais antigos cobriam não mais de 15% do valor dos juros devidos, gerando amortizações negativas que tornaram inconsistente a trajetória do valor principal da dívida. (Caixa Econômica Federal. Relatório Macroeconômico, 1996).

A extinção do BNH em 1986 e a constante transferência do FCVS – inicialmente ao Banco do Brasil e depois para o Ministério da Habitação e assim sucessivamente até chegar à Caixa Econômica Federal – CEF, piorou ainda mais a situação do Fundo, deteriorada pela falta de normas e de estrutura de seus novos gestores, que acabaram sendo absorvidas pelo Tesouro.

Ao todo, o SFH financiou a aquisição de 6,8 milhões de unidades residenciais em 37 anos de financiamento (1964 – 2001), sendo que a maior parte destas correspondia à construção de novas moradias. (CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003).

Inicialmente, observou-se crescimento quase contínuo no número de unidades financiadas, atingindo o auge de 627 mil em 1980. Porém, com a degradação do sistema, causada pela elevação da inflação nos anos anteriores e o colapso do FCVS, houve redução drástica no montante financiado, atingindo o número médio inferior a 150 mil unidades ao ano entre 1983 e 1996. (ABECIP, 1996).

Com a estabilidade monetária, a partir do Plano Real, em julho de 1994, abriu-se nova perspectiva otimista, ao consolidar as bases necessárias a um aquecimento do setor imobiliário. Porém, as expectativas ainda não foram confirmadas no período recente, durante a qual, mesmo tendo ocorrido uma elevação no número médio de unidades alcançadas pelo SFH, para 175 mil entre

1997 e 2000, não foi verificada redução do déficit habitacional, mesmo porque, paralelamente, os problemas sociais, mormente os relacionados com a moradia, cresciam de forma geométrica. (ABECIP, 2000).

2.2.2. Uma abordagem crítica

O modelo implementado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), tinha como elementos fundamentais:

- Um sistema de financiamento que permitia a captação de recursos específicos e subsidiados, cujo montante era expressivo para investimento habitacional;
- Um conjunto de programas que demarcavam a política na sua expressão mais operativa, estabelecendo as diretrizes gerais a serem seguidas pelos órgãos executivos;
- Uma agenda de redistribuição territorial dos recursos, a partir de critérios definidos centralmente;
- Uma rede de agências do plano local (principalmente estadual) responsável pela operação direta das políticas.

As análises sobre a atuação do Banco Nacional de Habitação (AZEVEDO, 1979; BOLAFFI, 1999; MARICATO, 1987) mostraram de forma cabal as contradições entre os dois grandes objetivos da política habitacional, que era



alavancar o crescimento econômico e atender a demanda habitacional. Verificou-se, contudo, que os financiamentos eram concedidos para as camadas de mais alta renda, sendo que a atuação do Banco conseguiu, de fato, produzir um novo crescimento imobiliário com efeitos multiplicadores relevantes. No entanto, o financiamento às camadas de menor renda, comprimida pelo arrocho salarial, combinado com a necessidade de correção real dos débitos, originaram uma inadimplência sistemática e ainda revelaram-se inadequados para as populações mais empobrecidas, dado o custo da moradia em relação aos níveis de renda.

Emerge a favelização e o crescimento desordenado das periferias como conseqüência do fracasso e da ineficácia do BNH em relação ao segundo objetivo. Ressalta-se que o aumento dos preços da terra urbana, fruto de processos especulativos, dificultou o êxito dos programas habitacionais, levando ao crescimento dos loteamentos periféricos. (MARICATO, 1987).

Apesar disso, a avaliação sobre os resultados quantitativos da ação do BNH, não são inteiramente desfavoráveis. Após duas décadas de política habitacional, foram produzidas cerca de 4,5 milhões de unidades, correspondendo a cerca de 22% do incremento domiciliar do período, desempenho bastante semelhante ao de programas habitacionais em países desenvolvidos. Dos 4,5 milhões de unidades, 18,8% foram destinados aos setores médios e 33,5%, aos setores populares. (MARICATO, 1987).

A dificuldade de atender aos estratos inferiores da população foi o principal fator que levou a adoção, a partir da segunda metade da década de 1970, de programas alternativos, baseados na autoconstrução. Essa inflexão parece acompanhar as críticas e sugestões de especialistas internacionais, como Abrams e Turner, formuladas ainda na década anterior. (ABRAMS, 1967; TURNER, 1968). Essa concepção é também largamente disseminada pelos organismos internacionais de fomento, a exemplo do Banco Mundial, com a ressalva de que tais programas visavam principalmente dar uma resposta política imediata às necessidades habitacionais das famílias de baixa renda.

É preciso não esquecer, todavia, que, a par das necessidades financeiras e da necessidade de aumentar a eficácia da ação do órgão, a adoção de práticas alternativas atendia também a outros objetivos. A experiência de remoção de favelas, por exemplo, além dos custos políticos e sociais envolvidos, não atingiu seus objetivos, uma vez que se verificou uma substituição dos moradores dos novos conjuntos por populações de renda mais elevada e um retorno da população às favelas. (VALLADARES, 1978). Ressaltam-se, nessa crítica, como elementos fundamentais para a manutenção das famílias, a acessibilidade ao emprego e a formação da sociabilidade popular, que contribuem para a estabilidade social e constituem importante fator auxiliar de subsistência.

Outro ponto relevante diz respeito à importância de se pensar na intervenção da área habitacional por meio da busca de instrumentos apropriados para uma



política fundiária eficaz, por parte dos órgãos habitacionais, já que a especulação imobiliária atua como elemento inibidor ou redutor da efetividade das políticas. (MARICATO, 1987; RIBEIRO e CARDOSO, 1991; RIBEIRO e LAGO, 1992).

“Na segunda metade dos anos 80, a crise do SFH⁷ (Sistema Financeiro da Habitação) e a extinção do BNH criaram um processo de “desarticulação progressiva da instância federal”, com desfragmentação institucional, por perda da capacidade decisória e indução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área. Assim é que, entre 1986 (data da extinção do BNH) e 1995 (quando tem início uma reestruturação mais consistente do setor), a política habitacional foi regida por vários órgãos que se antecederam ao longo desse período, sem que se conseguissem resultados efetivos”. (ARRETCHE, 1986, p. 81).

Neste contexto, considerando, como já foi dito, que a extinção do BNH, ocorrida em novembro de 1986, transferiu, por fim, suas atribuições à Caixa Econômica Federal (CEF), esta diminuiu, progressivamente, sua atuação no setor habitacional, principalmente pelas medidas restritivas ao crédito adotadas pelo

⁷ Na verdade, na assim chamada Nova República, as áreas de habitação e desenvolvimento urbano percorreram uma longa via-crúcis institucional. Até 1985, o BNH era competência do Ministério do Interior. Em março de 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, e sua área de competência passou a abranger as políticas habitacionais, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e de meio ambiente. Em novembro de 1986, com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal – CEF, a área de habitação permanece vinculada ao MDU, mas é gerida pela CEF, que por sua vez, não está condicionada a este Ministério, mas ao Ministério da Fazenda. Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão de política de transportes urbanos e a incorporação da CEF. Em setembro de 1988, ocorreram novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, a cuja pasta pertence à gestão da política habitacional. Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAS sob a competência do Ministério do Interior. As

Conselho Monetário Nacional – CMN. A Secretaria de Ação Comunitária – SEAC, implementa linhas de financiamento a partir de recursos orçamentários, a fundo perdido, para atendimento das famílias com renda de, no máximo, três (3) salários mínimos, até então excluídas das políticas habitacionais, utilizando sistemas alternativos de produção (mutirão, lotes urbanizados, etc.), e financia, no período 1987-1988, cerca de 550.000 unidades. O modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de Estados e Municípios, deixando de estabelecer prioridades alocativas e concedendo-lhes, portanto, maior autonomia para planejar e executar suas próprias políticas.

Emerge, nesse período, um novo padrão de política, em que se verificou o atendimento *ad doc* às demandas locais conforme alianças instáveis visando objetivos de curto prazo do Executivo Federal. Esse padrão, que viria a se aprofundar durante o período do Governo Collor, correspondia, ainda, a “um conluio distributivo de novo tipo; uma conjunção de interesses entre Executivos municipais, a burocracia central e grupos privados que atuam na “prestação de serviços” de intermediação”. (MELLO, 1990. p. 461-462).

A atuação do governo Collor na área da habitação foi caracterizada por uma “banalização” da política, que passa a ser submetida ao Ministério de Ação Social. (AZEVEDO, 1996). Seguindo um padrão que se institucionaliza desde o governo Sarney, os mecanismos de alocação de recursos passaram a obedecer

entidades financeiras, SFH e a CEF, passam ao Ministério da Fazenda e hoje a área de habitação, no Governo

preferencialmente a critérios clientelistas ou ao favorecimento de aliados do governo central. Essa era a característica do Plano de Ação imediata para a Habitação, lançado em 1990, que se propunha apoiar financeiramente programas de construção de unidades e de oferta de lotes urbanizados, para atendimento de famílias com renda de até cinco salários mínimos, de iniciativa de COHAB's, Prefeituras, Cooperativas, Entidades de Previdência, etc. (AZEVEDO, 1996).

