

Universidade Federal de São Carlos  
Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**O Programa “Minha Casa, Minha Vida” na política  
habitacional brasileira: continuidades, inovações e  
retrocessos**

Alexandre José Romagnoli

São Carlos – SP  
2012

ALEXANDRE JOSÉ ROMAGNOLI

**O Programa “Minha Casa, Minha Vida” na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Coutinho Vargas

São Carlos  
2012

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

R756pm

Romagnoli, Alexandre José.

O Programa “Minha Casa, Minha Vida” na política habitacional brasileira : continuidades, inovações e retrocessos / Alexandre José Romagnoli. -- São Carlos : UFSCar, 2012.

141 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2012.

1. Ciência política. 2. Políticas públicas. 3. Política habitacional. 4. Programa Minha Casa Minha Vida - Brasil. 5. Habitação. I. Título.

CDD: 320 (20<sup>a</sup>)



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
**BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE**  
**Alexandre José Romagnoli**

**04/04/2012**

Prof. Dr. Marcelo Coutinho Vargas  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Profa. Dra. Marta Arretche  
Universidade de São Paulo/USP

Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella  
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/UNESP

Submetida à defesa em sessão pública  
Realizada às 10h00 no dia 04/04/2012.

Banca Examinadora:  
Prof. Dr. Marcelo Coutinho Vargas.  
Profa. Dra. Marta Arretche.  
Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella.

Homologado na CPG-PPGPOL na  
23ª Reunião no dia 05/09/2012

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade.  
Coordenador do PPGPOL

*Dedico este trabalho ao meu pai José, minha mãe Eli e as minhas irmãs Mariane e Iris, por sempre me apoiarem em todos os momentos.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me permitir concluir essa pesquisa de mestrado e por todos os dias me equilibrar com Sua presença, fazendo com que eu prossiga.

Agradeço a minha família por todo amor que sempre me ofereceram, especialmente, aos meus pais por tudo o que me ensinaram. Espero um dia retribuir à altura todo o bem que já me proporcionaram.

Agradeço ao professor Marcelo Vargas por esses dois anos de orientação e muito aprendizado.

A professora Dra. Ana Cláudia Capella, que desde a graduação sempre, pacientemente, auxiliou-me e apoiou-me nos novos caminhos que busquei.

Aos amigos do GOU que, semanalmente, conectavam-me a Deus, fazendo com que meu dia-a-dia fosse mais sereno e cheio de boas amizades.

Aos amigos Francisca, Rachel, Solange e Tiago, por todo auxílio, conversa e atenção que me deram durante esses anos. Obrigado pela compreensão e pelo companheirismo.

Aos amigos César, Amarantis, Manusis, Luquis, Jaquis e Renatis, pelas muitas risadas. Certamente, o meu ano foi mais leve ao lado de vocês!

Aos amigos que direta ou indiretamente colaboraram com mais essa conquista, meu muito obrigado!

A Secretaria de Habitação do município de Botucatu, pela atenção e paciência.

A Capes, pelo financiamento concedido para a concretização dessa pesquisa.

*“Sempre que me batia o desânimo, a desesperança e o temor, procurava me desvencilhar destes sentimentos, lembrando que lá no final estava um sonho muito maior que o meu. Estava o sonho de Deus”.*

*Modificado de Ivna Sá*

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a Política Nacional de Habitação do governo Lula através do Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). A análise se concentra nas continuidades, inovações ou eventuais retrocessos presentes no PMCMV comparativamente à Política de Habitação historicamente construída no Brasil. Partimos do pressuposto de que a questão habitacional é retomada no país com o início do governo Lula, que passa a viabilizar um processo de mudança na área, como, por exemplo, a criação de um novo Ministério (Ministério das Cidades), alteração na regulamentação do setor, além de programas com metas maiores àquelas já encontradas no país. Nesse contexto se insere o PMCMV que, apesar de surgir, inicialmente, como uma ferramenta “anti-cíclica” do governo frente à crise econômica internacional, também destaca-se pela sua proposta social. Com a meta de construir 1 milhão de moradias, sendo parte destas destinada à população de baixa renda (historicamente um dos principais gargalos da política habitacional) e considerável aporte de recursos do próprio Orçamento Geral da União, o Programa ganha relevância e representatividade para a política habitacional como um todo. A partir da literatura neo-institucionalista e de políticas públicas, essa dissertação mostra, de uma maneira geral, que o PMCMV inova com relação às questões ligadas ao financiamento e a instrumentalização dos recursos. A principal consequência é o rompimento com algumas lógicas de produção habitacional do país, como o financiamento de política habitacional a partir de recursos com necessidade imediata de retorno, vislumbrando uma nova trajetória nesse sentido. No entanto, intervém timidamente em assuntos já bastante discutidos no país, como o planejamento urbano e a regularização fundiária.

**Palavras-chave:** Política Nacional de Habitação; Programa “Minha Casa, Minha Vida”; Políticas públicas; Habitação.

## ABSTRACT

This research aims to analyze the National Housing Policy of the Lula government through the program “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). The analysis concentrates on the continuities, innovations or any setbacks presents in PMCMV in comparison to Housing Policy historically built in Brazil. We assume that the housing issue is taken up in the country with the beginning of the Lula government, which shall enable a process of change in the area, such as the creation of a new Ministry (Ministry of Cities), changes in regulations sector, and programs with larger goals to those already found in the country. Implemented in this context that the PMCMV, although placed initially as a tool "anti-cyclical" government facing the international economic crisis, also stands out for its social proposal. With the goal of building 1 million houses, being part of those destined for low-income population (historically one of the main bottlenecks Housing Policy) and considerable investment of resources of their own Federal Budget, the program becomes relevant and representative for the policy housing as a whole. From the neo-institutionalist literature and public policy, this dissertation shows, in general, the PMCMV innovates with respect to funding issues and exploitation of the resources. The main result is the break with some logical housing production in the country, as the financing of housing policy from resources requiring immediate return, seeing a new trend in this direction. However, timidly intervenes in matters already well discussed in the country, such as urban planning and land tenure.

**Keywords:** National Housing Policy; “Minha Casa, Minha Vida” Program; Policies; Housing.

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – CICLO DA PRODUÇÃO CAPITALISTA.....	15
FIGURA 2 - SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO: SFH .....	43
FIGURA 3 - POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO .....	73
FIGURA 4 - O <i>POLICY DESIGN</i> .....	78
FIGURA 5 - FUNCIONAMENTO DO FUNDO GARANTIDOR .....	103
FIGURA 6 - LOCALIZAÇÃO DE BOTUCATU NO ESTADO DE SÃO PAULO .....	116
FIGURA 7 - CIDADE DE BOTUCATU .....	116
FIGURA 8 - PROCESSO DE SELEÇÃO DE PROJETO E DE FAMÍLIAS.....	118
FIGURA 9 - PARQUE RESIDENCIAL SANTA MARIA I EM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO .....	119
FIGURA 10 - SORTEIO E ENTREGA DE CHAVES.....	119
FIGURA 11 - EMPREENDIMENTO CONSTRUÍDO .....	120
FIGURA 12 - INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS .....	122
FIGURA 13 - RELAÇÃO DO PARQUE RESIDENCIAL SANTA MARIA I COM O MUNICÍPIO.....	123
FIGURA 14 - UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA SANTA MARIA I .....	124

## ÍNDICE DE TABELAS E QUADROS

TABELA 1 - DÉFICIT HABITACIONAL POR REGIÃO .....	27
TABELA 2 - REAJUSTE DAS PRESTAÇÕES DOS MUTUÁRIOS DO SFH:1965/1984 .....	45
TABELA 3- METAS DO PROGRAMA DE ACORDO COM AS FAIXAS DE RENDA .....	93
QUADRO 1 - METODOLOGIA DE CÁLCULO DO DÉFICIT HABITACIONAL E DA INADEQUAÇÃO DE MORADIAS .....	24
QUADRO 2- PROGRAMAS E LINHAS DE AÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA ÁREA HABITACIONAL....	83
QUADRO 3 - RECURSOS E FONTES DO PMCMV .....	87
QUADRO 4 - UNIDADES HABITACIONAIS DE ACORDO COM AS FAIXAS DE RENDA .....	89
QUADRO 5 - A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DO GOVERNO LULA .....	90
QUADRO 6 - AUMENTO DO SUBSÍDIO PARA O GRUPO DE 3 A 6 SALÁRIOS MÍNIMOS .....	100

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - COMPOSIÇÃO DO DÉFICIT POR REGIÕES .....	26
GRÁFICO 2 - DÉFICIT HABITACIONAL DE ACORDO COM A FAIXA DE RENDA .....	27
GRÁFICO 3 - NÚMERO DE EMPRÉSTIMOS FEITOS PARA AS HABITAÇÕES DE 1967 A 1985 .....	49
GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO SBPE PARA A HABITAÇÃO .....	76
GRÁFICO 5 - RECURSOS DO OGU PARA A PRODUÇÃO HABITACIONAL .....	95

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abramat - Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção  
ADEMI - Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança  
ANAMPOS - Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais  
BACEN - Banco Central do Brasil  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CGFNHIS - Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
CMN - Conselho Monetário Nacional  
Cohab - Companhia de habitação  
Concidades - Conselho das Cidades  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FCP - Fundação da Casa Popular  
FCVS - Fundo de Compensação das Variação Salariais  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FJP - Fundação João Pinheiro  
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil  
IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensão  
OGU - Orçamento Geral da União  
ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional  
PES - Plano de Equivalência Salarial  
PlanHab - Plano Nacional de Habitação  
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social  
PMCMV - Programa "Minha Casa, Minha Vida"  
PNH - Política Nacional de Habitação  
S.M. - Salário Mínimo  
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SFH - Sistema Financeiro Habitacional

SFI - Sistema Financeiro Imobiliário

Sinduscon - Sindicato da Indústria da Construção Civil

SNH - Sistema Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHM - Sistema Nacional de Habitação de Mercado

UNC - União Nacional da Construção

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

	Página
<b>CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 2 - A QUESTÃO DA HABITAÇÃO POPULAR NO CAPITALISMO: ASPECTOS ESTRUTURAIS DO PROBLEMA. ....</b>	<b>9</b>
2.1.    A CIDADE CAPITALISTA E AS MORADIAS PRECÁRIAS .....	9
2.2.    O BEM MORADIA NO SISTEMA CAPITALISTA DE PRODUÇÃO .....	14
2.3.    O RECONHECIMENTO DO PROBLEMA E A INCORPORAÇÃO DO ESTADO .....	19
2.4.    A HABITAÇÃO NO BRASIL: UM DESAFIO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	22
<b>CAPÍTULO 3 - RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>30</b>
3.1.    O SANITARISMO E A MORADIA POPULAR .....	30
3.2.    O PRIMEIRO PERÍODO DO GOVERNO VARGAS.....	33
3.2.1. <i>Os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAP’s</i> .....	34
3.2.2. <i>Fundação da Casa Popular (FCP)</i> .....	38
3.3.    O SISTEMA FINANCEIRO HABITACIONAL E O BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO .....	40
3.4.    O PERÍODO DE TRANSIÇÃO .....	51
3.4.1. <i>Governos Sarney (1985 – 1990), Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1994)</i> .....	51
3.4.2. <i>Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)</i> .....	56
<b>CAPÍTULO 4 - A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DO GOVERNO LULA .....</b>	<b>62</b>
4.1.    A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA .....	62
4.1.1. <i>Movimentos populares e o empresariado</i> .....	63
4.1.2. <i>O Projeto Moradia</i> .....	68
4.2.    INSTITUCIONALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL: O MINISTÉRIO DAS CIDADES.....	70
4.3.    DESENHO DA POLÍTICA: O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO .....	77
4.3.1. <i>Programas e linhas de atuação do governo Lula na área habitacional:</i> .....	81
4.3.2. <i>O Programa “Minha Casa, Minha Vida”</i> .....	85
<b>CAPÍTULO 5 - CONTINUIDADES, INOVAÇÕES E RETROCESSOS .....</b>	<b>92</b>
5.1.    O PMCMV E A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	92
5.2.    O PMCMV E A HABITAÇÃO DE MERCADO .....	99
5.3.    O PMCMV E A CIDADE.....	105
5.4.    BALANÇO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DO GOVERNO LULA .....	108
<b>CAPÍTULO 6 - BREVE ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO: O CASO DO EMPREENDIMENTO PARQUE RESIDENCIAL SANTA MARIA I.....</b>	<b>114</b>
6.1.    O MUNICÍPIO DE BOTUCATU .....	114
6.2.    O EMPREENDIMENTO PARQUE RESIDENCIAL SANTA MARIA I .....	117
6.3.    ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO .....	120
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>127</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>130</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>137</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>138</b>

## CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

Inúmeros são os trabalhos, situados no campo das políticas públicas, que se dedicaram a analisar a questão habitacional no país. E, de uma maneira geral, é unânime a afirmação de que o Estado tem sido incapaz de lidar satisfatoriamente com o problema pela incapacidade de atender a população de baixa renda, principal responsável pelo alto déficit habitacional do país.

Dois são os principais pontos evidenciados pela literatura: a) a classe de baixa renda, na sua maioria, assumiu individualmente os custos do acesso à moradia. Esse fato é resultado de um grupo de políticas públicas ineficazes frente à complexidade de oferta do bem moradia no crescente processo de urbanização do país; b) o Estado contribuiu para o agravamento do problema na medida em que estabeleceu políticas de financiamento e de uso do território de acordo com os interesses de acumulação de capital (SILVA, 2009). Um breve retrospecto é capaz de, claramente, esclarecer essas afirmações.

A primeira menção acerca de ações destinadas à temática data do final do século XIX e das primeiras décadas do século XX, com o ideário sanitarista. Trata-se de um conjunto de políticas que sequer abordavam as necessidades dos operários, mas, pelo contrário, visavam basicamente a “liberação” das áreas centrais das cidades, forçando aqueles que nela habitavam a buscar áreas periféricas e inapropriadas.

Já a década de 1930, por sua vez, caracteriza, através dos discursos de Getúlio Vargas, a preocupação declarada com a questão habitacional pelo Estado. É também o momento em que surgem instituições e recursos específicos de atuação na área. No entanto, mais uma vez, a literatura (BONDUKI, 1998) é clara ao afirmar que inúmeros eram os problemas burocráticos-institucionais ligados aos interesses políticos, resultando em desempenho fraco e ineficiente.

Merece destaque um entrave surgido nesse momento e mantido na lógica de provisão habitacional do Estado: a dificuldade de sustentação financeira da política pública de habitação para a população de baixa renda. A incapacidade de endividamento das camadas populares associada ao alto valor de aquisição do bem moradia contribui com o agravamento desse entrave, além de evidenciar a necessidade de subsídios governamentais na área.

O alto preço do acesso à moradia no sistema capitalista é explicado a partir de especificidades do processo de produção da mesma. Ribeiro (1991) cita algumas dessas

especificidades: longo período de circulação, escassez relativa e valorização do solo urbano, níveis relativamente baixos de eficiência e produtividade decorrentes de pequena concentração de capital e investimentos, reduzidos em inovação tecnológica (i.e. de imobilização do capital e recuperação do investimento), entre outras. A “escassez” de solo urbano, em boa parte, é o responsável pelo encarecimento da moradia. Solo urbano é aquele bem localizado, com acesso a equipamentos públicos, que ao tornar-se caro exclui aqueles que não podem adquiri-lo. Além do mais, mesmo entre aqueles que possuem capacidade financeira de aquisição, há disputa pela melhor localização, resultando num processo de grande segregação social com a “expulsão” das classes mais baixas para as periferias, carentes de estrutura e recursos.