A utilização predatória dos recursos do FGTS, que caracterizou os dois anos do governo Collor, teve conseqüências graves sobre as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, que acarretaram a suspensão por dois anos de qualquer financiamento no período subsequente. (AZEVEDO, 1996).

Em 1994, o governo Itamar Franco priorizou a conclusão das obras iniciadas na gestão anterior, para as quais foram aportados recursos na ordem de 880 mil dólares, e lançou os programas “Habitar Brasil” e “Morar Município”, com recursos oriundos do Orçamento e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Os montantes de investimento real, todavia, ficaram aquém da expectativa, como resultado da necessidade de restrição de gastos imposta pelo Plano Real. O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso empreendeu uma reforma mais efetiva do setor, buscando promover uma ampla reorganização institucional, com extinção do Ministério de Bem-estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana - SEPURB, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO,

que ficaria responsável pela formulação e implementação da política nacional da habitação. A reorganização do aparato institucional teria amplas conseqüências tanto sobre o papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal quanto sobre as atribuições da SEPURB. (OLIVEIRA, 2000).

Após a organização do setor, são criadas novas linhas de financiamento com base em projetos de iniciativas dos governos estaduais e municipais, cuja concessão é condicionada a um conjunto de critérios técnicos.

Esta reorganização institucional sofreu, no entanto, forte influência do ajuste fiscal promovido pela adoção do Plano Real, levando a uma expansão limitada dos investimentos habitacionais. A dificuldade de expansão do fluxo de recursos para moradia deveu-se, por um lado, à alta sensibilidade do FGTS⁸, à crise econômica e, por outro, à política de contenção de despesas, que passa a ser largamente utilizada pelo governo como estratégia de enfrentamento do déficit público. Amparada em decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central, desde 1988 a CEF passou a estabelecer critérios rígidos de acesso ao crédito, a partir da capacidade de endividamento dos Estados e Municípios. Essa medida tinha, por um lado, o objetivo de contribuir para o ajuste fiscal dos três níveis governamentais e, por outro lado, o de ampliar a “saúde” financeira do FGTS, que, após o primeiro ciclo

⁸ O fluxo de recursos do FGTS é fortemente pró-cíclico, já que é composto por um percentual da folha de salário, reduzindo-se com o aumento do desemprego e, ainda, com o aumento dos saques efetuados pelos trabalhadores demitidos.

expansivo de 30 anos, começava a apresentar um desequilíbrio entre saques e contribuições. (OLIVEIRA, 2000).

Assim, até 1998, a distribuição dos recursos revelou forte regressividade, já que somente os Municípios mais ricos puderam ter acesso aos recursos. Considerando a crise financeira enfrentada pelos governos estaduais a partir do chamado “plano real”, reduziu-se intensamente sua capacidade de intervenção em programas sociais⁹, sendo que os Municípios mais pobres não puderam contar com recursos para investimento habitacional nesse período. (OLIVEIRA, 2000).

Em 1998, como consequência da crise econômica e financeira, as regras de utilização do FGTS foram modificadas, com a limitação dos empréstimos para outros níveis de governo. Além disso, os recursos comprometidos no Orçamento Geral da União (OGU) são reiteradamente contingenciados, na busca da realização de superávits nas contas públicas. (OLIVEIRA, 2000).

2.3. O déficit habitacional

Com uma população total, em 2000¹⁰, de 169,6 milhões de habitantes, um crescente grau de urbanização e uma elevada concentração de renda, o Brasil enfrenta, a olhos vistos, graves problemas sociais. Na última década, o percentual

⁹ À exceção de São Paulo, que tem um dispositivo na Constituição Estadual que usava um percentual do FGTS especialmente para o investimento habitacional.

¹⁰ Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE): Censo demográfico, 2000.



da população vivendo em áreas urbanas passou de 75% para 81%. Quanto à distribuição da renda, observa-se que o desequilíbrio manteve-se praticamente inalterado nesse período. Em 1992, o rendimento dos 50% mais pobres correspondia a 14% dos rendimentos totais, enquanto apenas 1% dos mais ricos concentrava o equivalente a 13%, perdurando esta distribuição até 1999. No mesmo período, a proporção da renda média familiar dos 10% mais ricos sobre a dos 10% mais pobres diminuiu timidamente, passando de 57 para 53 vezes.

O problema habitacional não se restringe à falta de um espaço físico para fixação do domicílio, eis que contribui para a agressão do meio ambiente urbano, e de sua solução depende, em parte, o sucesso das demais políticas sociais, como as de saúde e educação. Pode-se observar, atualmente, a coincidência entre o agravamento da carência habitacional e as constantes epidemias que atingem o país. Esta associação é um retrocesso, tal qual ocorreu em meados do século XIX, quando se deduziu que a insalubridade de certas moradias, no cerne habitacional, era foco de epidemias.

Parece que, hoje, a crise habitacional é visível de qualquer ponto em que se esteja nas cidades. Encontram-se, em número cada vez maior, moradores de rua e os cortiços, loteamentos clandestinos e as favelas, estes invadindo inclusive áreas de risco e áreas de preservação ambiental. E é fato bastante conhecido que esta sub-normalidade ou informalidade habitacional é, em parte, um efeito do crescimento

desordenado que se vem observando nas áreas urbanas do país, ao mesmo tempo em que contribui para o seu agravamento. (Fundação João Pinheiro, 2001).

O número de domicílios particulares permanentes, nas áreas urbanas, em 2000, é de 37,3 milhões de unidades. A necessidade de reposição e incremento deste estoque de domicílios foi calculada em 5,4 milhões de unidades¹¹, o que representa o déficit habitacional urbano do país, correspondendo a 14,5% do estoque.

O déficit levantado subdivide-se nas seguintes categorias: i) habitação precária: 808 mil; ii) coabitação familiar: 3,3 milhões; iii) reposição por depreciação: 117 mil; e iv) ônus excessivo com aluguel: 1,2 milhão. Estes últimos são domicílios ocupados por população com renda de até 3 salários mínimos, que dispendem mais de 30% de sua renda com aluguel. (Fundação João Pinheiro, 2001).

Com relação às faixas de renda da população, observa-se que 84% do déficit habitacional atingem as famílias com rendimentos inferiores a 3 salários mínimos, sem capacidade, portanto, de conseguir uma solução para o seu problema de moradia, dentro da regularidade. Na faixa de renda de 3 a 5 salários mínimos o percentual do déficit é de 8,4%, e de 5,4% na de 5 a 10 salários mínimos. Tem-se,

¹¹ Os conceitos e dados referentes às necessidades habitacionais utilizados neste trabalho foram extraídos do livro *Déficit Habitacional no Brasil 2000*. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2001.

assim, uma concentração de 97,8% do déficit na faixa de até 10 salários mínimos. (Fundação João Pinheiro, 2001).

Déficit habitacional por renda familiar

| Nível de renda domiciliar em salários mínimos | Número de famílias | Número acumulado de domicílios | Percentual acumulado (%) | Número de domicílios por família | Déficit total |
|---|--------------------|--------------------------------|--------------------------|----------------------------------|---------------|
| Sem rendimento | 1.330.834 | 556.254 | 1,4 | 0,418 | 83.859 |
| Até 1 | 4.273.886 | 4.040.101 | 10,4 | 0,815 | 1.371.273 |
| De 1 a 2 | 6.768.747 | 9.994.996 | 25,6 | 0,880 | 1.435.530 |
| De 2 a 3 | 5.630.735 | 15.163.414 | 38,7 | 0,918 | 825.250 |
| De 3 a 5 | 7.407.209 | 22.239.988 | 57,0 | 0,955 | 577.962 |
| De 5 a 10 | 8.211.652 | 30.399.615 | 77,9 | 0,994 | 156.199 |
| De 10 a 20 | 4.579.500 | 35.123.330 | 90,0 | 1,031 | (126.518) |
| Mais de 20 | 3.009.923 | 38.198.866 | 97,9 | 1,022 | (61.422) |
| Sem declaração | 833.887 | 39.021.990 | 100 | 0,987 | 74.187 |

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - 1995

No período compreendido entre 1991 e 2000, houve um aumento de 41,5% no déficit habitacional, correspondendo a uma taxa de 3,9% ao ano. Além do déficit, constata-se a existência de inúmeras moradias que apresentam diferentes tipos de inadequações, necessitando melhorias. Observa-se que, dos 37,3 milhões de domicílios duráveis existentes nas áreas urbanas, 5,5% apresentam adensamento excessivo; 28% têm alguma carência de infra-estrutura básica; 4% não dispõem de instalação sanitária e 2% apresentam problemas de depreciação. Estima-se, ainda, que 1,5 milhão de casas e cômodos urbanos, o que representa quase 5% do total existente, encontra-se em situação de irregularidade fundiária. Ao problema do



déficit e das inadequações haveria que ser acrescentada a demanda demográfica, que não foi, contudo, incluída na atualização do estudo da Fundação João Pinheiro.

Paralelamente, quando se examina a produção habitacional oriunda do SFH, verifica-se que foram concedidos 6,7¹² milhões de financiamentos no período de 1964/2000. Esta produção representa, em média, 188,5 mil unidades por ano, embora em 1980, quando o SFH estava no auge de seu funcionamento, tenham sido concedidos 627 mil financiamentos. Conclui-se, pela simples comparação dos dados ora enfocados, que a atuação do setor público no segmento habitacional nunca atingiu o controle da situação, pelo contrário, o agravamento é latente.

Foi constatada, entretanto, com foco no déficit e nas inadequações habitacionais, a existência de 4,5 milhões de domicílios urbanos vagos, equivalendo a 10,3% do número total de domicílios particulares. No período de 1991/2000, o número de domicílios vagos teve um aumento de 54,5%, taxa esta superior à do aumento do déficit. Em uma análise estritamente quantitativa, poder-se-ia concluir que os domicílios vagos seriam suficientes para atender 83% do déficit. Não se sabe, no entanto, que tipos de domicílios são estes e por quê permanecem vagos, não havendo dados estatísticos sobre o assunto. (Fundação João Pinheiro, 2001).

¹² Fontes: até 1973 – dados do FGTS: média dos relatórios do BNH; de 1973 a 1991: dados de relatórios da ABECIP, elaborados a partir de dados do Banco Central do Brasil - BACEN, apresentados nas Comissões Parlamentares de Inquérito do FGTS e do SFH; após 1991 - dados do FGTS: fornecidos pela Caixa Econômica Federal – CEF.



Uma outra análise que merece destaque é quanto ao atendimento das políticas habitacionais com relação ao déficit. Tomando-se o período ocorrido entre os dois últimos censos demográficos, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 1991/2000, verifica-se que o déficit habitacional sofreu um incremento médio anual de 172,7 mil unidades, enquanto, no mesmo período, o SFH financiou, em média, 154 mil unidades por ano. A produção do SFH deveria, portanto, ter evitado o aumento do déficit, mas, conforme registrado acima, isto não ocorreu, certamente porque a produção destinou-se a faixas de renda que não têm grande ou, mesmo, qualquer peso na composição do déficit.

Apesar da insuficiência de renda estar no cerne do problema habitacional, medidas de “caráter não econômico” devem ser tomadas para o seu enfrentamento, mormente as ligadas às administrações municipais, para que se tenha um maior controle do uso e ocupação do solo urbano.

A maioria dos Municípios brasileiros não estão, contudo, institucionalmente preparados para desempenhar o papel que lhes cabe na implementação de políticas urbanas, necessitando, ainda, do apoio decisivo dos demais níveis de governo para atuarem, de fato, como o principal administrador das questões urbanas.

CAPÍTULO III

O FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO

3.1. Histórico e antecedentes da legislação trabalhista

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi instituído pela Lei Nº 5.107, em setembro de 1966, e sua criação decorreu da crescente demanda social por mecanismos mais eficientes de proteção aos trabalhadores do setor privado nos casos de demissão involuntária, bem como da melhor adequação desses mecanismos às necessidades das empresas.

A legislação trabalhista brasileira, desde os anos 40, garantia a estabilidade aos empregados que prestassem serviços por mais de 10 anos consecutivos para o mesmo empregador. Para os trabalhadores demitidos com menos de 10 anos (e mais de um ano) de vínculo empregatício, a legislação garantia uma indenização equivalente a um mês de salário para cada ano trabalhado. (AZEREDO, 1990).

A defesa do empresariado contra a eternização do contrato de trabalho era dissolver o vínculo empregatício antes de completar o primeiro decênio de vigência. De fato, na eventualidade do contrato de trabalho vigir por mais de 10 anos, o processo de demissão se tornaria mais dispendioso e de difícil exequibilidade, devido, em linhas gerais, aos seguintes fatores:



- O empregado somente poderia ser demitido por justa causa, e o empregador, neste caso, teria que comprovar perante a justiça do trabalho a falta grave cometida pelo trabalhador. Caso ficasse comprovada, o mesmo perderia o direito a qualquer tipo de compensação financeira, sendo que absenteísmo e baixa produtividade não caracterizavam falta grave;
- Nos casos de demissão por qualquer outra razão diferente da justa causa, o trabalhador teria direito a uma indenização equivalente a dois meses de salário para cada ano trabalhado, sendo que, mesmo que o empregador concordasse em pagar este montante, ainda assim a dissolução do vínculo empregatício ficaria condicionada à aquiescência do próprio empregado. (AZEREDO, 1990).

Não é preciso mencionar que o marco institucional das relações trabalhistas daquela época acarretava distorções na produtividade dos trabalhadores que houvessem logrado a estabilidade.

Contudo, a proteção mostra que a garantia que a lei pretendia fornecer aos trabalhadores nem sempre tinha contrapartida na vida real, notadamente quando envolvia algum tipo de indenização. Sendo assim, fazia-se necessária a criação de mecanismos capazes de assegurar a capacidade de pagamento para as empresas que se dispusessem a cumprir as cláusulas indenizatórias contidas na legislação

trabalhista, uma vez que a ausência formal de reservas acarretava incertezas quanto à liquidez dos direitos trabalhistas assegurados.

Em fins de 1958, através da Lei Nº 3.470, de 28 de novembro de 1958, o governo instituiu um mecanismo embrionário de incentivos para a constituição de provisões destinadas a indenizações trabalhistas. A legislação estabelecia que seria dedutível do lucro bruto das empresas o montante de recursos destinados à constituição de reservas para pagamento de débitos trabalhistas decorrentes de rescisões de contratos de trabalho, desde que esses recursos fossem aplicados em títulos da dívida pública de emissão especial. Essa mesma medida legal estabelecia que o montante destinado à constituição daquelas reservas não poderia exceder 7% da folha de salários e, ainda, que o total desta rubrica não poderia ultrapassar o total da folha de pagamento do último ano.

A regulamentação desses dispositivos, no entanto, só foi possível através do Decreto 53.787, de 20 de março de 1964, que criou o Fundo de Indenizações Trabalhistas (FIT), onde ficou determinado que os títulos da dívida pública federal usados na formação de reservas de indenizações, além de serem inegociáveis e de não renderem juros, seriam nominativos e inalcançáveis por ações de penhora. Na prática, as características destes papéis deixavam os empregadores prisioneiros do seguinte dilema: se não constituíssem as reservas competentes, acabariam por oferecer um maior lucro à tributação; se constituíssem as reservas adequadamente,

a aplicação compulsória das mesmas não garantiria a manutenção do valor real do montante imobilizado. (ZAMBONI, 1992).

Ainda nesse mesmo ano, os mecanismos de indenização rescisória por tempo de serviço foram aperfeiçoados através da Lei Nº 4.357, de 16 de julho de 1964, que determinava a constituição obrigatória do FIT em todas as empresas e estipulava um novo ativo financeiro para aplicação dos recursos das reservas: a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN). As provisões necessárias para a constituição do FIT foram fixadas em 3% da folha mensal dos salários, e estes recursos contariam com uma rentabilidade real mínima de 5% ao ano. As aplicações em ORTN's realizadas no FIT seriam nominativas e intransferíveis, contando ainda com garantia de liquidez imediata para o pagamento das indenizações devidas. (IPEA. Disponível em www.ipea.gov.br, acessado em 22 de outubro de 2003).

A preocupação com a questão do desemprego mobilizou as autoridades de então, levando-as a instituir o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), através da Lei Nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, cuja arquitetura financeira foi composta com o aporte de um terço dos recursos originalmente destinados do FIT.

Neste contexto, extrai-se de Martins (2000), trecho do discurso proferido pelo então Presidente da República, Humberto de Alencar Castello Branco, na Assembléia Legislativa de Belo Horizonte, em 28 de fevereiro de 1966, nas seguintes letras: “Burlado pelos patrões e deformado pela escassa minoria dos

trabalhadores que o alcançaram, o instituto da estabilidade tornou-se um autêntico instituto de inquietação. A situação atual estimula o empregador a usar artifícios e a buscar, de qualquer modo, a dispensa por justa causa, a fim de se livrar do ônus latente, ou, então, a evitar que o empregado atinja 10 anos, indenizando-o antes de completar esse tempo, pelo meio de indisciplina e descaso pela produtividade do trabalhador que atinge a estabilidade”. Concluiu, ainda, o Presidente Castelo Branco: “atenção à proposta de criação de um fundo de estabilidade e habitação combinado com um sistema de seguro contra desemprego. Por meio desse Fundo, a obrigação de indenização converter-se-ia num depósito mensal, em conta vinculada, em nome do empregado, em estabelecimento bancário de sua escolha, para transferência ulterior ao Banco Nacional da Habitação”.