Esse contexto mostra a necessidade de um sistema capaz de lidar com as várias facetas do problema, que ofereça recursos àqueles que mais necessitam, além de regular o mercado de terras e imobiliário. Apesar de não lidar satisfatoriamente com todas essas facetas mencionadas acima, o primeiro grande sistema que se arma na área, a partir de 1964, é o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que tinha como órgão gestor o extinto Banco Nacional da Habitação (BNH). Momento de grande relevância para a política habitacional do país, pois este sistema foi capaz de reunir um grupo de características que futuramente passam a ditar a trajetória da política.

Merece destaque a criação de fundos específicos e constantes para a área. Consequentemente há a concessão de subsídios e a possibilidade de acesso a financiamentos por aqueles incapazes de adquirir uma moradia isoladamente. No entanto, vítima de épocas de crise, as classes médias e altas passam a representar a solução para a manutenção do sistema, capturando os recursos que deveriam ser destinados à camada pobre da população. Como destacado na literatura, houve o financiamento e a concessão de subsídios durante o regime militar, inclusive altos valores de subsídio, porém, ocorreu de maneira avessa e incapaz de impactar a realidade social.

Após sucessivas crises econômicas e um período de ausência de rumos na política habitacional do país - reflexo da extinção do BNH - o foco começa ser retomado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Este governo é caracterizado por um contexto de restrições orçamentárias e pelo ideário de produção habitacional a partir da redução do Estado e o estímulo à participação da sociedade na produção de moradias. Nesse sentido, destacam-se as políticas de regularização fundiária e urbanização de áreas degradadas, no sentido de que o

Estado proveria equipamentos e infra-estrutura urbana enquanto os moradores arcariam com os custos da própria moradia.

Apesar de atuantes desde a década de 1980, soma-se ao momento a consolidação de movimentos populares ligados à moradia. Mesmo com diferenças ideológicas e várias demandas, a “autogestão” se torna a principal bandeira dos movimentos, também encarada como uma possibilidade frente à restrição de recursos. No entanto, predominantemente, os empreendimentos realizados pela autogestão, foram construídos em áreas periféricas das cidades, fora da malha urbana.

No ano de 2003 há a eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva para a presidência do país, reelegendo-se no ano de 2007. Esses dois governos consistem na base de análise desse trabalho. Apesar de mencionarmos que a atenção às questões urbanas (habitacionais) começam a ser retomadas durante o governo FHC, o governo Lula se inicia ainda sob um sistema de provisão habitacional bastante enfraquecido, além de muita expectativa por reformas e redirecionamentos de políticas aos mais pobres.

O Ministério das Cidades (MCidades) é a primeira e maior realização do Governo com relação à área. É a partir da criação desse novo Ministério que, efetivamente, as questões urbanas são recolocadas na Agenda Governamental, viabilizando um conjunto de mudanças a partir de uma estrutura específica. Como afirma Fuks (2000, p. 81): *“a existência de agências governamentais dedicadas à solução de um determinado problema incentiva a formulação e o encaminhamento de demandas difusas em termos adequados ao perfil do problema tal como definido institucionalmente”*.

É a partir desse momento, que construímos a hipótese de que o governo Lula representa uma retomada da questão habitacional no país. A partir do MCidades a questão habitacional é recentralizada e trabalhada de maneira articulada com outros assuntos relacionados, como a mobilidade urbana, o saneamento e o planejamento urbano. Em síntese, a partir da criação do Ministério, viabilizam-se mudanças no setor, representando o início de um momento diferenciado na política de habitação do país.

O primeiro mandado do presidente Lula é caracterizado, basicamente, como o momento de reestruturação do setor. É nesse governo que a Política Nacional de Habitação (PNH), Sistemas, Fundos, regras e leis basilares para o funcionamento da política são instituídos.

Exemplos são a própria PNH, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e toda a legislação de incentivo à produção de moradias pelo mercado.

Com a possibilidade de reeleição, o segundo governo é caracterizado como o momento em que os Planos, Programas e Ações são mais claramente definidos. Apesar do governo Lula manter praticamente todos os programas do Governo FHC, é somente no segundo mandato que há a criação de Programas diferenciados e destacados na área. É o caso do objeto de análise desse trabalho: o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV).

O PMCMV<sup>1</sup> surge em meio a um contexto de crise internacional, sendo encarado como uma ferramenta “anticíclica” pelo governo, que através da construção civil seria capaz de gerar emprego e renda para o país. Além da dimensão macro-econômica, o Programa é considerado inovador na área social. Apresenta uma meta de construção de moradias realmente grande com relação ao passado da política (1 milhão de moradias), destinando parte desses imóveis à população de baixa renda (historicamente o principal gargalo da política habitacional), além de respaldado por considerável aporte de recursos do próprio Orçamento Geral da União (OGU), contrariando a tradicional dependência a fundos com necessidade imediata de retorno financeiro.

Diante de um Programa de tamanha relevância e representatividade da política formulada e implementada pelo governo Lula, é importante pesquisar “*quais são as continuidades, inovações ou eventuais retrocessos presentes no PMCMV comparativamente à Política de Habitação historicamente construída no Brasil?*” Faz-se necessário aprofundar essa questão analisando o desenho que o Programa apresenta como forma de obtenção de suas metas e, conseqüentemente, em que medida este se afasta da lógica de provisão estatal de habitação construída no país.

A resposta a essa questão é apresentada a partir do caminho percorrido por esse trabalho, representado pelos seus capítulos.

O capítulo denominado “**A questão da habitação popular no capitalismo: aspectos estruturais do problema**” consiste em um resgate da questão da moradia desde o seu surgimento, juntamente com a formação das cidades capitalistas. No mesmo contexto são apresentados os entraves à produção habitacional, assim como a necessidade de intervenção do

---

<sup>1</sup> Atualmente o Programa está na sua segunda versão (PMCMV 2). No entanto, esse trabalho concentra sua análise apenas na primeira versão (PMCMV 1), iniciada em março de 2009 e concluída em março de 2011.

Estado e a consequente estruturação de governos do tipo *Welfare State* com sistemas de proteção social. Por fim, são apresentados os contornos mais atuais do problema no Brasil a partir do déficit habitacional, anualmente divulgado pela Fundação João Pinheiro (FJP).

De conhecimento estrutural do problema, assim como da presença do Estado como ator essencial nesse processo, o terceiro capítulo apresenta uma **Reconstrução histórica da Política Nacional de Habitação Brasileira**<sup>2</sup>. Desde a década de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, até o governo FHC, são apresentados os vários governos e suas respectivas políticas. Retoma-se principalmente os vários sistemas, instituições e modelos de intervenção utilizados para a concretização da política pública. O resultado é uma interpretação do padrão de intervenção edificado no país, assim como as suas maiores deficiências.

No quarto capítulo, **A Política Nacional de Habitação do Governo Lula**, apresentamos a formulação da política do governo Lula. Pautados na literatura de política públicas, inicialmente apresentamos os principais atores da área habitacional, grandes influentes e impulsionadores dos moldes que a política passa a tomar durante o governo do presidente Lula. Em seguida, são descritas todas as criações e ações do governo voltadas para a estruturação e intervenção no setor. O capítulo se conclui com a apresentação do PMCMV, seu desenho e princípios de atuação, buscando analisar sua relevância para a Política como um todo.

O capítulo 5 volta-se especificamente para nossa pergunta de pesquisa e, conseqüentemente, para a análise do PMCMV. Intitulado **Continuidades, rupturas e inovações**, o capítulo enfatiza a relação do PMCMV com a política habitacional brasileira, mostrando em que medida o Programa apresenta inovações que podem impactar a trajetória da política. Analisamos se o PMCMV possui características que permitam o rompimento com pressupostos e paradigmas do modelo de intervenção brasileiro conhecido, ou se o mesmo apenas dá continuidade ao modelo vivenciado, assim como a suas falhas.

Por fim, o sexto capítulo apresenta uma **breve análise de implementação: o caso do empreendimento Santa Maria I**. Consiste numa análise da implementação do Programa no município de Botucatu, interior de São Paulo. Apesar de não consistir no principal foco de análise desse trabalho, estudar a implementação, mesmo que de maneira não aprofundada, permite-nos conferir como tem se concretizado efetivamente o Programa, além de enriquecer, através da

---

<sup>2</sup> Estamos entendendo por Política Nacional de Habitação a política formulada no âmbito do governo federal, que pode ou não contar com entes ou instituições diversas para a sua implementação. Trata-se da política pensada e de responsabilidade da União, de onde emanam as diretrizes e regulamentação do setor.

análise empírica, as reflexões feitas nos capítulos anteriores. Para a realização desse capítulo, além da análise do Plano Diretor Participativo e alguns trabalhos acadêmicos sobre o município, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, tanto com um representante da construtora responsável pela edificação do empreendimento, como com o funcionário da Secretaria de Habitação do município responsável pelo Programa.

Todo esse trajeto de pesquisa é feito sob a perspectiva analítica tanto da literatura de políticas públicas como do neoinstitucionalismo. Como afirma Souza (2003, p.16), a literatura de políticas públicas é ainda bastante recente e incipiente no Brasil. A autora afirma que

“as disciplinas que contam com uma certa unidade de métodos e com contornos mais nítidos em relação ao seu objeto tem mais possibilidades de gerar conhecimento cumulativos do que um campo como o da política pública, que carrega uma tradição metodológica de temas e de teorias muito difusa”.

Independentemente das dificuldades da área de políticas públicas, esse trabalho pauta parte de suas análises no ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) pertencente a *Policy Analysis*<sup>3</sup>. O ciclo de políticas públicas pode, rapidamente ser compreendido como uma abordagem para o estudo de políticas públicas que identifica fases sequenciais no processo político-administrativo. Segundo a *policy cycle*, as várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

A divisão apresentada tradicionalmente consiste na formulação, implementação e controle de impactos das políticas públicas. Porém, Frey (1997, p. 226) propõe uma subdivisão mais elaborada, como: Formação de Agenda (*Agenda-setting*), formulação, implementação e avaliação. No decorrer do trabalho as fases de Formação de Agenda, formulação e implementação são evidenciadas e devidamente aprofundadas em união com as análises do tema.

O neoinstitucionalismo, por sua vez, representa um outro importante referencial de estudo do Estado e de suas políticas públicas, a partir do entendimento dos processos sociais e fenômenos políticos. Esta abordagem, apesar de possuir vertentes no seu interior, atribui grande

---

<sup>3</sup> “... a abordagem da *policy analysis* pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política” (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p.7 *apud* FREY, 1997, p. 214).

importância às instituições, ou seja, formas de governo, leis, normas e regras formais ou informais, que acabam influenciando o comportamento e as escolhas dos atores políticos (HALL e TAYLOR, 2003 *apud* GONÇALVES, 2009).

Nesse contexto, destaca-se o neoinstitucionalismo histórico, que concebe a relação entre as instituições e os comportamentos dos atores de uma maneira mais ampla, com enfoques que relacionam cálculo e cultura:

“os atores calculariam com base em seus interesses, mas ao mesmo tempo possuiriam diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais – conseqüentemente, os interesses não seriam dados, como as preferências no institucionalismo da escolha racional, mas construídos politicamente. Cálculo e cultura se combinariam para formar atores coletivos, que agiriam no plano de macro-instituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas” (THERÉT, 2003, p.228) .

A análise da formação de instituições ao longo do tempo, ou seja, dos legados históricos, permitem a compreensão dos contornos existentes em uma dada cultura política, assim como contribui para a compreensão do comportamento dos seus atores, conseqüentemente, para a explicação sobre o desenvolvimento das políticas públicas. (MARQUES, 1997 *apud* GONÇALVES, 2009).

Já que esse trabalho se propõe a fazer uma análise comparada do PMCMV com a Política de Habitação Brasileira, o neoinstitucionalismo histórico vem ao encontro da pesquisa ao enfocar evoluções institucionais e trajetórias, mostrando que os legados e decisões do passado tem impacto no presente. Os adeptos do neoinstitucionalismo histórico

Tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, path dependent, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado (HALL e TAYLOR, 2003, p.200).

Por fim, essa dissertação, pautada nos referenciais teórico metodológicos mencionados, busca, a partir dos capítulos apresentados acima, caracterizar a política habitacional formulada pelo governo Lula, assim como analisar o principal Programa de referência. Analisar o PMCMV representa compreender como a política habitacional foi encarada

pelo governo Lula e, comparativamente, encontrar quais são as reais possibilidades de evolução e mudança que o Programa vislumbra futuramente. Pretende-se contribuir com a compreensão da realidade habitacional do país e a maneira pela qual o Estado tem buscado intervir neste setor atualmente.

## **CAPÍTULO 2 - A QUESTÃO DA HABITAÇÃO POPULAR NO CAPITALISMO: ASPECTOS ESTRUTURAIS DO PROBLEMA.**

O objetivo deste capítulo é permitir ao leitor a compreensão da questão habitacional em sua totalidade. Por esse motivo, inicia-se abordando o surgimento das cidades capitalistas e, conseqüentemente, das primeiras moradias operárias. Moradias bastante precárias e impróprias à habitação. Nesse momento são aprofundadas, principalmente, as obras de Engels, “A questão da moradia” (1887) e “A situação da classe trabalhadora no Inglaterra” (1840), pela riqueza de detalhes e enfoque na realidade habitacional do operariado do século XIX.

Em seguida, sabendo da precariedade habitacional vivenciada na cidade industrial, passamos a analisar a produção da moradia no sistema capitalista, bem como suas especificidades e entraves quanto à produtividade e garantia de acesso a todos.

A análise segue com o reconhecimento do problema habitacional como público, da coletividade, e o início das interferências do Estado na provisão habitacional. Pautados na primeira referência de Estado declaradamente interventor, o *Welfare State*, estendemos as análises ao Brasil que, na década de 1930, passa também a interferir no mercado e a garantir necessidades básicas aos cidadãos.

Por fim, o capítulo se encerra utilizando-se dos dados mais atuais sobre a realidade habitacional brasileira. A partir das estimativas do déficit habitacional, buscamos compreender a realidade dessa problemática e suas componentes, na intenção de melhor analisarmos e entendermos os próximos capítulos, voltados diretamente para a atuação estatal neste campo e seus programas de ação.

### **2.1. A cidade capitalista e as moradias precárias**

Como é de conhecimento geral, o advento da Revolução Industrial se dá a partir de inovações tecnológicas, tais como: a criação da máquina de fiar por Richard Arkwright (1771); a máquina de tear de Edmund Cartwright (1784); e, por fim, a máquina a vapor de James Watt (1769). Em seguida, há a necessidade de se transportar as mercadorias produzidas por essas indústrias, proporcionando o surgimento das estradas e canais ligando rios navegáveis. No século seguinte, surgem as ferrovias (1825). (BENEVOLO, 1987 *apud* ALMEIDA, 2007).

Juntamente com essas inovações há o crescimento considerável dos principais centros europeus em número de habitantes, que passam a deixar a vida no campo (o sistema manufatureiro) para sobreviver a partir da venda de seu trabalho nas indústrias (o surgimento do novo sistema industrial).

Segundo Ribeiro (1983), esse processo de mudança se dá em um momento específico e marcado por uma conjuntura de grandes transformações. “*A manufatura rural é destruída e a grande indústria se desenvolve, gerando, de um lado um intenso fluxo migratório e de outro a criação de uma grande quantidade de empregos nas cidades*” (p.18). Essa transição acarreta significativas alterações no modo de vida dos indivíduos, inclusive no que diz respeito a sua moradia.

Essa grande massa, recém-chegada aos novos aglomerados urbanos, passa a procurar moradias junto aos centros, que estão mais próximas às indústrias. Porém, as cidades não possuem um estoque suficiente de moradias para comportar, adequadamente, a todos. A consequência é a edificação e o surgimento de pequenos cubículos para aluguel ou a transformação de casas comuns em casas de cômodos (RIBEIRO, 1983, p.20).