Martins (2000) sustenta que, ante o cenário que se apresentava, o Estado preparou anteprojeto de lei, através de técnicos do Ministério do Trabalho e Planejamento, onde se pretendia estabelecer uma obrigação patronal, a fim de que fosse depositado, em conta bancária, aberta em nome do empregado, a importância de 8% de sua remuneração, formando o chamado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O anteprojeto previa ainda que, caso o trabalhador fosse dispensado, o empregador pagaria uma multa de 10% sobre os depósitos feitos na conta bancária, sendo que o regime intitulado FGTS seria opcional e as hipóteses de movimentação dos valores depositados nas contas restritas.

Por outro lado, a classe operária demonstrava descontentamento com o novo regime, eis que a estabilidade, segundo eles, trazia uma certa segurança na relação de trabalho, ao passo que o sistema do Fundo deixaria vulnerável a rescisão dos contratos de trabalho.

O Ministério do Trabalho e Planejamento da época, quando da exposição de motivos da Lei que iria instituir o FGTS, verificou o desgaste da estabilidade já em funcionamento há cerca de 30 anos, eis que tão-somente 15% dos empregados que mantinham contrato de trabalho eram estáveis, ao passo que a grande maioria dos trabalhadores acabavam sendo dispensados antes de completarem os 10 anos que lhes conferia direito à garantia. Nas empresas com menos de 15 anos de funcionamento, apenas 1% eram estáveis. (MARTINS, 2000).

O projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional em 05 de agosto de 1966 e, como o prazo para aprovação de 30 dias não foi respeitado, o Presidente da República, com base do Ato Institucional nº 2, converteu o projeto em Lei, que levou o número 5.107, em 13 de setembro de 1966, sendo que esta entrou em vigor em 1º de janeiro de 1967, conforme estabeleceu o art. 87 do Decreto nº 59.820, de 20 de dezembro de 1966, que regulamentou o FGTS.

Foi dentro deste ambiente que nasceu o FGTS, fazendo com que a extinção por desuso do instituto da estabilidade fosse compensada pela criação de um fundo provedor de recursos a serem sacados pelo trabalhador quando seu vínculo

empregatício fosse dissolvido sem justa causa. Esta política pretendia, pelo menos em tese, não apenas melhorar as relações entre empregados e empregadores, acabando com o estímulo às demissões antes dos 10 anos de serviço, como também oferecer novas possibilidades de promoção ao bem-estar econômico-social para os trabalhadores, a exemplo da contribuição de recursos a serem destinados a habitação, saneamento básico e infra-estrutura, além de atender a uma demanda por maior flexibilidade do mercado de trabalho.

3.2. A instituição do fundo de garantia por tempo de serviço – FGTS

Como dito, a legislação que instituiu o FGTS determinava o recolhimento mensal pelas empresas do equivalente a 8% das remunerações pagas aos empregados. A diferença básica em relação ao fundo anterior (FIT) é que esses depósitos deveriam integrar um fundo unificado de reservas, com contas individuais cujos titulares seriam os próprios trabalhadores. (BARROS, 1975).

Segundo o Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE - Disponível em www.mte.gov.br, acessado em 05 de agosto de 2003), o FGTS tem o propósito de garantir proteção ao trabalhador regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, contra demissões sem causa justa, através da criação de um valor garantido a ser pago no ato da dispensa do empregado. O Fundo também permite a arrecadação de recursos destinados ao amparo de projetos sociais, tais como saneamento básico, moradia popular, e infra-estrutura.

Pode-se sintetizar os propósitos esperados com a instituição do FGTS, da seguinte forma:

- Eliminar os empecilhos que atrapalham o bom andamento das relações no mercado de trabalho;
- Criar um Fundo de Indenizações Trabalhistas;
- Apresentar ao trabalhador, como recompensa da estabilidade no emprego, a oportunidade de adquirir bens patrimoniais;
- Possibilitar ao trabalhador um crescimento de renda real, pela oportunidade oferecida de acesso à habitação própria;
- Constituir um Fundo de Recursos destinados ao financiamento de programas sociais, a exemplo de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana. (AZEVEDO, 1990).

A gestão do FGTS foi delegada ao Banco Nacional de Habitação (BNH) – e posteriormente, com a sua extinção, como já foi dito, à Caixa Econômica Federal -, que passou a ter direito ao uso dos recursos bem como a atribuição de garantir as aplicações dos mesmos. A delegação da administração do FGTS ao BNH explicitava sua vinculação com a política nacional de habitação. (AZEVEDO, 1990).

Com o advento do FGTS, o trabalhador poderia optar por aderir ao novo fundo ou vincular-se aos antigos dispositivos de indenização e estabilidade. Nessa última hipótese, os recursos recolhidos mensalmente pelas empresas – embora



mantivessem uma relação com a situação individual de cada trabalhador – eram administrados pelos mesmos que, em tese, deveriam provisioná-lo para o pagamento das indenizações devidas. Por outro lado, para os trabalhadores optantes pelo novo sistema, os depósitos seriam efetuados em nome dos próprios titulares, e o saldo das contas seria automaticamente liberado, a título de indenização, no momento da demissão. Em contrapartida, feita a opção pelo FGTS, a empresa se desobrigava da concessão de estabilidade aos empregados que completassem 10 anos no emprego, isentando-se também do dever de desenvolver, no momento da demissão, o montante equivalente à indenização devida. (AZEVEDO, 1990).

Inicialmente, os créditos em cada conta eram feitos pelo BNH a cada trimestre, sendo que o cálculo de juros sobre os saldos corrigidos era feito a partir dos mesmos critérios adotados para as operações do Sistema Financeiro de Habitação. A taxa de juros era também diretamente proporcional ao tempo de serviço do trabalhador: 3% ao ano se o empregado permanecesse no emprego pelo menos por 3 anos consecutivos na mesma empresa; 4% ao ano para aqueles com permanência no mesmo emprego entre três e cinco anos; 5% ao ano para os empregados com tempo de serviço entre seis e dez anos; e 6% ao ano para os trabalhadores com mais de 10 anos de serviços prestados à mesma empresa.

Em 1971, com a intenção de reduzir os custos dos programas habitacionais, para a população de baixa renda, a remuneração passou a obedecer a uma taxa



única de 3% ao ano. No ano seguinte, reduziu-se o ritmo de capitalização de trimestral para anual, sistemática que vigorou até janeiro de 1976. A partir daí, o lançamento dos juros mais correção monetária voltou a ser trimestral, mantendo-se a taxa de juros de 3% ao ano.

As regras atuais permitem que o trabalhador saque o seu FGTS nas seguintes situações: doenças especificadas em lei (como câncer, AIDS – pacientes com doenças consideradas graves e em fase terminal); desemprego involuntário; aposentadoria; morte do titular; e contas inativas há mais de três anos. Existe a possibilidade de utilização do fundo para financiamento da casa própria, que vem a ser, do ponto de vista do trabalhador, uma mudança de um ativo financeiro para um ativo imobiliário.

Os recursos do Fundo destinam-se a vários fins para os diferentes agentes econômicos envolvidos. Para o trabalhador, além de seguro contra o risco de perda do emprego, a conta do FGTS é considerada parte de sua renda e fonte de poupança para o futuro, além de poder sacar os valores de sua conta para compra ou reforma de imóvel residencial. Mesmo estando empregado, o trabalhador muitas vezes "força" sua demissão, ou transaciona com o empregador uma demissão "negociada", ainda que a simulação não seja lícita, com o objetivo de levantar recursos para outras destinações, como a abertura de pequenos negócios. (AMADEO e CAMARGO, 1996).

Para o governo, os depósitos no FGTS representam importante fonte de poupança compulsória, capaz de contribuir para o financiamento de algumas políticas sociais, por meio da oferta de crédito a setores não-atendidos pelo sistema financeiro privado. (AMADEO e CAMARGO, 1996).

O FGTS possui um patrimônio de cerca de R\$ 80 bilhões, o qual, em última instância, é de propriedade de 70 milhões de trabalhadores. Porém, esse imenso patrimônio é desigualmente distribuído entre as contas vinculadas. No ano de 1997, enquanto 75% das contas vinculadas, que não ultrapassavam dois salários mínimos, se apropriaram de apenas 3,5% do total dos recursos do fundo, as vinculadas com saldos acima de dois salários mínimos, representando 11% do total, beneficiavam-se com nada mais nada menos que 86% do montante dos recursos.

Em 1989, a Lei Nº 7.839, de 12 de outubro de 1989, que logo foi seguida pela Lei Nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que hoje regula o FGTS, introduziram mudanças relacionadas à gestão e à fiscalização da arrecadação, ao controle e aplicação dos recursos, bem como aos critérios de saques e aos prazos de recolhimento, repasses e capitalização.

A Caixa Econômica Federal, como diversas vezes já enfocado neste trabalho, é a atual gestora do Fundo, sendo também responsável pela elaboração dos programas de aplicação dos recursos devendo submetê-los ao Conselho Curador do

FGTS, que deve ser formado por representantes do governo, dos empregados e dos empregadores.

O novo marco jurídico também alterou o prazo de remuneração dos depósitos, transformando-o de trimestral para mensal, além de adotar o mesmo índice de reajuste utilizado para atualização dos depósitos de poupança, tomando como base o saldo existente no primeiro dia útil do mês.

3.2.1. A rentabilidade dos depósitos do FGTS

A performance do governo enquanto gestor de um Fundo de capitalização destinado a políticas compensatórias de bem-estar social (FGTS), comparado-se com a rentabilidade auferida pelos depósitos do FGTS com a inflação correspondente do período – medida pelo Índice Geral de Preços (IGP) –, e com o ativo financeiro não-monetário mais popular – a Caderneta de Poupança –, tem-se que os rendimentos dos depósitos no Fundo foram menores.

Como a remuneração para os titulares do Fundo foi, por um período, diferenciada em função do tempo de serviço do indivíduo no emprego, as perdas foram maiores para aqueles que tinham menos tempo de serviço – taxa de rentabilidade de 3% ao ano. (IPEA. Disponível em www.ipea.gov.br, acessado em 22 de outubro de 2003).

3.2.1.1. O FGTS e a inflação

Conforme referenciado anteriormente, a criação do FGTS teve, entre outros, o objetivo de preservar o valor real dos depósitos realizados nas contas dos trabalhadores. Sendo assim, para avaliar o Fundo, cotejou-se a sua rentabilidade nominal com a correspondente inflação, aqui avaliada pela variação percentual do IGP no mesmo período.

Tome-se como exemplo o depósito efetuado em favor de um assalariado que no primeiro dia útil de janeiro de 1977 tinha menos de dois anos de vínculo empregatício, o que lhe atribui os juros de 3% ao ano, enquanto o IGP variava em setembro de 1998, 2% ao mês. Em outras palavras, configurar-se-á deste modo uma depreciação patrimonial real para o trabalhador titular daquele depósito. Para os depósitos com rentabilidade nominal de 3%, as perdas situaram-se quase sempre acima dos 20% ao ano. (CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003).

3.2.1.2. O FGTS e a poupança

Vale considerar que, ainda sob o ponto de vista dos assalariados, o FGTS pode ser interpretado como uma poupança compulsória, uma vez que, se ele não existisse, o empregador tenderia ou a remunerar melhor seus empregados, ou a contratar novos assalariados, elevando assim a renda disponível dos trabalhadores.

Desse modo, se for comparada a rentabilidade nominal da poupança forçada (FGTS) com a da poupança voluntária, descontando a capitalização acumulada dos juros com a remuneração percentual acumulada nas aplicações em caderneta de poupança, até julho de 1998, será necessariamente inferior aos rendimentos creditados ao depositante em caderneta de poupança, desde que considerados o período e o montante equivalente. (CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003).

A reversão da trajetória dos juros em relação à da caderneta de poupança somente foi registrada em anos mais recentes, podendo ser atribuída aos efeitos da Lei Nº 7.839, de 12 de outubro de 1989, que equiparou o índice de atualização dos depósitos do FGTS com os da poupança.

O que se observou, no entanto, foi por um lado, a perda do valor real do patrimônio do trabalhador quando comparado com o índice de inflação medido pelo IGP, e de outro, sua baixa rentabilidade relativamente a ativos financeiros não-monetários, notadamente quando traçado um paralelo com o rendimento nominal da caderneta de poupança.

3.3. O FGTS e sua aplicação na habitação

Desde que foi criado, o SFH passou por diversos ciclos de expansão e contratação, conforme se verifica na tabela abaixo. Os recursos oriundos do FGTS,



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

através do SFH, financiaram um total de 2,72 milhões de unidades habitacionais com um volume anual de financiamento variando de 125 mil a 280 mil unidades (no valor de R\$ 3,2 bilhões em 2000). O FGTS tem sido a maior fonte de recursos do SFH nos últimos anos. No entanto, como demonstra a primeira tabela infra, os ciclos de financiamento são irregulares. Outrossim, a segunda tabela abaixo (Síntese de Programas do SFH, 1995 – julho 2001) demonstra que o FGTS poderia financiar entre R\$ 1 e R\$ 3 bilhões em empréstimos habitacionais ao ano. (CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003).

Fluxo de Caixa do FGTS (em bilhões de Reais)

| | Depósitos arrecadados Membros | Total de depósitos arrecadados | Demissões Membros | Entrada Imóveis Membros | Total Saques Membros | Liquidez Membros | Novos Créditos |
|------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------|-------------------------|----------------------|------------------|----------------|
| 1995 | 9.7 | | 7.8 | 1.0 | 9.0 | 0.7 | |
| 1996 | 11.7 | | 9.3 | 1.4 | 11.2 | 0.5 | |
| 1997 | 12.9 | | 10.2 | 2.4 | 13.6 | -0.7 | |
| 1998 | 16.8 | | 14.2 | 2.4 | 17.2 | -4.4 | |
| 1999 | 17.4 | | 13.9 | 2.6 | 17.6 | -0.2 | |
| 2000 | 18.8 | 27.8 | 13.2 | 2.7 | 17.2 | 1.6 | 3.1 |
| 2001 | 10.3 | 14.2 | 7.4 | 1.2 | 9.2 | 1.1 | 1.3 |

Fonte: Caixa Econômica Federal - CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003.



Síntese de Programas do SFH, 1995 – julho 2001

| | Total de Unidades Número | % | Valor R\$ bilhões | % |
|---|------------------------------------|----------|-----------------------------|----------|
| Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) | 209.612 | 11,9 | 6.965 | 28,6 |
| FGTS habitação (CEF) | 1.020.404 | 57,9 | 13.491 | 55,5 |
| FGTS Pró-moradia (CEF) | 152.660 | 8,7 | 0.828 | 3,4 |
| SFI recursos | 19.478 | 1,1 | 0.967 | 4,0 |
| Orçamento Federal (Habitar-CEF) | 310.780 | 17,6 | 1.087 | 4,5 |
| PAR/FAR (CEF) | 50.316 | 2,9 | 0.988 | 4,1 |
| Total desde 1995 | 1.763.250 | 100 | 24.33 | 100 |

Fonte: Caixa Econômica Federal - CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003.

Nos anos 90, a aplicação dos recursos do FGTS na infra-estrutura e na habitação, representava 40% e 60%, respectivamente, da carteira do Fundo. Mas desde 1997 o número de empréstimos caiu, e os empréstimos de infra-estrutura foram suspensos. (OLIVEIRA, 2000).

No saneamento básico, o Brasil não dispõe, até os dias atuais, de uma estrutura institucional periódica firmando uma política nacional de saneamento e os conseqüentes instrumentos para fortalecer os princípios de função social dos serviços de saneamento, seu caráter público e atendimento universal. A falta de tal política, de sua regulamentação e de prioridade de instrumentos na área resultam em graves conseqüências para a sociedade, uma vez que a não definição das



“regras” deixa à mercê dos governantes da época e dos prestadores de serviços o destino da área. (OLIVEIRA, 2000).

Embora os recursos oriundos do FGTS tenham sido implementados com foco nos grupos de trabalhadores de baixa renda, seu público alvo mudou gradualmente para grupos de renda média e alta, com limites de renda fixa em 12 salários mínimos ao mês para indivíduos e 20 salários mínimos ao mês para associações. Do estoque de empréstimos, a parcela de tomadores de crédito com renda inferior a seis salários mínimos mensais responde por apenas 35% da dívida ativa. Em média, um empréstimo novo tem valor de R\$ 20 mil, para um tomador de crédito com renda média de 7,5 salários mínimos. Esses empréstimos estão disponíveis para domicílios com renda mensal entre 3 e 12 salários mínimos, e a maioria dos empréstimos é feita aos 20% superiores da pirâmide de distribuição de renda. Esses números confirmam que 65% dos novos domicílios formados no mercado urbano, a cada ano - cerca de 635 mil – precisam encontrar soluções alternativas de habitação por meio do adensamento ou da habitação irregular. Também não desempenha papel de redistribuição geográfica, concentrando 77% nas regiões sul e sudeste. (OLIVEIRA, 2000).

Analisando os dados constantes da tabela já referenciada neste trabalho (p. 56), o déficit habitacional na faixa de até 5 salários mínimos é de 4.293.874 unidades habitacionais, que corresponde a 94,4% do déficit habitacional total. Considerando que a parcela de tomadores de crédito com renda inferior a 6 salários



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

mínimos mensais responde por apenas 35% da dívida ativa, é passível de se acreditar que a possibilidade de redução do déficit, ao longo de um período, é estimado em torno de 1.502.856 (35%), restando ainda um déficit de 2.791.018 unidades habitacionais, para os assalariados de até 6 salários mínimos, correspondente a 61,33% do déficit habitacional.