Essa nova maneira de morar gera a concentração de misérias e de condições precárias de moradia, constituindo, em seguida, uma verdadeira fonte de doenças e epidemias. As descrições encontradas a respeito dessas cidades, claramente, demonstram que sua constituição se deu de maneira desordenada e sem os cuidados mínimos de higiene<sup>4</sup>. Juntamente com a Inglaterra, especificamente Londres, outros países, como a França e a Alemanha (no caso, as cidades de Paris e Berlim), constituíram grandes exemplos desse processo desordenado de formação das grandes cidades capitalistas.

Segundo Hall (1995), Londres constituía o maior dos problemas. Esta era “*incontestavelmente a maior cidade da Europa, e até mesmo do mundo*”. Com seus 5,6 milhões de habitantes no início de 1890, não possuía nenhuma outra área britânica que lhe fizesse frente. No que diz respeito às moradias, as fortes descrições apresentadas a seguir, caracterizam o modo de vida que passaram a ter os trabalhadores londrinos:

---

<sup>4</sup> É importante destacar que a própria noção de saúde pública e higiene eram precárias nesse período. O desconhecimento da microbiologia permitia a existência de teorias equivocadas sobre os mecanismos de transmissão. Exemplo era a teoria dos miasmas, ou seja, “*a crença compartilhada pela grande maioria do saber médico do século XIX, em que as febres epidêmicas tinham origem na matéria animal e vegetal em putrefação, nas águas estagnadas e na má circulação do ar*” (COSTA, 1987, p. 8).

Poucos dos que lêem estas páginas sequer concebem o que são estes pestilentos viveiros humanos, onde dezenas de milhares de pessoas se amontoam em meio a horrores que nos trazem à mente o que ouvimos sobre a travessia do Atlântico por um navio negreiro. Para chegarmos até elas é preciso entrar por pátios que exalam gases venenosos e fétidos, vindos das poças de esgoto e dejetos espalhadas por toda a parte e que amiúde escorrem sob os nossos pés; pátios, muitos deles, onde o sol jamais penetra, alguns sequer visitados por um sopro de ar fresco, e que raramente conhecem as virtudes de uma gota d'água purificante. É preciso subir por escadas apodrecidas, que põem em risco membros e a vida do incauto. Acha-se o caminho às apalpadelas, ao longo de passagens escuras e imundas, fervilhantes de vermes. E então, se não forem rechaçados pelo fedor intolerável, poderão os senhores penetrar nos pardieiros onde esses milhares de seres, que pertencem, como todos nós, à raça pela qual Cristo morreu, vivem amontoados como reses (MEARNS, 1883, p.4 *apud* HALL, 1988, p.18).<sup>5</sup>

As descrições da realidade dos trabalhadores do início das cidades capitalistas também foram objeto de estudo de Engels em duas obras que se tornaram referências sobre o assunto: “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra” (1840) e “A questão da moradia” (1887).

Utilizando-se de um periódico Inglês (*The Artisan*, revista mensal de outubro de 1843), Engels apresenta a situação precária em que viviam os trabalhadores de Londres, expostos a todo e qualquer tipo de doença pela falta de condições sanitárias:

Essas ruas são, em geral, tão estreitas que se pode saltar de uma janela para outra da casa em frente, e as edificações têm tantos andares que a luz mal pode penetrar nos pátios ou becos que as separam. Nesta parte da cidade não há esgotos, banheiros públicos ou latrinas nas casas; por isso, imundícies, detritos e excrementos de pelo menos 50 mil pessoas são jogados todas as noites nas valetas, de sorte que, apesar do trabalho de limpeza das ruas, formam-se massas de esterco seco das quais emanam miasmas que, além de horríveis à vista e ao olfato, representam um enorme perigo para a saúde dos moradores (ENGELS, 2008, p.79).

O autor continua sua descrição agora se referindo especificamente às moradias operárias:

As habitações dos pobres são em geral muito sujas e aparentemente nunca limpas; a maior parte das casas compõe-se de um só cômodo que, embora mal ventilado, está quase sempre muito frio, por causa da janela ou da porta quebrada; quando fica no subsolo, o cômodo é úmido; freqüentemente, a casa é

---

<sup>5</sup> Essa descrição acima foi feita por Andrews Merns, pastor congregacionalista, que teve seu panfleto publicado no vespertino *Pall Mall Gazette*, jornal londrino da época.

mal mobiliada e privada do mínimo que a torne habitável: em geral, um monte de palha serve de cama a uma família inteira; ali deitando-se, numa promiscuidade revoltante, homens, mulheres, velhos e crianças. Só há água nas fontes públicas e a dificuldade para buscá-la favorece naturalmente a imundície (ENGELS, 2008, p.79).

Além de importantes informações acerca da realidade dos trabalhadores e da situação habitacional encontrada nas cidades europeias durante a segunda metade do século XIX, F. Engels, em “A questão da Moradia” (1887), aprofunda suas análises ao criticar as possibilidades apresentadas, naquele momento, para lidar com a situação. Essas possibilidades eram dadas, segundo o autor, pela burguesia reformista e a esquerda pequeno-burguesa (RIBEIRO, 1983, p.14).

A primeira corrente, formada por economistas burgueses, e chamada por Engels de “socialistas acadêmicos”, pregava a necessidade de uma política social em oposição à política econômica do Bismarck. Afirmava que a solução do problema habitacional dos trabalhadores era munir os mesmos de moradias<sup>6</sup>.

De maneira análoga, a segunda corrente, inspirada nos trabalhos de Proudhon, reunia aqueles que acreditavam que a edificação do socialismo somente seria possível num futuro distante. Logo, compartilhavam do entendimento da primeira corrente, onde a solução estaria em transformar os trabalhadores em proprietários de moradia (RIBEIRO, 1983, p.14-15).

No entanto, Engels contrapõem-se a essas ideias, chamando-as de reformistas e ilusórias. Explica que, antes mesmo do fim da produção manufatureira do campo, o trabalho já havia sido submetido ao capital. A única diferença era que o artesão produzia em sua casa, o que lhe gerava duas situações: 1) apesar de possuidor de seus próprios instrumentos, terra e horas de trabalho, o capitalista era capaz de explorá-lo com maior intensidade, visto que não se via responsável pela sua alimentação e moradia, deixando essas variáveis de constar no cálculo dos salários; 2) por outro lado, o mesmo artesão não era tão vulneráveis às oscilações da economia, dado que nos momentos de crise estavam respaldadas a garantias de sobrevivência (casa e alimentação).

Villaça (1986) retoma de maneira mais detalhada as afirmações de Engels. Explica que, diferentemente do que ocorria durante o sistema feudal, onde o trabalhador (artesão) era

---

<sup>6</sup> O socialismo de cátedra ou acadêmico foi uma corrente intelectual alemã (destacando Schmoller) que passou para a história com essa denominação.

conhecedor de todas as fases do processo de produção, além de possuidor dos instrumentos necessários para a elaboração dos produtos do trabalho, no capitalismo, esse fato é alterado. Há a separação entre o trabalhador e os meios de produção, ou seja, os meios passam a ser propriedade do capitalista, enquanto que ao trabalhador resta a posse e venda de sua força de trabalho no mercado (p.15).

Esse rompimento com o sistema feudal causado pelo capitalismo retira do trabalhador, conjuntamente, a posse da terra e da moradia. Com isso, o assalariado deixa de contar com a certeza da moradia e da alimentação, passando a conviver unicamente com a ideia de sua “liberdade” (livre dos laços do senhor feudal) e tudo o que ela lhe permite adquirir através de seu trabalho assalariado.

No entanto, referindo-se à ideia de liberdade, Villaça explica que o capitalismo explorou ao máximo essa constatação, convencendo o trabalhador de que se encontrava livre da dependência do senhor feudal, o que lhe permitiria escolher o patrão que quisesse e o lugar em que preferisse trabalhar. Porém, essa “liberdade” somente é usufruída desde que o patrão escolhido também o quisesse, e desde que o trabalho desejado permitisse a sua exploração. Como conseqüência, *“esse trabalhador ‘livre’ é um homem despejado, não só de seus meios de trabalho, mas também de sua casa”* (ENGELS *apud* VILLAÇA, 1986, p.15)

Enfim, o argumento de transformar os trabalhadores em possuidores de moradias, era, para Engels, um argumento conservador e que previa a manutenção da ordem capitalista de funcionamento, logo, a manutenção da exploração do proletariado. Segundo o autor, a questão da moradia era estrutural e inerente ao sistema capitalista: *“a penúria de habitações é fruto dos baixos salários e da instabilidade de emprego (...), portanto, a crise de moradia é estrutural no capitalismo”* (RIBEIRO, 1983, p.17).

Por outro lado, Ribeiro (1991), afirma que Engels deixa de perceber que a relação entre a exploração do trabalho e a carência e precariedade das moradias não é uma relação direta, mas mediatizada pelo mercado imobiliário e de terra. Essa relação moradia, mercado de terra e mercado imobiliário será aprofundada a seguir, ao tratarmos da reprodução da moradia no sistema capitalista. No entanto, outros pontos relevantes do período precisam ser destacados.

Um desses pontos é a constatação do fato de que todas as cidades que passam a sediar a industrialização começam a vivenciar um intenso processo de renovação e concepção do seu espaço urbano. A maior experiência, para referenciar o assunto, certamente, são as reformas

do barão de Haussmann, na cidade de Paris. A principal preocupação dessas reformas, de um modo geral, era com a adaptação do espaço urbano às novas realidades econômicas e políticas criadas pela presença da indústria.

Traço marcante nesse processo de renovação é a demolição de imóveis, como aqueles descritos logo acima, presentes nos centros das cidades e usados como habitação pelos trabalhadores. Segundo Ribeiro (1983), “*temos aí uma primeira causa da crise de moradias: a combinação de um rápido aumento da população urbana com a destruição de imóveis do parque imobiliário existente*” (p.22). Movimento semelhante é o ocorrido nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, a partir da década de 1920, e que será abordado na seção seguinte.

Esse processo de demolição gera ainda mais escassez de moradias. Consequentemente há o incentivo aos poucos proprietários da cobrança de altos aluguéis, mesmo que por moradias precárias. A partir desse momento, a produção de moradias coletivas passa a ser vista como uma opção vantajosa e lucrativa. No entanto, essa “produção” (na verdade, o parcelamento de cubículos), torna-se um investimento rentável, dando início a um processo de propagação da própria crise da moradia, pois as mesmas casas inabitáveis são replicadas, mudando apenas de lugar dentro das cidades.

Ribeiro (1983), discutindo esse ponto, pergunta-se porque a crise da moradia não é solucionada a partir do momento que a mesma se torna atrativa e rentável dentro do sistema capitalista, exatamente como ocorre com todos os outros setores de produção de mercadorias. Engels (1887) responde essa questão afirmando que nada muda pelo fato de existir uma estratégia por parte dos capitalistas no intuito de manter a exploração do proletariado.

No entanto, compartilhamos da argumentação desenvolvida por Ribeiro (1983, 1991) de que, além de uma possível estratégia da burguesia, existem especificidades na produção desse bem no sistema capitalista, que precisam ser analisadas e resolvidas, para depois pensarmos numa possível solução para o assunto, de uma maneira geral.

## **2.2. O bem moradia no sistema capitalista de produção**

Essa seção está baseada em trabalhos acadêmicos que se dedicaram especificamente à questão da moradia dentro do sistema capitalista de produção. Em todos há a constatação de que existem peculiaridades no processo de produção desse bem dentro do sistema, o que impede a sua

expansão e conseqüente resolução pela simples atração de capital (estamos nos referindo, principalmente, a RIBEIRO 1983 e 1991, VILLAÇA, 1986 e TOPALOV, 1979).

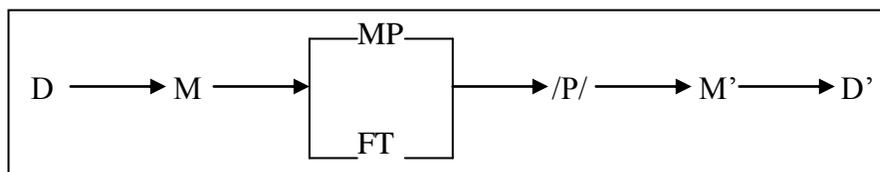
Primeiramente, trata-se de um ramo que apresenta baixo índice de concentração de capital. Apesar desse fato vir diminuindo com o passar do tempo, existem, simultaneamente, várias pequenas empresas e poucas grandes empresas. No mesmo sentido, percebe-se que há o predomínio da produção manufatureira do trabalho, dado que o processo de produção está intimamente ligado à habilidade e destreza do trabalhador.

É um setor que possui muitos proprietários profissionais e donos de seus próprios instrumentos de trabalhos. Essa combinação gera baixa produção que, conseqüentemente, impede a industrialização do bem, além de acarretar um alto valor relativo à mercadoria. Logo, torna-se um bem acessível somente aqueles que possuem alto valor de poupança.

Em união com as especificidades mencionadas acima, Ribeiro (1983), define a problemática a partir da afirmação de que a industrialização do setor não ocorre porque a sua produção se dá de maneira descontínua no *tempo* e no *espaço*. A existência da propriedade privada impossibilita o construtor de possuir uma grande porção de terra e, assim, produzir em escala. O autor utiliza como exemplo a produção de prédios, sempre realizada de maneira descontínua e em lotes separados.

De maneira mais precisa, dois pontos são aprofundados pelos autores: “o problema fundiário” e a “demanda solvável”, entendidos como obstáculos à valorização do capital investido na construção. Para essa análise apresentam o seguinte esquema<sup>7</sup>:

**Figura 1 – Ciclo da produção capitalista**



Fonte: RIBEIRO (1991, p.56).

<sup>7</sup> D: capital-dinheiro / M: capital-mercadoria / MP: meios de produção / FT: força de trabalho / /P/: processo produtivo / M': novo capital-mercadoria / D': capital-dinheiro acrescido de lucro

De acordo com o esquema que representa a reprodução do capital, o capital-dinheiro (D) é transformado em capital-mercadoria (M), constituído dos meios de produção (MP) e da força de trabalho (FT) que permite a realização do processo produtivo (/P/). O resultado é um novo capital-mercadoria (M') de valor igual ao capital inicial acrescido de lucro. Realizado esse ciclo, o mesmo deve se reproduzir de maneira ampliada, com a introdução de somas maiores de capital-dinheiro, alcançando assim o processo de acumulação do capital.

Porém, no caso habitacional, a aplicação dessa fórmula encontra dois entraves: a transformação do capital-dinheiro em capital-mercadoria (a questão fundiária); e a realização do valor do capital-mercadoria (demanda solvável). Nas palavras do autor,

“A reprodução do capital investido na produção da habitação apresenta características tais que, por um lado, a conversão do dinheiro em meio de produção-solo (D – M) não é assegurada, por outro lado, a duração do período total de rotação (D – D') pode comprometer a taxa de lucro” (TOPALOV, 1979, p.54).

A questão fundiária é compreendida a partir da noção de propriedade privada. Como qualquer outra atividade capitalista, a produção de moradia necessita de espaço para realizar-se. No entanto, visto que a terra é monopólio de alguns e se trata de uma condição não-reprodutível, essa condição permite que os poucos proprietários cobrem altíssimos valores na busca de aumento de renda.

Qualquer outro setor produtivo, após adquirir um pedaço de terra, por um longo período de tempo, terá a garantia de continuidade do seu processo de produção. Já no caso da produção de moradias, visto que a cada novo ciclo produtivo há a demanda por nova porção de terra, esta surge como impedimento e grande entrave. Além do mais, não se trata de qualquer tipo de terra, mas sim aquelas que possuem capacidade de construtibilidade, com equipamentos públicos e condições naturais, o que aumenta ainda mais o poder dos proprietários.