Atualmente, têm direito ao financiamento de imóveis na planta e/ou em construção, com recursos do FGTS, as pessoas jurídicas, representadas pelas entidades organizacionais (condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, construtoras ou pessoas jurídicas voltadas à produção de unidades habitacionais) e Agentes Promotores: COHAB ou órgãos semelhantes; e Pessoas Físicas com renda familiar até R\$ 2.000,00 para aquisição de lotes urbanizados e imóvel residencial usado e com renda familiar até RS 4.500,00 para aquisição de imóvel novo. (CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003).

A pessoa jurídica pode financiar até 100% dos beneficiários do módulo ou 60% do total de unidades do empreendimento, quando for feita opção por tal forma de contratação e a pessoa física pode financiar construção de unidade habitacional em terreno próprio, aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados, sendo concedido um desconto a proponentes com renda familiar apurada de até R\$1.000,00. (CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003).



Os limites de financiamento, para pessoa física pela Carta de Crédito Individual, com limite de até 20 anos para pagamento, são de até R\$ 8.000,00, na aquisição de lotes urbanizados; até R\$ 44.000,00, na aquisição de imóvel residencial usado; e até R\$ 64.000,00, na aquisição de imóvel residencial novo. Sendo o valor venal de cada aquisição de até R\$ 10.000,00, na aquisição de lotes urbanizados; até R\$ 62.000,00, na aquisição de imóvel residencial usado; e até R\$ 80.000,00, na aquisição de imóvel residencial novo. (CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003).

Para estar apto ao financiamento é necessário ser maior de 18 anos e o limite da idade do proponente (pessoa física), somado ao prazo de amortização, não pode ultrapassar 80 anos. E o comprometimento de renda do encargo mensal não pode ultrapassar 25% da renda familiar bruta, podendo ser dilatado até 30%, observada a capacidade de pagamento do proponente. (CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003).

As opções para amortização do financiamento são a tabela PRICE (ou Sistema Francês de Amortização) e o SACRE (Sistema de Amortização Crescente). Na tabela PRICE inicia-se com a prestação menor, porém há um aumento gradativo no valor da prestação até o final do plano. Neste caso, atualmente, o saldo devedor é corrigido todo mês, mas o reajuste da prestação é anual. A amortização inicial dos juros, nesse sistema, é menor, fazendo com que apenas a partir da metade do número de anos estabelecido em contrato comece a ser reduzido o saldo devedor

do comprador. Por outro lado, pelo SACRE, as prestações mensais iniciais se mantêm próximas da estabilidade e ao longo do contrato, os valores diminuem. O recálculo das prestações é feito anualmente nos dois primeiros anos, podendo ocorrer trimestralmente a partir do terceiro ano. No final do contrato, realizado por este sistema, não há resíduos a serem pagos pelo comprador. (CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003).

Os prazos são de até 24 meses para construção, contados da assinatura do contrato, e de até 239 meses para o de amortização, e as taxas de juros nominais variam em função da faixa salarial: para renda até R\$ 1.000,00 a taxa é de 6% ao ano; para renda de R\$ 1.000,00 a R\$ 4.000,00 é de 8,16% ao ano; para operações especiais é de 10,60% ao ano. (CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003).

O encargo mensal é recalculado a cada 12 meses nos dois anos de vigência do prazo de amortização, podendo, a partir do terceiro ano, passar a ser trimestral. O saldo devedor é atualizado mensalmente pelo índice de remuneração básica, aplicado aos depósitos das contas vinculadas do FGTS. (CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003).

Disto conclui-se que, apesar dos trabalhadores de baixa renda, entre 1 e 5 salários mínimos, serem os maiores depositários do FGTS (tem – como todo empregado com vínculo formal – o valor de 8% da sua remuneração

compulsoriamente aplicada no Fundo), eis que o rendimento médio real mensal dos empregados que mantêm vínculo de emprego formal, no setor privado no Brasil, em junho de 2003, é de R\$ 779,20, equivalente, atualmente, a 3,24 salários mínimos, conforme estatística do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE. Disponível em www.ibge.gov.br, acessado em 11 de agosto de 2003), a obtenção de um empréstimo para a compra da casa própria lhe é inacessível, uma vez que o montante permitido para a sua faixa salarial não é suficiente para a aquisição da casa própria ou o valor da prestação é superior ao percentual (25% para a tabela PRICE e 30% do sistema SACRE) permitido ao comprometimento da renda.

3.4. Aspectos deficitários do FGTS

Considerando que um dos objetivos norteadores do FGTS é o financiamento de programas habitacionais populares, mesmo porque, como fora enfocado alhures, o Fundo é formado, consubstancialmente, pelos recursos oriundos dos depósitos compulsórios de empregados pertencentes às classes sociais menos abastadas – cujos rendimentos variam de 1 a 5 salários mínimos –, pode-se apontar alguns aspectos deficitários do sistema.

No final de 1989, com a reestruturação do FGTS, foi criado o Conselho Curador, com representação do governo federal, dos empregadores e dos empregados. Estabeleceu-se, nessa ocasião, que um mínimo de 60% dos recursos do Fundo seriam destinados a programas de habitação de interesse social, fixando-

se em 3% ao ano a taxa média mínima de juros dos financiamentos. (Relatório de Política Nacional da Habitação, 2001).

Esta situação foi descartada a partir de julho de 1998, quando a taxa de juros foi unificada em 6% ao ano. Tais medidas dificultaram ainda mais o acesso das famílias de menor renda aos financiamentos habitacionais. (Relatório de Política Nacional da Habitação, 2001).

No mesmo sentido, as normas de distribuição de recursos do Fundo foram evoluindo em uma direção contrária aos interesses das famílias mais carentes. As regras estabeleciam, em 1998, que 42% dos recursos deviam dirigir-se a famílias com renda de até 2 salários mínimos por mês. O percentual estabelecido, hoje, é de 20% para atendimento às famílias com renda de até 6 salários mínimos por mês. (CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003).

Na prática, o que ocorreu foi um direcionamento dos financiamentos com recursos do FGTS para a demanda efetiva, ignorando-se o perfil de distribuição do déficit. Como exemplo, pode-se observar que, no período 1995/2000, as contratações para a faixa de até 3 salários mínimos utilizaram cerca de 11% dos recursos; a faixa de 3 a 5 salários mínimos, 12%; a faixa de 5 a 8, 28%; e a faixa acima de 8 salários mínimos, 49%. (Relatório de Política Nacional da Habitação, 2001).

A olhos vistos, verifica-se que a base da pirâmide social, tendo como referente os trabalhadores formais, é a grande responsável pelo aporte financeiro dos recursos habitacionais destinados à classe mais abastada.

As contratações com recursos do FGTS foram suspensas em 1992, sendo retomadas, somente, em 1995. Neste ano e até o final do ano seguinte foram criados três programas:

- Programa de Atendimento Habitacional por Meio do Poder Público (Pró-Moradia): que visava o atendimento das famílias sem condições de acesso ao financiamento habitacional, mediante a concessão de crédito aos Estados e Municípios. As contratações deste programa vigoraram, apenas, até 1998.
- Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativo: que constituem programas de crédito direto à demanda, inclusive para aquisição de materiais, esta última modalidade criada posteriormente (Cesta de Materiais); e
- Programa de Apoio à Produção: que objetiva o aumento do estoque de imóveis para atendimento ao Programa Carta de Crédito. A produção foi pequena, porque a maioria das empresas cadastradas não tinha capacidade de pagamento para obter os empréstimos.

Como uma alternativa ao financiamento para aquisição da moradia, a Caixa Econômica Federal opera, ainda, o Programa de Arrendamento Residencial - PAR, criado em 1999, que tem como limite máximo o atendimento às famílias com renda de até 6 salários mínimos. Como suporte para o PAR foi criado, no mesmo ano, o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, constituído por recursos não onerosos e recursos do FGTS. As normas do PAR prevêm a opção de compra do imóvel pelo arrendatário. (Relatório de Política Nacional da Habitação, 2001).

Suspensos os programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento, devido ao contingenciamento do crédito ao setor público, em julho de 1998, e à falta de capacidade de pagamento e endividamento de estados e municípios, os programas de Carta de Crédito restaram como os principais programas de crédito habitacional, com recursos do FGTS, destinados ao atendimento da população de menor renda.

No entanto, examinando-se as aplicações desses dois programas, desde sua criação em 1995 até outubro de 2000, observa-se que a Carta de Crédito Individual aplicou apenas 5,2% de seus recursos em empréstimos para a faixa de renda de até 3 salários mínimos, onde se concentra o maior déficit, enquanto a Carta de Crédito Associativo nada aplicou nesta faixa. (Relatório de Política Nacional da Habitação, 2001).

Um fato a ser destacado é a inexistência atual, no SFH, de linhas de financiamento apropriadas para planejamento urbano e para programas de



aquisição de terrenos; produção de lotes urbanizados; urbanização de favelas; regularização fundiária; e execução de equipamentos comunitários e infra-estrutura básica.

Assim sendo, sob o foco deste trabalho, os aspectos e os objetivos da criação do FGTS deixaram de ser atingidos. Como proteção do trabalhador desempregado, o FGTS revelou-se um mecanismo absolutamente inadequado: os trabalhadores que mais precisavam eram justamente aqueles que pouco ou nada acumulavam em seu Fundo, dada a maior rotatividade e instabilidade das relações de trabalho nos extratos inferiores da hierarquia salarial. Pelo prisma das aplicações financeiras, uma série de distorções políticas deslocou a rentabilidade aos detentores da titularidade das contas de capitalização do FGTS, da rentabilidade auferida pelas demais aplicações financeiras, a exemplo da caderneta de poupança. Por exemplo, o Plano de Equivalência Salarial (PES) fez com que as prestações da casa própria fossem indexadas ao crescimento dos salários que, na época de aceleração inflacionária, subiram muito menos que os índices de preço. Os déficits assim gerados seriam cobertos pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), que, no entanto, revelou-se totalmente insuficiente e, como resultado, o Tesouro Nacional acabou arcando com a diferença.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão habitacional – mormente com o advento da já citada Emenda Constitucional Nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, quando elencou a moradia como direito social, juntamente com a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados –, é considerada, no âmbito da definição das atribuições específicas dos diferentes níveis de governo, de competência comum à União, Estados e Municípios.

Esse processo é visto de uma forma positiva pela literatura especializada, que ressalta o potencial da gestão local em ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas fundiária e de controle do uso e ocupação do solo, o que ampliaria suas possibilidades de eficácia – eficiência. (BOLOFFI, 1999).

Ainda que o processo de descentralização, que ganhou relevância com a Constituição de 1988, mereça ser aplaudido, por outro vértice, a carta Constitucional não definiu, com clareza, uma hierarquia de competências dentro da federação. Em via inversa, o constituinte estipulou funções concorrentes entre União, Estados e Municípios e boa parte delas estão relacionadas com os direitos sociais, incluindo-se, dentre outros, a questão da moradia. Nessas circunstâncias, a indefinição de atribuições específicas e das áreas de cooperação comum acaba resultando



políticas públicas desencontradas. Na maioria dos casos, a captação de recursos padece, do mesmo modo, de indefinição, não se tendo regulamentação firme quanto ao grau de envolvimento das diferentes instâncias e quanto às formas de repasse dos recursos geridos pela União, o que contribui para o agravamento do déficit habitacional nacional.

Os dados apresentados no decorrer deste trabalho comprovam que, nos últimos anos, as famílias de menor poder aquisitivo foram gradativamente afastadas do acesso ao financiamento habitacional, inclusive em função dos critérios adotados pelos agentes financeiros. Aliada a todos esses entraves está, naturalmente, a insuficiência de renda das famílias que compõem os maiores estratos do déficit habitacional, demandando-se uma imediata política adequada de subsídios, inexistente nos dias atuais. (Fundação João Pinheiro, 2001).

Um outro fator a ser considerado é a incorreta tradição de se entender o acesso à moradia, apenas, em termos de uma habitação pronta, e mediante a aquisição da propriedade do imóvel. Visando, principalmente, ao atendimento da população que não tem condição de arcar com o financiamento habitacional, há que se pensar em alternativas concretas, que atinjam a maior faixa do déficit, que possibilitem o acesso gradativo à moradia, a exemplo de lotes urbanizados e cestas de materiais de construção. Ao mesmo tempo, seriam admitidas formas jurídicas de acesso que possibilitem a cessão do direito de uso da habitação sem implicar,

necessariamente, a aquisição da propriedade. (Relatório de Política Nacional da Habitação, 2001).

Cabe enfatizar algumas das vantagens da utilização do instrumento de cessão (gratuita) do direito de uso: (a) desnecessidade de escritura pública e de registros, sempre onerosos; (b) não-incidência de imposto de transmissão; (c) não-incidência de IPTU, se mantida a propriedade no poder público; (d) impossibilidade da alienação do imóvel a terceiros, exploradores da boa-fé das pessoas de baixa-renda e baixo nível cultural; (e) estímulo à formação de poupança para a posterior aquisição do imóvel, desde que assegurada a preferência.

Um problema a ser resolvido, para que se tenha um melhor desempenho do setor habitacional de interesse social, e até mesmo do sistema habitacional como um todo, é a falta de dados estatísticos pontuais que identifiquem os reais beneficiários dos programas habitacionais. (Relatório de Política Nacional da Habitação, 2001).

Ante o estudo desenvolvido, conclui-se que, ao longo da história política nacional, a atuação do setor público na área da habitação popular tem sido descontinuada e sem coordenação. Além disso, na falta de um sistema de informações que possibilite o acompanhamento e a monitoração dos programas executados, não raras vezes uma mesma família acaba tendo acesso a mais de

uma habitação subsidiada, até em programas promovidos pela mesma organização, o que, teoricamente, não é permitido.

Do lado da demanda também se ressentem a falta de informações, impedindo o planejamento habitacional em bases mais realistas, acarretando na implementação de programas habitacionais com objetivos iguais e para um mesmo público alvo, muitas vezes com condições de acesso diferenciados e formulados de maneira totalmente desarticulada. Isso pode desencadear o desperdício de recursos, uma vez que os programas implementados, por vezes, não são compatíveis com as lamentáveis necessidades verificadas pelo crescente déficit habitacional nacional.

O modelo institucional criado pelo BNH deixou uma herança cuja sombra se projeta, ainda hoje, sobre as iniciativas habitacionais empreendidas no país. Como pontos principais dessa herança, pode-se citar: a concepção de que os recursos do FGTS são a única fonte para investimento habitacional; a crença na prerrogativa exclusiva das esferas federal e estadual como as únicas instâncias responsáveis pelo desenvolvimento da política habitacional; a extrema burocratização e a pequena margem de iniciativa da estrutura técnico-administrativa dos órgãos estaduais, que, em longa medida, quando desenvolvem alguma ação, ainda o fazem utilizando o modelo herdado pelo BNH; a dificuldade de articulação das ações entre os três planos de governo.

Contrariamente a essas crenças errôneas, a conjuntura atual revela que, em primeiro lugar, o FGTS não pode mais desempenhar o mesmo papel dos anos 1970 e 1980, porque, tendo atingido mais de 35 anos de existência, o Fundo passa a apresentar uma dinâmica de saques equivalente à arrecadação, o que gera a necessidade de buscar investimentos rentáveis que preservem o patrimônio dos trabalhadores. Esse é talvez o maior desafio para a criação de um novo modelo de política habitacional, pois é necessário mobilizar um volume substancial de recursos para atender à demanda, numa perspectiva de subsídio para as camadas de menor renda, sem o que não é possível satisfazê-las.

Não se pode admitir que, conforme os dados constantes neste estudo, a principal fonte dos recursos que fomentam o FGTS, constituída pela contribuição compulsória mensal e sucessiva de 8% do valor da remuneração dos trabalhadores formais do setor privado no Brasil, que, por uma conclusão lógica, têm em média, ganhos equivalentes a 3,24 salários mínimos por mês, a exemplo do mês de junho de 2003, ante os dados estatísticos divulgados pelo IBGE, formem a absoluta maioria do déficit habitacional nacional, eis que 92,4% do déficit é concentrado na faixa de renda familiar que auferem até 5 salários mínimos mensais, conforme estudos da Fundação João Pinheiro (2001).

Conforme se depreende de Oliveira (2000), ante as regras impostas pelo sistema – que segundo os dados disponíveis no *site* da Caixa Econômica Federal (CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 03 de julho de 2003), é a

maior fonte de recursos do SFH dos últimos anos – tem acesso aos créditos oriundos dos recursos provenientes do FGTS para a aplicação na área habitacional, tão-somente 35% das famílias com renda inferior a 6 salários mínimos mensais.

Enfoca-se, novamente, com base nos dados disponíveis no Relatório de Política Nacional de Habitação (2001), que os financiamentos com recursos do FGTS, no período 1995/2000, para a camada social com rendimentos de até 3 salários mínimos atingiram tão-somente 11% do montante, sendo que, dos principais programas de crédito habitacional com recursos do Fundo, a Carta de Crédito Individual aplicou 5,2% de seus recursos nessa faixa de renda, enquanto que a Carta de Crédito Associativo nada aplicou na faixa.

Dada a devida licença, tem-se, neste aspecto, que a gestão dos recursos oriundos do FGTS aplicados na habitação estão distorcidas. De um lado, observa-se que o poder público utiliza-se do Fundo para “mascarar” o enfrentamento do déficit habitacional, o que, a bem da verdade, além de não contribuir para minimizá-lo, implica o crescimento do problema, visto que deixa em total desamparo a camada social que necessita de moradia. Por outro lado, as políticas públicas implementadas neste setor, que deveriam, ao menos, ser contraprestativas aos fomentadores do FGTS, refletem exatamente o contrário, criando um novo modelo do lendário “Robin Wood”, que tira dos pobres em benefício da classe de maior poder aquisitivo.