Dessa situação, decorrem outros agravantes ao processo de produção e acesso à moradia, como a valorização excessiva e a especulação imobiliária. Dentro do espaço urbano que passa a ser construído a partir das relações sociais advindas do processo de produção capitalista, as terras equipadas e munidas das condições favoráveis à habitabilidade (saneamento básico, asfalto, próximas ao centro, longe de encostas, etc), passam a ser favorecidas em relação ao conjunto de terras disponíveis, acarretando ainda mais o encarecimento das moradias. A valorização pode ser sintetizada como uma forma de significação do espaço.

No mesmo sentido, passa a existir o que conhecemos como especulação imobiliária. Aqueles proprietários que, a princípio, possuem terras desprovidas das condições requeridas pela urbanidade, mantêm-nas desocupadas até que se tornem atrativas com a chegada de melhorias que, não necessariamente, são feitas por eles. Conforme Campos Filho (2001, p.48), trata-se de “[...] *uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos [...]*”.

Ponto negativo trazido pelo processo de especulação consiste na busca pela “melhoria” da localização dessas terras com relação às outras existentes. Isso se dá a partir da criação de áreas mais distantes e “piores”, fazendo com que o acesso às segundas passe, necessariamente, pelas primeiras, que serão valorizadas com a chegada de equipamentos. Esse processo acarreta diretamente a constituição de cidades em forma de “manchas de óleo”, com diversos núcleos urbanos, dispersos e carentes de infra-estrutura, encarecendo a provisão de serviços públicos e gerando elevados custos sociais para as populações carentes.

Enfim, retomando a tese principal defendida pelo autor:

“A consequência da existência do ‘problema fundiário’ é que a produção de moradias será necessariamente descontínua no tempo e no espaço, tornando-se extremamente difícil a aplicação permanente de capitais na construção e, conseqüentemente, a adoção de métodos industriais” (RIBEIRO, 1991, p.61).

As dificuldades para se obter a industrialização do setor também permitem o predomínio de métodos manuais. O investidor não despenderá grandes valores na aquisição de máquinas e equipamentos - que exigem um processo contínuo de utilização para o retorno, com o risco de acabar com esses investimentos imobilizados pela dificuldade de continuidade da produção. Certamente, preferirá a utilização de processos manuais, com poucos riscos e menos custos.

Já a “demanda solvável” é definida por Ribeiro como o problema da capacidade de compra. Nas palavras do próprio autor, esse problema “*é definido pelo alto valor relativo da mercadoria moradia, comparativamente ao poder de compra do conjunto da população*” (1983, p.38).

Primeiramente, os altos preços das moradias são um reflexo dos pontos já mencionados acima, como a propriedade privada da terra e a não industrialização da produção.

Por outro lado, o resultado da proletarização é a sobrevivência a partir de salários que não garantem a aquisição desse bem. O autor explica:

“A demanda formada por aqueles que têm capacidade de compra (demanda solvável) tende a ser reduzida também, na medida em que o desenvolvimento da produção capitalista leva à proletarização do conjunto da população, fazendo com que o salário seja a forma predominante de acesso aos bens necessários à reprodução da força de trabalho despendida no processo produtivo. Assim, o salário contempla as necessidades desta noite e não a de amanhã”. (RIBEIRO, 1983, p.38)

Sendo a assim, a aquisição de moradias passa a ser possível somente se compatível com a capacidade de pagamento dos trabalhadores, ou seja, num longo período de tempo e com auxílio de outros dois tipos de capitais que poderão surgir, dependendo do contexto histórico: o capital empréstimo (que fornecerá ao trabalhador crédito) e o capital imobiliário rentista (que adquire a moradia durante a produção para posteriormente alugá-la e transformá-la em fonte de renda) (RIBEIRO, 1991).

Esses novos tipos de capitais determinarão o surgimento de diferentes sistemas de circulação de moradia que poderão se sobrepor ou se suceder no tempo. 1) Primeiramente, o **sistema não-mercantil**, onde o “usuário” é o próprio possuidor da terra e produtor. Logo, também o agente dominante do processo; 2) Podemos também pensar num **sistema rentista** advindo do processo de urbanização e resultado da escassez de moradias. Aqui o agente dominante será o proprietário de terras, que poderá construir e em seguida alugar ou vender essas moradias, ou até mesmo alugar a terra a um construtor; 3) Um último sistema possível é o da **incorporação imobiliária**, onde o agente dominante é exercido por um capital de circulação capaz de controlar todo o processo. “*O incorporador compra a terra, planeja a operação, encontra financiamento para a produção e a comercialização e contrata a empresa construtora*” (RIBEIRO, 1983).

Por fim, a entrada de um dos maiores atores nesse cenário dará os contornos mais atuais da questão habitacional: o Estado. Este passa a atuar como regulador e atenuador da incapacidade do sistema para tornar a moradia mais acessível. A próxima seção inicia as análises desse capítulo pautadas na entrada do Estado, assim como sua capacidade de interferir na realidade habitacional.

### 2.3. O reconhecimento do problema e a incorporação do Estado

A questão habitacional, como a reconhecemos atualmente - direito social, logo, garantida pelo Estado através de políticas públicas, desponta a partir do “homem livre” criado pelo capitalismo e com as configurações históricas engendradas por esse modo de produção, inclusive pela luta de classes que sob ele ocorre (VILLAÇA, 1986).

Nesse sentido, não podemos afirmar que tínhamos um problema de moradias, por exemplo, durante a escravidão no Brasil. Sabíamos que existiam moradias precárias, pois negros, principalmente, viviam em condições degradantes. No entanto, quem se responsabilizava por essa situação? O Reino de Portugal? O Império do Brasil? O próprio escravo? Enfim, nem o Estado e nem a sociedade civil se colocavam com relação ao problema. Não havia a compreensão e nem o reconhecimento do fato como um problema público.

Essa situação é melhor compreendida a partir da explicação do predomínio das ideias liberais do período. Santos (1979) explica que

Embora os efeitos perversos da acumulação econômica por via do crescimento da produção industrial fossem já visíveis na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, principalmente, a inexistência de movimentos reivindicatórios organizados facilitava a hegemonia indisputada da crença em que o “mercado”, onde se encontravam indivíduos juridicamente iguais e autônomos, capazes de firmar acordos que a ninguém mais interessava, constituía o mecanismo mais eficiente, malgrado suas falhas setoriais e ocasionais, para combinar as mais elevadas taxas de acumulação de riquezas à mais justa distribuição possível de benefícios econômicos e, em decorrência, sociais (p.17).

O autor prossegue com suas explicações, afirmando que a necessidade do indivíduo de recorrer ao auxílio de associações de socorro mútuo ou as ajudas oferecidas pelos bem sucedidos, não significava que o “mercado” era ineficiente ou “injusto”, mas, pelo contrário, era indiscutível prova de inferioridade dos pobres e desvalidos. *“Os homens são desiguais, sustenta o credo meritocrático, e a distribuição de benefícios econômicos e sociais reflete essa desigualdade, através do mercado, e nenhuma ação pública, tendo por objetivo escamotear esse duro fato, é legítima”* (SANTOS, 1979, p.18).

No entanto, esta noção pró-mercado, com o passar do tempo, passa a apresentar fissuras, principalmente quando há o início do reconhecimento da existência de demandas coletivas, e não mais apenas individuais. Segundo Marshall (1965), o período entre guerras é o momento que reúne as condições necessárias, internacionalmente falando, para que as mazelas

sociais passem a ser reconhecidas e, com o tempo, incorporadas pelos Estados. Estamos nos referindo ao modelo de Estado denominado *Welfare State*. “*A depressão que se seguiu, abalando os países do mundo ocidental em diferentes espaços de tempo e com violência desigual, também se apresentou como um desafio ao qual, em alguns casos, a resposta foi similar*” (p.76). A resposta que o autor está se referindo é o próprio processo de edificação do Estado de Bem-Estar Social.

O resultado de tudo isso foi uma acentuada convergência da Política Social em todos os países em que se podia afirmar que a Política Social era realidade [...]. Podemos observar nas décadas de 1920 e 1930 um consenso emergente sobre a natureza e a extensão da responsabilidade governamental pelo bem-estar social (MARSHALL, 1965, p.78).

Nesse sentido, inúmeros são os trabalhos que encontramos na literatura que buscam explicar o surgimento, tipologias e até mesmo razões para a perda de força desse modelo de atuação estatal. Arretche (1995), ao analisar alguns desses trabalhos, classifica-os em dois grandes grupos, de acordo com suas similaridades e bases explicativas: 1) aqueles que pautaram suas análises em uma visão economicista, e 2) aqueles baseados em uma visão política.

Independente das várias, complexas e, muitas delas, não consensuais possibilidades explicativas oferecidas pela literatura, podemos pensar no *Welfare State* como o Estado interventor e preocupado com a proteção social mínima dos seus cidadãos. Em outras palavras: a construção de um sistema de proteção social.

É a partir de então que se generaliza e ganha dimensões quase universais nesses países um conjunto articulado de programas de proteção social, assegurando o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde, etc. (ARRETCHÉ, 1995, p.1).

Através dessa breve análise sobre o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, presente predominantemente na Europa, podemos também compreender melhor a incorporação pelo Estado brasileiro das questões sociais, entre as quais a moradia popular.

Primeiramente, é necessário pontuar que a própria literatura que aborda o assunto não é consensual ao afirmar se o Brasil é também parte dos países com sistema do tipo *Welfare State*. No entanto, o que se pretende é relacionar os fatos ocorridos na Europa com aqueles ocorridos no Brasil, no sentido compreender a primeira referência com relação à construção do Estado de

Bem-estar social, para daí então, chegarmos ao tipo de Estado que conhecemos e analisamos atualmente.

Draibe (1990, p.2), ao percorrer o mesmo caminho de análise, apresenta-nos a seguinte definição do que está considerando um *Welfare State* à brasileira:

Por *Welfare State* estamos entendendo, no âmbito do Estado capitalista, uma particular forma de regulação que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regula direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora.

Esping-Andersen (1991), por sua vez afirma que uma definição simples e, comumente encontrada, é “*a de que ele [Welfare State] envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos*” (p.98). É claro que muitas questões surgem a partir dessa definição bastante abrangente, como: o que significa básico? No entanto, o que nos interessa apontar com as análises dessa seção, é a partir de que momento as demandas sociais passam a ser incorporadas pelo Estado.

Além de compreendermos como se originou e se moldou esse tipo de Estado, cabe-nos também entender porque a moradia é considerada parte legítima do mesmo. Segundo Marshall (1965), “*a falta de um teto e as condições de vida que destroem ou abalam gravemente a saúde são questões às quais nenhum Governo pode ficar indiferente*” (p.195). No mundo industrializado e urbanizado, a moradia adquire extrema relevância, pois passa a ser considerada primordial à sobrevivência e à dignidade de qualquer cidadão ou família.

O Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE, 2001), em um de seus levantamentos acerca da questão habitacional, traz uma descrição clara do porque a moradia é tão importante, assim como, na sua ausência, é justificável a intervenção do Estado. Afirma que a moradia é central para a construção familiar, além de local privilegiado para a formação do indivíduo. O reconhecimento social pede um endereço, assim como um nome e uma ocupação. É onde a pessoa e a família se alimentam, sentem as alegrias ou tristezas, curam suas doenças, descansam ou mesmo trabalham em um espaço próprio e autônomo, sendo, portanto, fundamental para a integridade de qualquer indivíduo.

Essa noção de que a moradia constitui necessidade básica aos indivíduos, assim como outras necessidades (assistência social, saúde, previdência, por exemplo), é evidenciada, no Brasil, a partir dos anos 1930, durante o governo de Getúlio Vargas. É o princípio, de acordo com a literatura, de um Estado interventor e provedor (em certa medida) das necessidades básicas dos brasileiros. Certamente o momento em que se inicia o processo de construção de um Sistema de Proteção Social no país e, conseqüentemente, das políticas sociais.

Toda o próximo capítulo desse trabalho apresentará a maneira como o Estado, com o passar do tempo, interveio na questão habitacional em nosso país.

#### **2.4. A habitação no Brasil: um desafio para as políticas públicas.**

Como nos mostra Carmo (2006) através de seu trabalho, a forma usualmente utilizada pelos autores para estimar a realidade habitacional do país tem sido o déficit habitacional. Já na década de 1950, Andrade e Azevedo (1982) utilizavam-se deste indicador para apontar que a carência de moradias no país estava em torno de 3,6 milhões de unidades.

Há também o registro, encontrado no trabalho de Arretche (1990a), de que na década de 1960 o déficit do país estaria em torno de oito milhões de moradias, concentrado na população de baixa renda que, submetida a condições precárias de higiene e saneamento, vivia em “condições subumanas”. Essas informações são aprofundadas através de um estudo do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC, 1974) indicando que 6,5 milhões dos domicílios particulares urbanos (29% do total), em 1960, não possuíam água corrente e que 21% das moradias não contavam com instalação sanitária de qualquer natureza (*apud* CARMO, 2006).

Durante o advento do Banco Nacional da Habitação (BNH) há a informação, disponibilizada pelo próprio Banco, de que o déficit do país estaria estimado em 6,7 milhões de moradias no início da década de 1980, com a informação diferencial de que este déficit se concentraria nas regiões nordeste e sudeste, exatamente como veremos a seguir (*apud* CARMO, 2006, p.5).

Desde 1995, através do Centro de Estatística e Informação da Fundação João Pinheiro (CEI/FJP), a estimativa do déficit habitacional, anualmente, é divulgada a todo o país (metodologia oficialmente adotada pelo Ministério das Cidades). A última estimativa apresentada, do ano de 2008, contou com a participação do Banco Mundial.

De acordo com a FJP, os dados são gerados com base na análise dos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A metodologia utilizada pela Fundação se pauta em dois segmentos distintos de análise: a estimativa do déficit habitacional e a inadequação de moradias.

Por déficit habitacional entende-se a necessidade de reposição de unidades. É a *“noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento”* (FJP, 2011, p.15). Já por inadequação de moradias entende-se a carência ou precariedade de infraestrutura e serviços urbanos. São moradias que necessitam de certas condições para alcançar habitabilidade, como: ligação à rede de água tratada, ao serviço de coleta de lixo, à energia elétrica e iluminação pública, ao transporte público, etc (MARICATO, 1998).

A seguir, um quadro que detalha a metodologia utilizada pela Fundação, assim como todas as componentes utilizadas.

**Quadro 1 - Metodologia de cálculo do déficit habitacional e da inadequação de moradias**

ESPECIFICAÇÃO	COMPONENTES	DETALHAMENTO
DÉFICIT HABITACIONAL	a) <b>Habitações precárias</b> - Domicílios rústicos - Domicílios improvisados	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Cálculo para áreas:               <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Urbana                   <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Total</li> <li>▪ Aglomerado rural de extensão urbana</li> </ul> </li> <li>➤ Rural (à exceção do componente c)</li> <li>➤ Aglomerados subnormais</li> </ul> </li> <li>❖ Cálculo por faixas de renda familiar em salários mínimos para áreas urbanas</li> </ul>
	b) <b>Coabitação familiar</b> - Cômodos alugados, cedidos e próprios - Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo	
	c) <b>Ônus excessivo com aluguel</b>	
	d) <b>Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados</b>	
INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS	a) <b>Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Cálculo para áreas:               <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Urbana                   <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Total</li> <li>▪ Aglomerado rural de extensão urbana</li> </ul> </li> <li>➤ Aglomerados subnormais</li> </ul> </li> <li>❖ Cálculo por faixas de renda familiar em salários mínimos para áreas urbanas</li> </ul>
	b) <b>Carência de serviços de infraestrutura</b> (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)	
	c) <b>Inadequação fundiária urbana</b>	
	d) <b>Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva</b>	
	e) <b>Cobertura inadequada</b>	

**Fonte:** Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informações(CEI), 2010.

De acordo com o quadro 1, o déficit habitacional é composto por quatro variáveis principais: a) habitações precárias; b) coabitação familiar; c) ônus excessivo com aluguel; e d) adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados.