Alexandre Lückmann Gerent
Advocacia Associada

Por fim, alerta-se ainda que pessoas que nunca sequer contribuíram para a formação do Fundo, a exemplo daqueles que não mantêm vínculo de emprego formal, também têm acesso aos financiamentos gerados com os recursos do FGTS, bastando, para tanto, adimplir os requisitos apresentados pelo gestor, mormente no que diga respeito à renda mensal mínima.

Mister se faz ponderar e continuar a discussão do tema proposto, porquanto esta dissertação não pretendeu esgotá-lo, objetivando considerar alternativas para a construção de uma nova política habitacional, que contribua significativamente para a redução das desigualdades sociais e para a garantia do exercício do direito à moradia previsto na Constituição da República de 1988, visando ao exercício da função social da propriedade, através da recuperação da valorização imobiliária e dos instrumentos que viabilizam o acesso a terra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança - ABECIP. **A Securitização da dívida do FCVS**. Relatório para debate, 1996.

Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança - ABECIP. **Déficit habitacional**. Relatório para debate, 2000.

ABRAMS, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1967.

AMADEO, E. e CAMARGO, J. M. **Instituições e o mercado de trabalho no Brasil**. In: CAMARGO, J. M. (org.). Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p. 47-94.

ANDRADE, Luis Aurelino e AZEVEDO, Sergio de. **Lei do desenvolvimento urbano. Análise política preliminar**. São Paulo: Revista Espaço e Debates, nº 11, 1984.

ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. Curitiba: Juruá, 1999.

ARRETCHE, M. **A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?** São Paulo: Revista Espaço e Debates, v.6, nº 39, 1996, p. 75-86.

AZEVEDO, Sergio de. **Política de habitação popular: balanço e perspectivas**. Dados, Rio de Janeiro: UERJ, nº 22, 1979, p.99-118.

AZEVEDO, Sergio de. **Vinte e dois anos de Política Habitacional Popular (1964-1986) criação, extinção do BNH**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, vol. 22. out/dez, 1988.

AZEVEDO, Sergio de. **Fundo de garantia por tempo de serviço: análise retrospectiva e impacto da nova legislação**. Brasília: Ministério do Trabalho e da Previdência Social, 1990.

AZEVEDO, Sergio de e PRATES, Antonio Augusto P. **Planejamento participativo e movimentos sociais e ações coletivas**. São Paulo: Ciências Sociais, Hoje, 1991.

AZEVEDO, Sergio de (Org.). **A questão da moradia nas grandes cidades: da política habitacional à reforma urbana**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

BARROS, A.S.C. e FIGUEIREDO, M.C. **A criação de dois programas sociais: O FGTS e O PIS**. OCDE, 1975.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema, in Maricato Ermínia. (org.). **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**. São Paulo: Mfa Omega, 1999.

BELTO, Correio da cidadania, ano VI, nº 248, 9 a 16, julho, 2001.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e difusão da Casa Própria. São Paulo: FAPESP, 1998.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a consolidação das leis do trabalho.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 9.777, de 6 de setembro de 1946**. Estabelece bases financeiras para a “Fundação da Casa Popular” e dá outras providências.

BRASIL. **DECRETO Nº 53.787, de 20 de março de 1964**. Regulamenta o art. 46 da Lei 3.470, de 28 de novembro de 1958. Estabelece o Fundo de Indenizações Trabalhistas.

BRASIL. **DECRETO Nº 59.820, de 20 de dezembro de 1966**. Aprova o regulamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

BRASIL. **LEI Nº 4.357, de 16 de julho de 1964**. Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências.

BRASIL. **LEI Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a Correção Monetária nos contratos imobiliários de interesse social, O Sistema Financeiro da Casa Própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário. As Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

BRASIL. **LEI Nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965**. Institui o cadastro permanente das admissões e dispensas de empregados, estabelece medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados e dá outras providências.

BRASIL. **LEI Nº 5.107, de 13 de setembro de 1966**. Cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e dá outras providências.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988 e atualizada até a emenda constitucional Nº 33. Brasília: Ed. Senado Federal, 2002.

BRASIL. **LEI Nº 7.839, de 12 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e dá outras providências.

BRASIL. **LEI Nº 8.036, de 11 de maio de 1990**. Dispõe sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e dá outras providências.

BRASIL. **LEI Nº 8.245, de 18 de outubro de 1991**. Dispõe sobre as locações de imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Altera o art. 6º da Constituição Federal.

BRASIL. **LEI Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF. Disponível em www.caixa.gov.br, acessado em 04 de fevereiro de 2003; 05 de maio de 2003 e 03 de julho de 2003.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório Macroeconômico**, 1996.

CÂMARA DA CONSTRUÇÃO CIVIL – CBIC. Fundação Getulio Vargas - FGV, Macro setor da Construção, São Paulo, 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio e RIBEIRO, Luiz César Queirós (coord.). **A Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação das experiências recentes (1993-1996)**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, FASE, 1999.

CINTRA, Antonio Octávio. **Planejando as cidades**, in Cintra, D. O. e HADDAD, P. R. (orgs) Dilema do planejamento urbano e regional. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948.

DOYAL, Len e GOUGH, Yan. **A teoria humana da habitação**. São Paulo: Lua Nova, 1991.

ESPING-ANDERSEM, Costa. **O futuro do welfare-state na nova ordem mundial**. São Paulo: Lua Nova, 1991.

FAUSTO Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2000.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. Disponível em www.fgv.br, acessado em 01 de junho de 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte, 2001.

HOLLANDA, Sergio Buarque. **Raízes do Brasil. O semeador e o ladrilhador**. São Paulo: Zahar, 1976.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em www.ibge.gov.br, acessado em 11 de agosto de 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Disponível em www.ipea.gov.br, acessado em 22 de outubro de 2003.

LÁVINAS, Lena e BARSANO, Ricardo. **Renda mínima: integrar e universalizar**. São Paulo: Novos estudos SEBRAP, 1997.

MARCUSE, Hebert. **A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual do FGTS**. São Paulo: Atlas, 2000.

MELLO, Marcus André B. C. **A Cidade dos Mocambos: Estado, Habitação e Luta de Classes no Recife (1920/1960)**. São Paulo: Espaço e Debates, nº 14, jan/abr 1985.

MELLO, Marcus André B.C. **Política pública e habitação popular: continuidade e ruptura 1979-1989**. IV Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 1990.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - MPAS. Disponível em www.mpas.gov.br, acessado em 01 de junho de 2003.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em www.cidades.gov.br, acessado em 03 de maio de 2003; 18 de julho de 2003; 05 de agosto de 2003 e 25 de outubro de 2003.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO URBANO – SEPURB. Principais ações em habitação, 1999.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO - MTE. Disponível em www.mte.gov.br, acessado em 17 de julho de 2002; 20 de setembro de 2002; 27 de dezembro de 2002; 02 de fevereiro de 2003; 05 de abril de 2003; 05 de junho de 2003, 24 de junho de 2003 e 05 de agosto de 2003.

OLIVEIRA, Maria Cristina. **Política de Habitação popular no Brasil: passado e presente**. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2000.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica. Idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 1999.

PERUZZO, Dilvo. **Habitação: Controle e Espoliação**. São Paulo: Cortez, 1984.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano – PNUD. Folha de São Paulo – A13, 10 de julho de 2001.

RELATÓRIO DE POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO - Documento preliminar, 2001.

RIBEIRO, L. C. de Queirós e PECHMAN, R. Moisés. **O que é a Questão da Moradia**. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

RIBEIRO, L. C. de Queirós e CARDOSO, Adauto Lucio. **O solo criado como instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Caderno, IPPUR, ano V, nº 1, 1991.

RIBEIRO, L. C. de Queirós e LAGO, Luciana C. do (org.), **Acumulação urbana e a cidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1992.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1997.

ROGERS, Gary. **Exclusão Social, retórica e responsabilidades** – Palestra no Instituto Internacional de Estudos do Trabalho, 1995.

ROSAMVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado Providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SALLES Jr., Brasília. **O Brasil sobre Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento**. São Paulo: Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v.11, n.2, out.1999.

SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

SIMONSEN, Mario Henrique. **Trinta anos de indexação**. Rio de Janeiro: FGV, 1995.

SMITH Robert. **Arquitetura colonial**. São Paulo: Perspectiva, 1997.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e O Global**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

TURNER, John. **Habitação de baixa renda no Brasil: políticas atuais e oportunidades futuras**, Arquitetura. Rio de Janeiro: Instituto dos Arquitetos do Brasil, 1968.

VALLADARES, Lícia. **Passe-se uma casa: análise do programa de remoção de Favelas do Rio**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WATERSTON, Maria Luiza e MATTOS, Maria de Lourdes. **Política Econômica da Nova República: do Kefnesianismo apologético ao urbanismo cego**. Cadernos OEDU, NEPPPOS. Brasília: UNB, ano 1 nº1, 1988.

ZAMBONI, R. **FGTS questões atuais**. Brasília: IPEA, set. 1992.