As habitações **precárias** englobam os domicílios rústicos e improvisados. Consistem em locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa, como por exemplo: pontes, viadutos e carros abandonados. O levantamento realizado em 2008 pela FJP apresenta essa variável como responsável por 20,5% do total do déficit, o que significa 1.138 milhões de moradias.

Já a **coabitação familiar** se refere às famílias que vivem com uma outra no mesmo domicílio (porém, possuem a intenção de adquirir um lar<sup>8</sup>). Essa definição também engloba famílias que vivem em cômodos. Esse é um ponto que merece destaque. Primeiramente, por representar a maior parcela do déficit com 39,3%. Segundo, pela sua evolução. De acordo com Magnabosco e Garcia (2011), a coabitação tem evoluído com relação aos índices anteriores, e isso vem acontecendo ao mesmo tempo em que o crédito habitacional tem se expandido.

Os autores comparam os fatos que estão ocorrendo no país com aqueles que ocorreram no Chile, referência em Política habitacional para a América Latina. O argumento é que a possibilidade de crédito é recebida pela população carente como uma alternativa de renda. *“A compra facilitada de um imóvel permite que jovens aumentem seu patrimônio e, em alguns casos, obtenham uma fonte secundária de renda (o aluguel)”* (MAGNABOSCO e GARCIA, 2011, p.15). Essa afirmação é reforçada a partir da informação de que 66% das famílias que vivem em coabitação justificam sua situação a partir de motivos financeiros.

A possibilidade de crédito e subsídio aumenta os investimentos na área e amplia a oferta de moradias, que refletem diretamente sobre o preço dos aluguéis. De um modo geral, há uma diminuição do custo de vida dessas pessoas, além de ampliação e melhora do estoque de moradias, em substituição às precárias.

Porém, no que diz respeito aos Programas habitacionais (e aqui se inclui o Programa Minha Casa, Minha Vida), os imóveis, por questão de justiça, devem ser ocupados por famílias que realmente venham constituir residência. Caso contrário, configura-se como uma disfunção dos objetivos do Programa (MAGNABOSCO e GARCIA, 2011)

O **ônus excessivo com o aluguel urbano** compreende as famílias urbanas com renda de até três salários mínimos e que tem comprometido 30% ou mais de sua renda com aluguel. Essa variável era utilizada no cálculo da inadequação de moradias, porém, passou-se a entendê-la como uma necessidade e não uma escolha por essas famílias. Essa noção foi impulsionada pelos “movimentos sem casa” e similares ao demonstrarem grande insegurança na manutenção de seus altos aluguéis (FJP, 2011, p.20-21). Essa variável é a segunda maior na composição do déficit, com 1.888 milhões de moradias. Somente na região sudeste há 991 mil famílias comprometidas financeiramente pelo valor de seus aluguéis. Essa situação é um nítido reflexo do intenso

---

<sup>8</sup> A coabitação familiar somente é considerada no cálculo do déficit habitacional se a família desejar construir um lar próprio, configurando a necessidade de uma nova moradia. Essa análise é incorporada a partir do Pnad de 2007.

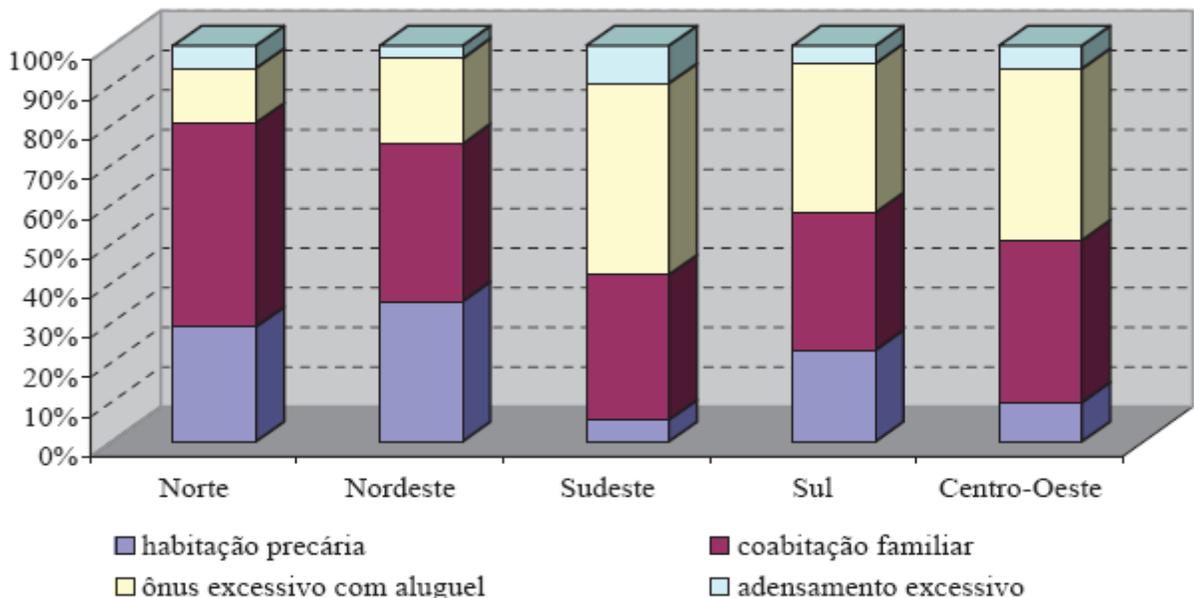
processo de valorização imobiliária e da inadequação do mercado habitacional brasileiro à maior parcela do déficit e demandante de moradias.

O **adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados**, quarta componente do déficit, é um fenômeno predominantemente urbano e o que menos contribui para o déficit, representando apenas 6% do total. Consideram-se para o cálculo os imóveis com mais de três pessoas por cômodo. Já que o inquilino não pode ampliar o imóvel, há a caracterização de necessidade de uma nova moradia.

Não adentraremos mais especificamente às variáveis de inadequação de moradias, pelo fato de que nossas análises se focam em um Programa que prevê a construção e aquisição de novas unidades. Logo, somente a análise dos dados que compõem a estimativa do déficit se faz necessária. No entanto, o anexo A traz um quadro com uma breve explicação de todas essas variáveis, pertencentes tanto ao déficit quanto à inadequação habitacional.

O gráfico abaixo apresenta uma síntese das variáveis que compõem o déficit de acordo com as regiões brasileiras.

**Gráfico 1- Composição do déficit por regiões**



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2008.

Ainda, pautados nas informações divulgadas pela FJP, a estimativa total do déficit habitacional brasileiro está em torno de **5.546.310 moradias**, das quais 4,6 milhões estão

localizadas em áreas urbanas. Esse mesmo levantamento apresenta uma distribuição do déficit de acordo com as regiões brasileiras, classificando a região sudeste como aquela que apresenta a maior escassez, somando o total de 2,04 milhões unidades. Logo em seguida, aparece a região nordeste com 1,94 milhões de moradias. A tabela a seguir apresenta a composição total do déficit por região:

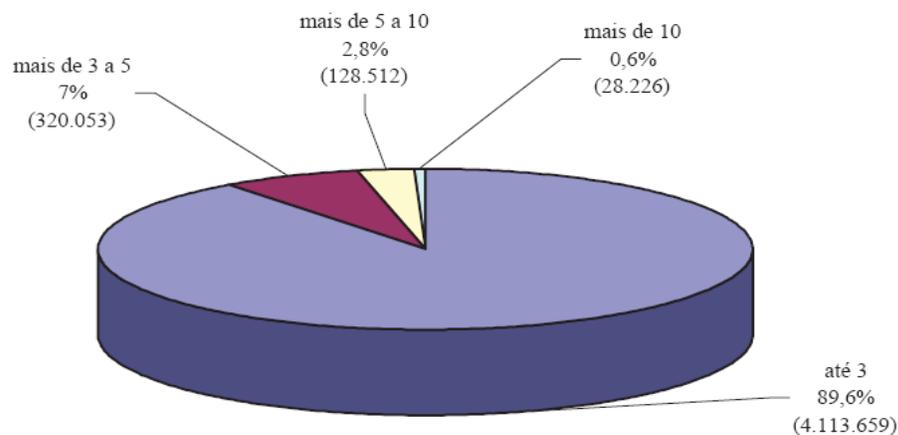
**Tabela 1 - Déficit habitacional por região**

Regiões	Unidades	% sobre o total
Sudeste	2.046.312	36,90%
Nordeste	1.946.735	35,10%
Norte	555.130	10%
Sul	580.893	10,47%
Centro-Oeste	417.240	7,52%
<b>Total</b>	<b>5.546.310</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro – 2008.

O que também merece destaque no estudo realizado pela FJP é a concentração predominante do déficit entre as famílias com renda de até três salários mínimos (S.M.). A Fundação apresenta quatro segmentos de renda que, se somadas às necessidades dos dois segmentos de menor poder aquisitivo (0-3 e 3-5 S.M.), totalizam 96,6% do total do déficit.

**Gráfico 2 - Déficit habitacional de acordo com a faixa de renda**



Fonte: Fundação João Pinheiro – 2008.

Como se pode ver, certamente, o maior desafio ao se enfrentar a questão habitacional no Brasil está em permitir que a população de baixa renda tenha acesso à moradia. Somente aquelas famílias que possuem até 3 S.M. compõem a maior parte (89,6%) do déficit. Essa é uma informação de grande importância e que devemos levar em consideração ao analisar qualquer programa que se proponha a construir habitações de interesse social nesse país.

Ao mesmo tempo em que nos deparamos com o alto índice de ausência de moradias, a Pnad nos permite também ter a dimensão do enorme número de imóveis vagos no país. Esse dado que, frequentemente é confrontado com o total do déficit, está em torno de 7.542 milhões de moradias, dos quais 72% estão em área urbana e 28% na área rural. Apenas a cidade de São Paulo possui 1.337 milhões de unidades que podem ser ocupadas.

A existência dessa vasta quantidade de imóveis vazios nos permite, como fez Rolnick (2009), vislumbrar outras possibilidades de combate ao déficit, visto que a oferta de subsídios e créditos individualizados, historicamente utilizados pelo país, não tem alcançado grandes mudanças.

É preciso aproveitar melhor, nos imóveis públicos, a aplicação da concessão de uso especial para fins de moradia e avançar em outros regimes de propriedade imobiliária, como as propriedades cooperativas existentes no Uruguai<sup>9</sup>. Além disso, é necessário aperfeiçoar as modalidades de programas de moradia e considerar a oferta de serviços, como o aluguel subsidiado, largamente utilizado em cidades americanas e países europeus [...]. Outra opção possível é a criação de modalidades de financiamento habitacional que não se restrinjam à construção de novas unidades em glebas e terrenos não edificados, mas incorporem as possibilidades de reciclagem e reabilitação de edifícios existentes localizados em espaços urbanos consolidados, em especial no centro das cidades, e que podem ser aproveitados para moradias populares (p.4-5).

Por fim, fazendo um balanço geral das análises realizadas, há o apontamento de que o déficit habitacional diminuiu comparativamente ao ano de 2007. Houve a redução de 442 mil unidades habitacionais no levantamento divulgado no ano de 2008. No entanto, é necessário acompanhar e aprofundar esses dados, como nos alerta, novamente, Rolnick (2009).

A autora, ao analisar a diminuição do déficit de 2005 a 2007 (de 7,9 para 7,2 milhões de moradias<sup>10</sup>), constatou que pela primeira vez em nosso país o déficit sofreu uma redução. No ano de 2007, realmente, 500 mil unidades foram construídas. No entanto, apenas 10% desse total

<sup>9</sup> Para mais informações sobre as cooperativas uruguaias consultar BAVARELLI (2006).

<sup>10</sup> A autora não apresenta a fonte dos dados.

foi para a construção de novas moradias, no mercado formal, para as famílias com renda de até três salários mínimos, enquanto que 50% foi destinado às famílias com mais de cinco salários mínimos. Um problema histórico na política habitacional brasileira de captura pela classe média dos recursos destinados à classe baixa.

Para encerrar essa seção, dois pontos merecem destaque, pois também serão utilizados para nortear a análise da Política Nacional de Habitação e o próprio Programa nos próximos capítulos. 1) Certamente, não há como ignorar o fato de que a principal demanda por habitação provém da população de mais baixa renda. Logo, é essencial analisar como os programas atuais buscam alcançar realmente essa camada da população. 2) Do mesmo modo, o funcionamento do mercado imobiliário reflete-se diretamente nos preços dos aluguéis, conseqüentemente, na capacidade de morar dos indivíduos. Isso demonstra que é necessário compreender como o governo tem buscado intervir nessa variável e tornado o estoque de moradias disponíveis no país mais acessível à parcela pobre da população.

Por fim, o próximo capítulo trata da Política Nacional de Habitação do Brasil. Em outras palavras, é a apresentação de como os governos têm lidado com esse problema com o passar do tempo. De uma maneira geral, perceberemos que a dimensão problemática que a questão habitacional atingiu atualmente também é resultado de um histórico de políticas públicas sem sucesso e incapazes de resolver o problema efetivamente.

### **CAPÍTULO 3 - RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO BRASILEIRA.**

O principal objetivo deste capítulo é apresentar ao leitor como se deu o surgimento da questão habitacional no Brasil, bem como a incorporação pelo Estado de ações destinadas a equacioná-la. Sendo assim, a análise se concentra nos momentos claramente identificáveis na literatura de ações que puderam alterar ou, minimamente modificar, a realidade habitacional do Brasil. Exemplos iniciais são os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) e a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiros órgãos de reconhecida atuação na área.

Outro ponto de destaque dentro desse contexto ocorre durante o Regime Militar que realiza a primeira estruturação de um sistema nacional de produção de habitação pública no país: o Sistema Financeiro da Habitação, gerido pelo Banco Nacional da Habitação (SFH/BNH), de grande importância e influência no futuro da Política Habitacional brasileira.

De um modo geral, o percurso de análise traçado neste capítulo, completa-se no governo presidido por Fernando Henrique Cardoso (FHC), momento que antecede o nosso principal foco de análise: a política habitacional do governo Lula.

Todo este processo de reconstrução nos permite mapear e analisar quais foram os principais atores presentes neste campo, seus interesses e influências; o contexto político, social e econômico do país em cada período; e os resultados dos programas implementados, fornecendo subsídios para esse exercício de compreensão da atualidade habitacional brasileira.

#### **3.1. O Sanitarismo e a Moradia Popular**

Apesar de sempre ter havido moradias precárias no Brasil, a questão somente adquiri notoriedade com o início das atividades urbanas e industriais. O contexto urbano brasileiro pode ser considerado pouco expressivo até 1920, pois a base econômica da maioria das capitais de estado era, praticamente, toda fundamentada na agricultura, o que não criava quase nenhuma condição para o desenvolvimento urbano do país.

Em 1890 nenhuma capital brasileira ultrapassava 12% da população do seu respectivo Estado, exceto Manaus, Belém e Cuiabá; em 1892 as capitais não ultrapassavam 14% da

população estadual e mais da metade não atingia sequer os 10%; em 1900, apenas quatro capitais, além das citadas anteriormente ultrapassavam os 10% do total estadual (SANTOS, 2005).

Apesar do processo de urbanização se iniciar na década de 1880, é a partir de 1920 que começa um cenário de mudança no país, produzindo índices realmente maiores que os anteriores.

Se o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial até o fim do século XIX e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8% a 10,7%), foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, para que essa taxa triplicasse, passando a 31,24% (SANTOS, 2005, p.25).

Este processo descrito está fortemente ligado às cidades de São Paulo, com a expansão do complexo cafeeiro, e Rio de Janeiro, capital nacional, os grandes centros dinâmicos do país a partir de então.

É também nesse período, mais especificamente, fim do século XIX, que temos a chegada dos imigrantes europeus como resposta à escassez de força de trabalho no país. Esse fato intensifica o processo de urbanização e ocupação das cidades brasileiras, pois, de acordo com Cano (1979 *apud* BONDUKI, 1998, p.17), somente na província de São Paulo, entre 1886 e 1900, somaram mais de 900 mil imigrantes.

Como afirma Bonduki (1998), todo esse processo gera extraordinária expansão do mercado de trabalho no país, porém, cria uma aglomeração de trabalhadores mal-alojados que, conseqüentemente, tornam-se uma grave ameaça à saúde pública. O crescimento urbano acarretou uma demanda por moradia, transporte e demais serviços urbanos até então inédita. Em 1861, 21.929 pessoas, de uma população de 191.002, viviam em cortiços na cidade de São Paulo. Em 1888, esse número passa para 46.680. (MARICATO, 1997).

Bonduki (1998) faz uma descrição dos cortiços encontrados na capital paulista:

Entre nós estes cortiços se caracterizam: 1) pela má qualidade e impropriedade das construções; 2) pela falta de capacidade e má distribuição dos aposentos, quase sempre sem luz e sem a necessária ventilação; 3) pela carência de prévio saneamento do terreno onde se acham construídos; 4) finalmente, pelo desprezo das mais comensais regras de higiene doméstica (p.24).

De maneira semelhante, porém se referindo ao processo de urbanização como um todo, Costa (1987) também caracteriza a ocupação da cidade do Rio de Janeiro e evidencia os problemas por ela gerados:

Principalmente, as condições de ocupação do espaço urbano foram apontadas como geradoras das doenças infecciosas e epidêmicas. A paisagem das moradias populares, dos cortiços, das ruas ‘estreitas, pobres e miseráveis’ suscitava forte reação nas classes dirigentes (COSTA, 1987, p.16).

A preocupação da classe dirigente era nítida. Antes mesmo de iniciar os trabalhos mais conhecidos desse período na cidade do Rio de Janeiro – as campanhas do sanitarista Oswaldo Cruz - as classes dirigentes estavam determinadas a remodelar a cidade, pois se fazia necessário atrair capitais e não se tinha “*uma só rua digna de mostrar ao estrangeiro, um edifício notável, um grande hotel, um bom teatro*” (EDMUNDO, 1938, p.36 *apud* COSTA, 1987, p.17).

De acordo com Ribeiro e Cardoso (1994), “*as intervenções urbanas visaram principalmente criar uma nova imagem da cidade, em conformidade com os modelos estéticos europeus, permitindo às elites dar materialidade aos símbolos de distinção relativos à sua nova condição*” (p.81).

E foi de acordo com essas ideias que a remodelagem foi iniciada: expulsão da população pobre do centro; proibição de mendigos perambulando pela cidade; criação do serviço de limpeza pública que percorria as ruas acompanhado de um ou mais carroções; institucionalização de visitas domiciliares encarregadas de remover tudo que fosse considerado prejudicial à saúde, entre outras mudanças.

Como resultado, o momento de remodelação da estrutura urbana minou os posteriores trabalhos de Oswaldo Cruz. As ações de reestruturação urbana foram confundidas com as de cunho sanitarista que, ao tornarem-se, verdadeiramente, o foco de atenção do Estado, passaram a ser encaradas com resistência pela população pobre da cidade. A campanha desenvolvida por Oswaldo Cruz impactou diretamente o ambiente urbano e as condições de habitação popular, resultando no aumento da dificuldade de moradia para essas camadas.

É exatamente por esse motivo – a estreita relação das questões sanitárias com as habitacionais, que Bonduki (1998) afirma que a preocupação com a habitação social somente surge graças ao trabalho de técnicos de saúde pública. Afirma ainda que vivenciamos um autoritarismo da ordem sanitária:

A polícia sanitária se estendia sobre os locais de fácil proliferação dos ratos [o papel do rato como vetor de doença já era cientificamente assentado nesse momento]: os pardieiros infectos e superlotados, os sistemas deficientes do esgoto e de água; a acumulação de lixo nas ruas e terrenos e sobre as condições de armazenamento de sacos de mantimento nos insalubres armazéns (COSTA, 1987, p.20).

Tamanha foi a intensidade da intervenção produzida que, no caso do Rio de Janeiro, Oswaldo Cruz foi ironizado pela imprensa, sendo chamado de o “general-mata-mosquito”, além de considerado um sanitarista despótico pelos positivistas da época.

Por fim, o objetivo dessa pequena seção é mostrar o surgimento do assunto da habitação como uma questão problemática, coletiva e de necessidade de ações públicas destinadas a promover seu desenvolvimento. O processo de urbanização desestruturado é a raiz do problema, que se desdobra em cortiços e habitações de imigrantes e trabalhadores desprovidas de condições mínimas de moradia. O imperativo sanitário evidencia a questão das moradias populares que, como veremos a seguir, será retomada de maneira mais específica durante o governo Vargas.

### **3.2. O primeiro período do Governo Vargas**

O período dos anos 30 traz um novo contexto e uma nova visualização das questões habitacionais. Segundo Bonduki (1998, p.73), “*o clima político, econômico e cultural, durante a ditadura Vargas (1930-45), colocou em cena o tema da habitação social com uma força jamais vista anteriormente*”. A moradia passa a estar presente nos discursos e realizações do Estado em prol da construção do “homem novo”, que é visto como pivô do processo de conquista da modernização através da industrialização.

Como afirmam Ribeiro e Cardoso (1996, p. 60-62 *apud* BRASIL e CARNEIRO, 2009, p.15), a era Vargas é marcada por algumas ideias nucleares: a nacionalização, a industrialização e a modernização. Para o alcance desses ideais a temática da questão social é trabalhada pelas políticas públicas predominantemente em dois focos: de um lado, a previdência e a assistência social como preocupação com a manutenção da capacidade de trabalho e, de outro lado, as condições de vida dos trabalhadores, envolvendo a alimentação, educação e habitação, entre outros aspectos.

Desta forma, a questão sanitária passa para um segundo plano e a habitação adquire uma nova importância no debate, condizente com o projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas. Passa a ser vista, primeiramente, como condição básica de reprodução da força de trabalho, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização. Do mesmo modo, passa a ser encarada como um fator importante na formação política, ideológica e moral do trabalhador (BONDUKI, 1998, p. 73).

Neste sentido, Azevedo (1988, p. 107) afirma que as políticas públicas, voltadas para os setores populares, neste período, visavam também aumentar a margem de legitimidade do Estado. Argumenta que, apesar da retórica dos discursos ser repleta de boas intenções, as realizações concretas se mostravam modestas e de discutível impacto sobre a precariedade das condições de moradia das classes de baixa renda.

A seguir, abordamos as primeiras e principais realizações ocorridas durante o governo Vargas com relação à provisão de moradias: a atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) com a Fundação da Casa Popular (FCP). A descrição de suas respectivas atividades, além de nos permitir compreender a realidade habitacional do país naquela época, dá-nos também a oportunidade de saber qual era a compreensão do Estado acerca do problema, como participava e interferia nessa questão.

### **3.2.1. Os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAP's**

A primeira experiência de produção habitacional no país se deu através dos Institutos de Aposentadorias e Pensão (IAPs). A literatura, de um modo geral, aborda sua atuação como fragmentada, secundária e corporativista, fato que poderemos comprovar mais adiante.

Os IAPs faziam parte do arranjo institucional corporativo iniciado na década de 1930, porém, concluído somente em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A criação e dinâmica dos IAPs se davam da seguinte maneira: como funcionavam a partir de categorias profissionais reconhecidas pelo Ministério do trabalho, para cada profissão reconhecida havia uma profissão regulamentada. A regulamentação de uma profissão permitia a criação de um sindicato oficial que atuasse em seu favor e, conseqüentemente, a cada categoria de sindicato o surgimento de um instituto de aposentadorias e pensão.

Apesar dos IAPs serem reconhecidos como o principal produtor de moradias financiado por fundos públicos, neste período, a produção em si era tratada de maneira ambígua e

secundária entre as finalidades destes órgãos. Isto porque entendiam que eram de sua competência, primeiramente, proporcionar benefícios públicos previdenciários (aposentadoria e pensão) e assistência médica.

Bonduki (1998, p.101) discorre sobre essa ambigüidade no tratamento da moradia pelos IAPs argumentando que a encaravam, ora como objetivo importante ligado à ideia de seguridade social plena, ora como mero instrumento de capitalização dos recursos captados e, portanto, desprovido de fins sociais. Soma-se a este fato a necessidade de preservação dos fundos previdenciários que, em outras palavras, representa a ideia de que uma atividade de segundo plano não poderia comprometer o exercício das principais competências.

Desde o princípio, a produção pública de habitação é marcada pelo princípio de auto-sustentação financeira. Com o decreto 1.749, em 1937, surgiram as condições para a atuação dos IAPs no campo habitacional propriamente dito<sup>11</sup>. Porém, é difícil determinar em que medida essas novas definições serviam para ampliar o atendimento social de habitação ou, antes, para ampliar a rentabilidade das reservas dos IAPs. Essa incerteza quanto ao funcionamento dos IAPs influenciou profundamente a constituição das políticas habitacionais do país, como veremos neste trabalho.

Em resumo, o modelo de atuação implantado pelo Estado, até então, tinha como premissa básica de funcionamento o princípio da auto-sustentação financeira, voltado para a conservação dos fundos e o atendimento daqueles que pertenciam formalmente à categoria que representava o instituto. Este modelo, como discute Santos (1979), retrata muito bem o que definiu em seu trabalho como *Cidadania Regulada*. Segundo o autor, este funcionamento corporativista do modelo de provisão de moradias pelos IAPs somente beneficiava aqueles que possuíam um emprego formal com carteira assinada, uma profissão reconhecida. A cidadania e os direitos eram privilégios de poucos. Apesar do modelo apresentar uma evolução com relação ao imperativo sanitário da República Velha, ainda era bastante restrito e clientelista, como nos afirma o autor:

“A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico

---

<sup>11</sup> “Pelo dispositivo, os institutos ficavam autorizados a criar carteiras prediais, definindo-se ‘o modus operandi’ de cada instituição no setor habitacional” (FARAH, 1983, p.46).

comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico” (p.69).

Ao pensarmos nessa realidade brasileira, em especial nestas políticas corporativistas, na área habitacional, facilmente também encontramos correspondência na tipologia desenvolvida por Esping-Andersen (1991). O autor nos apresenta três tipos de Welfare State que identificou ao analisar o fenômeno do chamado Estado de Bem Estar Social entre os países europeus. Os tipos são: Residual ou Liberal, Corporativista e Social-democrata. De um modo geral, a classificação de Andersen nos permite compreender melhor a intervenção estatal, bem como suas peculiaridades nos diferentes países.

De acordo com Draibe (1990), que se utiliza da tipologia de Andersen, o Estado de Bem-Estar brasileiro, neste período, encaixaria-se no conjunto de países que apresentam características corporativistas na definição de suas políticas sociais, como também mostrado por Santos logo acima. Como a Alemanha (principal representante do grupo), o Brasil agia pautado nas categorias de trabalhadores. Primeiro, porque somente os trabalhadores com carteira assinada eram beneficiados por essas políticas; em segundo lugar, porque esses benefícios atingiam somente algumas categorias, como os bancários, funcionários públicos, os industriais, ferroviários, marítimos, entre outros, como bem mostra a atuação dos IAP's<sup>12</sup>.

Segundo Esping Andersen, nesses países “a obsessão liberal com a mercadorização [sic] e a eficiência do mercado nunca foi marcante e, por isso, a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida. O que predominava era a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto, estavam ligados à classe e ao *status*” (1991, p.108-109).

Foi nesse contexto corporativista que os IAPs desenvolveram seu trabalho. Apesar de não haver uma única maneira de funcionamento, visto que o decreto 1.749 previa a cada instituto a definição de sua atuação segundo sua carteira predial, o modelo implementado pelo IAPI

---

<sup>12</sup> “... nas suas relações com os grupos de interesse e com o sistema político, o Welfare State brasileiro tendeu a adquirir, desde os seus primórdios, conotação *corporativista*, característica que freqüentemente marca os sistemas de base meritocrática-particularista e que geralmente se manifestam em notórios privilégios na área, por exemplo, das aposentadorias.[...] A literatura específica faz constantes referências, no passado, às relações privilegiadas e de conteúdos corporativistas e clientelísticos, no caso da previdência social, entre as burocracias sindicais alojadas nos IAP, a burocracia do Ministério do Trabalho e cúpulas partidárias, especialmente do PTB” (DRAIBE, 1990, p.11).

(Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários) é um bom referencial, já que foi incorporado com o tempo pelos outros IAPs, vigorando com poucas alterações até praticamente 1964. O modelo baseava-se em três planos (BONDUKI, 1998, p.108):

Plano A: Os IAPs locavam ou vendiam unidades habitacionais em conjuntos adquiridos ou construídos pelos próprios institutos, com a intenção de gerar moradia digna sem o prejuízo da remuneração mínima do capital investido.

Plano B: locavam ou vendiam aos associados para a aquisição ou construção da moradia no terreno do próprio indivíduo.

Plano C: realizavam empréstimos hipotecários (tanto para pessoa física quanto jurídica), com a intenção de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas.

Os planos A e B melhor caracterizavam o objetivo social dos institutos. Apesar de, por vezes, atender aos associados da classe média ou alta, foram as determinações desses planos que permitiram os primeiros passos para a concretização de uma política de habitação social. Como afirma Varon (1988 *apud* BONDUKI, 1998, p.105)

[...] a tendência social que objetivava fornecer habitações acessíveis aos salários da classe trabalhadora representou a forma encontrada pelo Estado para intervir na questão da habitação das classes de baixa renda como forma de garantir a paz social e a continuidade do processo de reprodução.

O que surge de maneira equívoca é a adoção pelos institutos do aluguel no plano A. Durante o período, a preferência pela casa própria, de várias formas, foi difundida, tanto no que diz respeito aos objetivos de ordem econômica (a redução do custo de reprodução da força de trabalho) quanto de ordem ideológica (onde a moradia era vista como um instrumento eficaz na transformação do indivíduo em defensor da ordem e do conservadorismo). Os próprios discursos de Vargas sintetizavam essas ideias na defesa das facilitações por parte do governo e das elites na obtenção pela classe trabalhadora de moradias próprias.

Já o plano C refletia claramente a preocupação com a manutenção econômica dos IAPs, onde a busca pela estabilidade econômico-financeira da instituição previdenciária era a principal preocupação. Por fim, através desse modelo corporativista de atuação, os IAPs foram os principais produtores de habitação, a baixo custo de 1930 (mais especificamente 1937 com o decreto 1.749) à 1963.

### 3.2.2. Fundação da Casa Popular (FCP)

Em seguida, temos a criação da Fundação da Casa Popular (FCP). Sua criação em 1946, durante o governo Dutra, destaca-se por ser a primeira agência de nível nacional direcionada exclusivamente para a produção de moradias populares. Além da produção de casas, era incumbência da FCP a *“provisão de serviços de infra-estrutura e saneamento básico, bem como imprimir maior dinamismo à sua atividade-fim”* (AZEVEDO, 1988, p.108).

O desenho da política desenvolvida pela FCP consistia na busca pelo barateamento das casas populares com o intuito de aumentar a possibilidade de acesso ao programa por parte da população de baixa renda. Entre essas medidas incluíam-se vários subsídios indiretos, como construir somente em terrenos doados pelas prefeituras, garantir baixas taxas de juros e permitir um longo prazo de financiamento para o comprador final.

No que diz respeito à implementação desse modelo desenvolvido pela Fundação, surgiram sérios problemas que lhe conferiram uma atuação fraca e refém da política populista do período. A proposta de atuação mais centralizada e consistente no setor habitacional contrariava os interesses dos IAP's e da própria burocracia do Ministério do Trabalho. Isto porque a aquisição de uma unidade habitacional produzida pelos IAP's, bem como a adesão aos contratos das obras de construção das mesmas, eram fortes moedas de troca no jogo clientelista que seriam perdidas com a transferência das operações imobiliárias para a FCP.

A atuação da FCP pode ser resumida da seguinte maneira:

Criada para resolver no plano federal a questão habitacional, a FCP transformou-se num órgão dominado por práticas venais e pressões políticas rasteiras: a FCP ‘não foi capaz de alcançar maturidade institucional traduzida em paradigmas universalistas, em firmeza de objetivos e em prestígio organizacional. A imagem que dela ficou era de um órgão à deriva, despersonalizado, que vagava ao sabor das injunções e das características transitórias de seus chefes’ (ANDRADE et AZEVEDO, 1982, p. 30 *apud* BONDUKI, 1998, p. 125)

Em continuidade, Bonduki afirma que a fragilidade financeira e institucional da FCP fez com que a mesma sobrevivesse *“por inércia até 1964, sendo considerada um símbolo da ineficiência governamental e do predomínio da fisiologia em detrimento da racionalidade e do interesse público”* (BONDUKI, 1998, p. 125). A citação a seguir caracteriza muito bem o funcionamento clientelístico da Fundação, capturado por Azevedo e Andrade ao estudarem o caso de um conjunto habitacional de Belo Horizonte:

Injunções de ordem política enviesavam o processo. Inscrições fora do prazo, solicitações que não preenchiam as condições prescritas, alterações de classificação e privilégios na escolha de casas não foram casos raros. Sabedores de tais constrangimentos, muitos candidatos buscavam reforçar sua possibilidades através de acompanhamento mais de perto do processo, de contatos políticos, e de favores de funcionários e dirigentes. A idéia reinante era que, se deixado à própria sorte, o processo seria passado para trás. (Azevedo e Andrade, 1982, p. 29)

Apenas como um balanço da produção habitacional do período, a FCP, durante os dezoito anos em que atuou, produziu algo em torno de 18.132 unidades habitacionais. Enquanto que os IAP's, de 1937 a 1964, produziram 123.995 unidades, além dos milhares de apartamentos financiados à classe média (BARBOSA, 2008, p. 41). Com estas informações, podemos fazer duas constatações: primeiro, mesmo com um período menor de atuação, ainda é possível afirmamos que a FCP teve uma fraca atuação frente aos IAP's; segundo, apesar de todos os problemas apontados e presentes na atuação de ambos os órgãos, tivemos neste período uma produção notável de pouco mais de 140 mil moradias em um país de 45 milhões de habitantes. Porém, a ausência de uma política global para o setor, com estratégias de produção e financiamento face ao crescimento urbano, foi tornando a intervenção cada vez mais insignificante.

De acordo com a literatura, a parca produção da FCP pode ser atribuída aos seguintes fatores: 1) ausência de mecanismos de financiamento adequados à produção de habitações que permitissem um fluxo contínuo, menos volátil e com capacidade de fazer frente às necessidades que a situação impunha (Arretche, 1990a e Azevedo e Andrade, 1982); 2) a utilização de uma política paternalista de crédito que subsidiava quase totalmente o acesso à moradia (Azevedo e Andrade, 1982); e 3) a defasagem dos custos de produção em relação à estrutura de rendimentos da população brasileira (Arretche, 1990a). Por fim, desestruturada e impregnada de paternalismo e de clientelismo, a FCP foi incapaz de responder à altura das necessidades habitacionais do país naquele momento.

O fim da FCP se dá com a chegada ao poder do Regime Militar em 1964. Dentre os argumentos utilizados pelos militares para extinguir aquele órgão, estava o fato de considerarem a Fundação irrecuperável em virtude de suas ligações viscerais com o antigo regime. No geral, apesar dessa rejeição à FCP, muitas das propostas não implementadas de reforma dessa entidade e sua política foram posteriormente incorporadas pelo BNH, como veremos a seguir.

### 3.3. O Sistema Financeiro Habitacional e o Banco Nacional da Habitação

Como medida contrária à situação habitacional experimentada pelo país, o regime implantado a partir de 1964 cria o Sistema Financeiro Habitacional (SFH). Voltado exclusivamente à provisão habitacional, o Sistema seria um dos elementos capazes de intermediar o crédito e permitir realizar financiamentos de médio e longo prazos (ARRETCHE, 1990b). Propunha-se a ser um sistema que se autofinanciasse, liberando os recursos do Orçamento da União (OGU) para outras áreas.

A base de recursos do novo Sistema era basicamente composta por dois outros subsistemas: a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), que consistia na captação de letras imobiliárias e cadernetas de poupanças; e a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que se baseia no depósito realizado no início de cada mês pelos empregadores, no valor correspondente a 8% do salário do funcionário, constituindo uma poupança compulsória dos trabalhadores. Além de financiar programas de habitação e de saneamento básico e infra-estrutura, o fundo permite saques realizados pelos desempregados sem justa causa, acometidos de doenças graves, aposentadoria, entre outros motivos<sup>13</sup>.

O principal órgão responsável pela sua gestão era o Banco Nacional de Habitação (BNH) que, como afirma Arretche (1990b) “*passaria a ser o sinônimo da presença estatal na área habitacional do período 1964-86*” (p. 23). Criado pela Lei 4.380 de 21/8/1964, foi sem dúvida o principal órgão da política habitacional do período, edificado com o objetivo de ser o orientador, disciplinador e controlador de todo o sistema, incluindo a questão do saneamento básico.

Com efeito, tamanha foi a atuação do BNH no mercado habitacional que, retomando Arretche (1990b), é possível afirmar que suas ações neste período possuem características

---

<sup>13</sup> A criação do FGTS substituiu, na prática, o regime de indenização por rescisão do contrato de trabalho então vigente. A Consolidação das Leis do trabalho (CLT) – Decreto Lei 5.452, 1/5/43 – estabelecia a indenização ao trabalhador demitido, na base de um salário mensal por ano trabalhado ou período acima de seis meses (art.478), e determinava que o trabalhador adquiria estabilidade ao completar 10 anos na mesma empresa, só podendo ser demitido ‘por falta grave ou circunstâncias de força maior, devidamente comprovadas (art.492), com direito à indenização por tempo de serviço em dobro, no caso de extinção da empresa (art.497) (CARVALHO, Carlos E.; PINHEIRO, Maurício Mota S., 1999, p.3) CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Voce/fgts/index.asp>. Acesso em: Ago/2011.

próprias, permitindo-nos até falar de um modelo de política habitacional de tipo distinto<sup>14</sup>. Em outras palavras, a autora salienta uma atuação pesada do Estado neste período, tanto como produtor direto em substituição à ação privada, como organismo regulador das relações puramente de mercado.

Como já mencionado, o mercado da casa própria foi dividido em dois grandes subsetores que eram operados e financiados por agentes e fundos diferenciados, assim como direcionados a públicos distintos. O SBPE era voltado para o atendimento das classes de renda média (a chamada faixa de mercado: famílias capazes de se comprometer com um financiamento bancário, a taxas de juros superiores a 8% a.a.) e gerido pelos agentes privados - também chamados de agentes financeiros do SFH, que serviam para financiar investimentos propostos por empreendedores ou construtoras. Aqui, o BNH apenas regulava o funcionamento.

Recebido o financiamento, o empreendedor vendia as moradias produzidas aos consumidores finais, e estes assumiam a responsabilidade de pagamento da dívida às instituições financeiras, tornando-se mutuários do Sistema. Deste modo, o empreendedor era apenas um elo do processo, visto que após a venda do imóvel, ele repassava sua dívida com as instituições financeiras para os mutuários (SANTOS, 1999, p. 11).

Já o FGTS era administrado pelo BNH, com foco exclusivo na construção de casa de interesse social para a população de baixa renda. Neste, o Estado atuou de forma produtiva associada, substituindo parcialmente o setor privado. A utilização de fundos compulsórios (FGTS - representando aqui a expansão de recursos extra-orçamentários) constituiu uma das grandes inovações do novo regime, a exemplo de outros fundos compulsórios utilizados para produção habitacional já encontrados no México (infontavit) e na Argentina (Fonavi) (ARRETCHE, 1990b, p.27).

Enquanto no SBPE existia a figura do empreendedor como intermediário no processo de produção e comercialização das moradias, no subsistema do FGTS essas funções eram realizadas pela Cohab (Companhia de Habitação) ou assemelhadas que, segundo Azevedo (1988, p.111) eram “*empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais*” com a função de coordenar as diferentes agências públicas e privadas participantes do processo de produção das moradias. Isso reduzia o preço das unidades, dado que se retirava o valor do

---

<sup>14</sup> Neste trabalho, “**Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional**”, Arretche (1990b) compara o modelo brasileiro de intervenção estatal na habitação aos modelos Suecos e Norte-americanos.

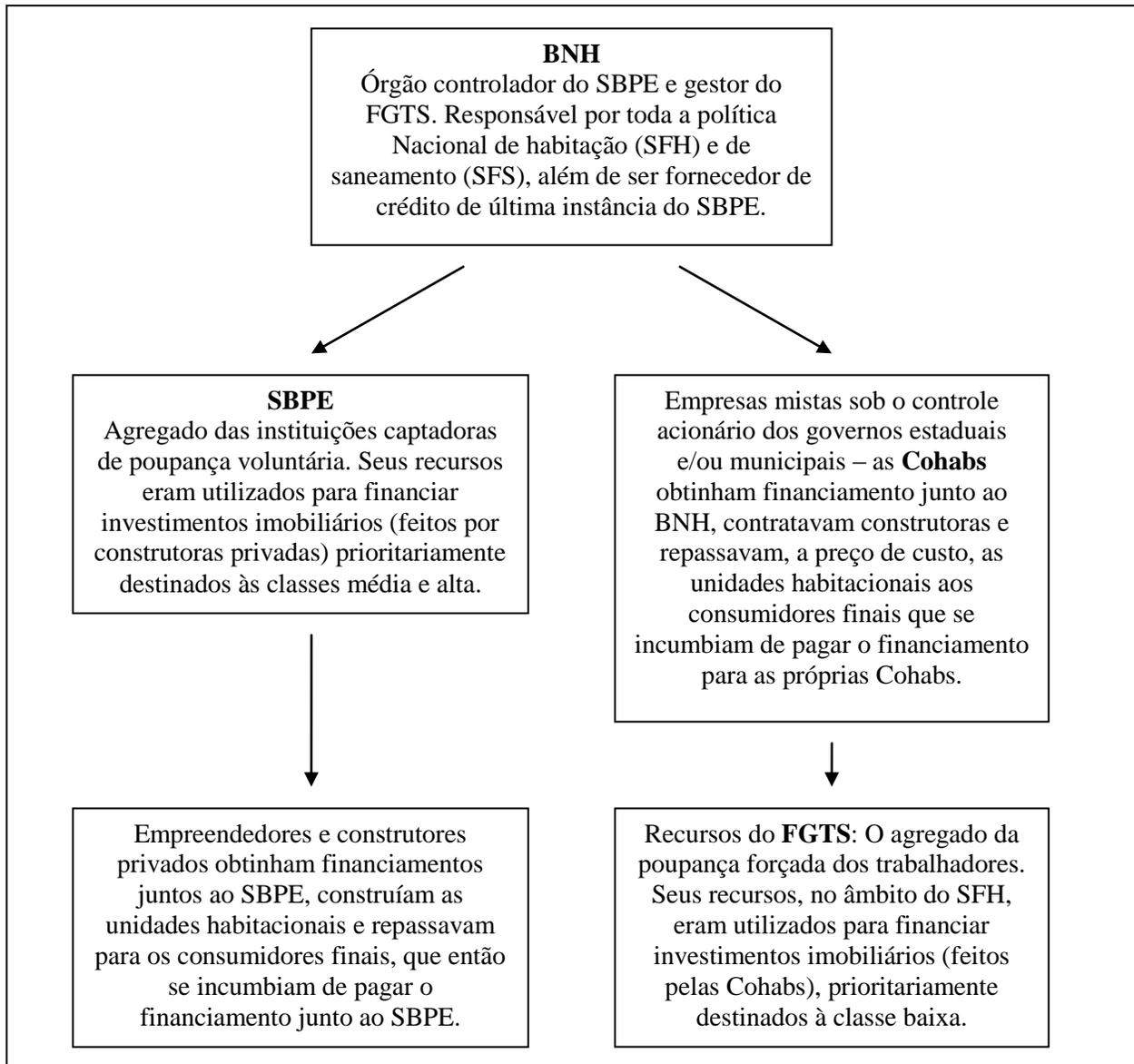
“lucro do incorporador”, já que as Cohab eram apenas remuneradas por uma taxa de administração.

Em outras palavras, como uma rede de agências responsáveis pela operacionalização da política centralmente formulada pelo BNH, as Cohabs recebiam financiamentos mediante a apresentação de projetos compatíveis com os pré-requisitos técnicos do BNH, produziam os conjuntos habitacionais em parceria com a iniciativa privada, além de fiscalizar essas obras destinadas à camada mais pobre da população.

Após compreendermos a produção realizada por meio do FGTS, é relevante destacar o forte grau de atuação do Estado em articulação à ação privada. Apesar de sabermos que o SFH não resolveu o problema da habitação do país, de 1964 a 1986, 4,8 milhões de novas moradias foram produzidas no país, sendo que no período de 1979-80, a participação do BNH na produção de moradias era de quase 50% (MELO, 1988, p.8 *apud* ARRETCHE, 1990b, p.28).

No geral, o BNH não era apenas o principal formulador da política urbana no país, como também o maior ator na produção das unidades para baixa renda e regulador da atividade no país. O quadro a seguir organiza a estrutura inicialmente montada pelo SFH:

**Figura 2 - Sistema Financeiro de Habitação: SFH**



Fonte: SANTOS, 1999. p.12

Com relação ao funcionamento do SFH, uma de suas premissas básicas era a auto-sustentação. Com isso, o Sistema dependia de dois fatores essenciais: a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e o grau de inadimplência dos mutuários. Porém, era exatamente essa relação que caracterizava uma das principais vulnerabilidades do sistema, que o tornava totalmente susceptível às variações macroeconômicas que afetassem essas variáveis.

Como nos explica Santos (1999, p.13) quaisquer “*flutuações econômicas que implicassem quedas nos salários reais necessariamente diminuiriam a capacidade de pagamento dos mutuários, aumentando a inadimplência e comprometendo o equilíbrio atuarial do sistema*”. O aumento na taxa de desemprego também alterava diretamente a manutenção do sistema, pois ao mesmo tempo em que diminuía a arrecadação, aumentava a quantidade de saques do FGTS. Ou seja, os problemas poderiam vir tanto pela via da captação de novos recursos como pela via do retorno da aplicação desses recursos.

E essa vulnerabilidade veio à tona exatamente nos primeiros anos de vigência do modelo: período de política anti-inflacionária que culminou em baixo crescimento e queda nos salários reais. Soma-se a isso, o fato das prestações serem reajustadas trimestralmente enquanto os salários eram corrigidos anualmente. Para enfrentar esse contexto, o Governo criou o Plano de Equivalência Salarial (PES) e o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS).

Com o PES, as prestações passaram a ser reajustadas anualmente e pautadas no aumento médio dos salários. Porém, os saldos devedores continuavam reajustados trimestralmente, o que causava desequilíbrio na manutenção do sistema. Como remédio a esse problema entrava o FCVS, que consistia num valor adicionado às novas prestações destinado a compor o Fundo que quitaria o remanescente do saldo devedor do mutuário (SANTOS, 1999, p.13).

Com a inflação razoavelmente controlada, ou até 1979 quando sua taxa não passou de 45%, não houve para o SFH grandes problemas de descompassos entre o reajuste das prestações e o dos saldos devedores. Porém, quando atingiu 100% em 1989 e 200% em 1983 esse quadro se alterou, principalmente com relação às classes médias e altas. Até então, os reajustes das prestações dessas classes não haviam ultrapassado seus reajustes salariais.

Em 1983, quando há uma alteração e os reajustes passam ser feitos de acordo com os tipos de classes, evidencia-se o problema (a tabela 2, claramente, ilustra essas alterações). Isso porque, neste momento, as prestações das classes mais altas têm reajuste maior que o de seus salários. Como consequência, mais próximas das mídias escritas e faladas, estas classes são capazes de veicular suas reivindicações, além de engrossar os índices de inadimplência (já experimentados pelo sistema com as classes baixas) e de surgirem várias ações judiciais contra o Sistema no período.

**Tabela 2 - Reajuste das prestações dos mutuários do SFH:1965/1984**

Ano	Reajuste do Salário Mínimo (%)	Correção Monetária	Reajuste das Prestações (%)
1965	57,14	63,00	57,14
1966	27,27	39,20	27,27
1967	25,00	23,23	25,40
1968	23,43	25,00	23,43
1969	20,37	18,51	20,37
1970	20,00	19,60	20,00
1971	20,56	22,67	20,51
1972	19,15	15,30	19,15
1973	16,07	12,84	14,70
1974	20,77	33,31	14,40
1975	41,40	24,21	34,00
1976	44,14	37,23	26,72
1977	44,06	30,09	36,97
1978	41,00	36,24	30,51
1979	45,38	47,19	39,76
1980	82,96	50,77	55,06
1981	103,99	95,57	72,84
1982	96,20	97,76	89,03
1983	100,39	156,58	130,42
1984	179,43	215,27	191,05

**Fonte:** Silveira e Malpezzi, 1991, p.95 *apud* Santos, 1999, p.15.

Como mencionado, apesar da inadimplência se acentuar após 1983 com a participação das classes mais altas, desde o início o SFH sofria com a inadimplência da classe mais baixa. Isso fez com que houvesse o reconhecimento de que o Sistema não estava sendo capaz de solucionar os problemas de sua responsabilidade. Soma-se a maneira como os recursos oriundos do FGTS e SBPE (promoção pública ou privada) eram geridos: de modo que retornassem a seus depositantes com juros e correções monetárias. Assim, a gestão dos fundos foi submetida à mesma lógica de operação: *“a lógica da empresa privada, segundo a qual investimentos sem retorno implicam a inevitabilidade da falência”* (ARRETCHE, 1990b, p.30).

A necessidade de manutenção do equilíbrio entre o ativo e passivo dos fundos, obrigou a transmissão integral dos custos de produção das unidades para as prestações dos

mutuários, o que dificultava o acesso ao sistema pela classe mais baixa, além de resultar no aumento da inadimplência daqueles que já possuíam um financiamento.

Diante dessa situação, duas possibilidades foram tomadas com a intenção de barateamento da produção: a) a doação de terrenos ou infra-estrutura pelo estados ou municípios; b) a adoção pelo BNH de um conjunto de programas que abandonavam a ideia de conjuntos habitacionais convencionais (Profilurb, Promorar, João de Barro, que visavam auxiliar a autoconstrução e a reurbanização de áreas precárias), visto que o Banco ofertava somente a casa própria e nova.

O Profilurb, inicialmente, era um programa de financiamento de lotes urbanizados destinado à população de até três salários mínimos. Em 1978 foi alterado, passando a incluir um núcleo habitacional de apenas um cômodo com ducha e vaso sanitário. Para substituir o Profilurb, em 1979 é criado o Promorar, que caracterizava um programa de tramas saneadas com núcleo habitacional que procurava manter a população no seu local de residência<sup>15</sup>. Finalmente, João de Barro foi um programa de mutirão (autoconstrução) que atuou principalmente na região nordeste. Dada a proposta diferenciada, esses programas foram nomeados de alternativos (BARBOSA, 2008, p. 51).

É importante destacar, como nos lembra Santos (1999), que esses programas tiveram pouca expressão, não se destinavam à produção integral de novas moradias, além de serem criados apenas no final da década de 1970, sendo que o SFH já operava desde 1964 (p.17).

O fato do BNH só oferecer, inicialmente, a opção pela casa própria e nova é colocada como uma estratégia política do regime. Segundo alguns autores (Azevedo & Andrade, 1982), o crédito hipotecário seria encarado pelos formuladores do regime como um fator de estabilidade política e social. “...os indivíduos que se tornassem sujeitos de um crédito hipotecário teriam resistências à participação em greves, devido à necessidade de fazer frente aos compromissos assumidos” (ARRETCHE, 1990b, p.30). Por outro lado, há a interpretação da ação conjunta do Estado com o setor privado, de modo que o primeiro buscava estimular o último, ampliando as atividades da construção civil.

---

<sup>15</sup> “A evolução das ideias e das práticas, iniciada durante a década de 1960 – notadamente no Chile e no Peru – intensificou-se durante os anos de 1970 com o impulso dado pelas conferências das Nações Unidas sobre o meio ambiente (Estocolmo, 1972) e sobre a habitação (Vancouver, 1976), seguidas da criação do Centro das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos-Habitação, em Nairóbi. Os projetos de tramas de recepção (sites and services), e depois de regularização-reabilitação da habitação subintegrada existente (*squatter/slum upgrading*), financiados pelo Banco Mundial, contribuem para a difusão dos novos conceitos” (SACHS, 1999, p. 150).

Outra característica fortemente encontrada no sistema montado durante o Regime Militar, e principal marca do modelo, é a centralização da política. Contrariando os modelos implementados anteriormente, onde a ação Estatal era dividida entre os vários agentes (caixas econômicas, IAP's, FCP), passa a existir um único centro de decisão, de onde emanavam as ordens e a padronização da política. “*Sob o comando do BNH estabeleceram-se divisão de trabalho entre atores públicos e privados nas etapas da captação de recursos, financiamento, construção e comercialização de moradias*”. O Estado através do Banco, de uma forma ou de outra, participava de todas as etapas da cadeia produtiva do setor (AZEVEDO, 1982, p.65).

A política de subsídios creditícios também é destacada na literatura que aborda o período e as ações do BNH. Segundo Arretche (1990b), esta foi realizada através de três mecanismos:

1) juros privilegiados para as unidades produzidas pela promoção pública: as agências produziam com base em um teto de custos que deveria corresponder ao valor do financiamento à disposição da população alvo dos programas;

2) reajuste das prestações: o BNH reajustava as prestações de modo que pudesse compatibilizar os efeitos da inflação com a capacidade de pagamento dos mutuários. Por isso, sempre buscava reajustar as prestações pelo valor mais baixo do índice de variação do salário mínimo ou o índice de variação das ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional). Visto que as prestações eram reajustadas por índices menores que os do reajuste do saldo devedor, identificamos um grande afluxo de subsídios concedidos aos beneficiários;

3) saldos devedores: os saldos devedores, além de reajustados por índices diferenciados, também o eram em períodos diferentes, o que implicava condições mais facilitadas de amortização do crédito aos mutuários (fato já abordado parcialmente).

Destaca-se que esses subsídios eram concedidos a todos os mutuários do sistema de maneira indiscriminada. Logo, quanto maior o montante de empréstimos, maior o volume de subsídios concedidos. Isso fez com que os mutuários do SBPE fossem mais pesadamente beneficiados com relação àqueles pertencentes ao SFH.

Em estimativa feita pelo Banco Mundial (1987: tabela 61), em 1985 cada mutuário de renda superior a cinco salários mínimos receberia uma média anual de 543 dólares de subsídio por ano, ao passo que o subsídio creditício para os mutuários cuja renda era inferior a cinco salários mínimos foi estimado em 112 dólares (ARRETCHÉ, 1990b, p. 31).

Outra forma de subsidiar a população era através de isenção fiscal. Com vistas a também controlar a taxa de inadimplência, o governo oferecia isenções através do Imposto de Renda. Em outras palavras, o governo incentivava o pagamento das prestações através de renúncia fiscal, porém, esse recurso acabou privilegiando apenas a parcela de maior renda da população, aquela que paga imposto de renda.

Por fim, após apresentarmos o modelo de intervenção na área habitacional edificado durante o Regime Militar, muito também compreendemos sobre o Sistema de Proteção Social do país. Essa estrutura centralizadora não foi uma característica específica da habitação, mas sim parte de um projeto muito maior que pautou desde as políticas econômicas até às sociais.

De acordo com Draibe e Aureliano (1989), esse é o momento em que se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados, superando as formas fragmentadas e socialmente seletivas anteriores. É o indício do processo universalizante e de aparecimento de políticas públicas de massa (p.140).

Conforme as autoras, esse é o momento em que:

define-se o núcleo duro da intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas das políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema (DRAIBE, 1990, p.9).

Todo esse processo descrito na citação acima para a caracterização da ampliação do Sistema de Proteção do país é facilmente identificável na construção da intervenção na área de habitação. Como mencionado, através do BNH há a centralização e a coordenação de toda a política desenvolvida durante o período, lugar de onde emanavam todos os princípios e mecanismos de funcionamento. Do mesmo modo, há a criação dos recursos que darão a base necessária para a implementação da política (SBPE e FGTS).

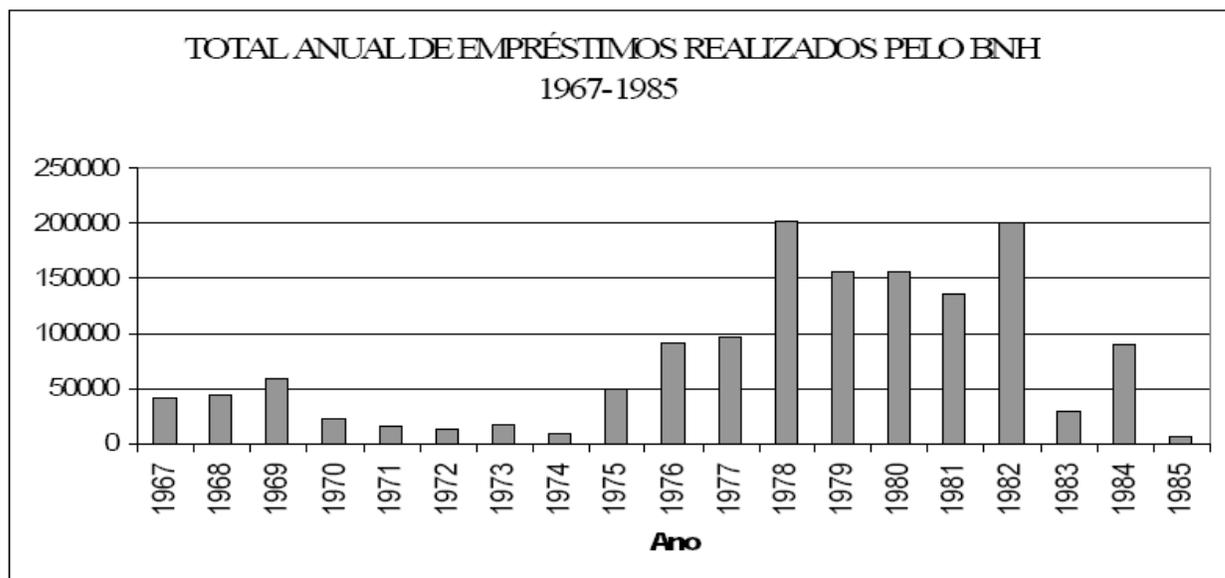
Na literatura que avalia a atuação do BNH, é unânime a avaliação de que o sistema foi incapaz de resolver o problema do déficit de moradias para as classes populares. No entanto, como nos mostra Draibe (1994), não podemos fazer essa afirmação em termos de desempenho nulo ou medíocre. Segundo essa autora houve, realmente, uma expansão da cobertura do Sistema de Proteção Social do país e, com relação à habitação, esta pode ser tomada como a área que concentrou o maior número de inovações no período da ditadura militar.

De acordo com Azevedo (1988), cerca de 4,5 milhões de novas moradias foram edificadas durante a gestão BNH, porém, apenas 1,2 milhões destinadas à população de mais baixa renda através dos programas alternativos (João de Barro, Profilurb e Promorar). O que podemos constatar com esses dados é que o modelo BNH não falhou exatamente no que diz respeito à capacidade de produção de moradias, mas sim, na geração de impacto social.

É praticamente consensual na literatura a visão de que o SFH apresentou desempenho bastante significativo ao longo do regime militar, quando financiou algo em torno de 400 mil unidades habitacionais anuais no seu período de auge (entre 1976 e 1982). No entanto, o sistema foi incapaz de atender às populações de baixa renda (SANTOS, 1999, p.17).

Sachs (1999), reafirma a constatação de Santos (1999) quando apresenta o gráfico 3 em suas análises.

**Gráfico 3 - Número de empréstimos feitos para as habitações de 1967 a 1985**



Fonte: SACHS, Celine. São Paulo: políticas públicas e habitação popular. EDUSP, São Paulo, 1999, p.147.

Bollafi e Cherkezian (1985) mostram que apenas 18% dos recursos do FGTS foram direcionados para famílias com baixa renda, enquanto que a classe média ficou com quase 50% da produção do Banco durante todo o seu tempo de funcionamento. Esses fatos levam Azevedo e Andrade (1982) a concluírem que o objetivo social não foi o que prevaleceu no processo. Entre atender as famílias mais necessitadas e apoiar o funcionamento do mercado da construção civil, o

segundo prevaleceu. A premissa da auto-sustentação certamente influenciou os rumos desse processo que, apesar de notável, acabou praticamente inócuo quanto à inclusão das camadas de baixa renda.

Em 1986, o Governo Sarney decreta o fim do BNH. Essa decisão, além de impulsionada pela instalação do novo momento democrático do país, que repudiava tudo que possuísse ligações com o regime anterior, vem como resposta ao contexto de crise em que entrara o país a partir da década de 1980. Visto que os mecanismos estruturais do Banco eram intimamente ligados à atividade econômica do país, a sua ineficácia torna-se ainda mais evidente a partir desse momento.

Porém, fora esse argumento principal, outros pontos podem ser considerados sobre como se deu este fim. Apesar de abrupta e inesperada, sem a possibilidade de contraproposta - como nos conta Azevedo (1988), antes da extinção, existiu uma comissão de alto nível, montada exatamente para propor sugestões de reforma no BNH. Em seguida, contando com o apoio do Governo Federal e da associação dos arquitetos do Brasil, também foram realizados debates regionais sobre as propostas em pauta. Dentre esses temas, encontravam-se: a descentralização das atividades desempenhadas pelo BNH; a busca de prioridade social no atendimento; e a criação de instrumentos de equilíbrio financeiro a partir de modificações na legislação em vigor (AZEVEDO, 1988, p.118). Por fim, extrapolando a análise setorial, há também a afirmação de que a extinção do BNH (encarado como dispendioso, de eficácia questionável e de conexão visceral com o antigo regime) era uma ação exemplar de corte de gastos, dado o fracasso do Plano Nacional de Estabilização Econômica.

Como resultado, a gestão do SFH foi incorporada pela Caixa Econômica Federal (CEF), banco de cunho essencialmente comercial, o que representou a falta de proposta para o setor por parte do Governo, pois o sistema permaneceu praticamente inalterado, ao menos no que diz respeito aos empréstimos do FGTS.

Com o fim do BNH, encerramos também essa sessão ligada à atuação do Governo Militar na Política Nacional de Habitação. Destacamos a importância do momento, visto a estrutura montada e fortemente influenciadora da Política de habitação nos anos seguintes. Este era exatamente o alerta que Azevedo (1988) fazia ao retratar o fim do BNH: de que não abandonássemos a experiência institucional adquirida e, que a partir dela, retomássemos o rumo a

partir de um nível mais elevado. Realmente não abandonamos a experiência, porém, como veremos mais a seguir, o rumo só veio, de maneira mais concreta, anos mais tarde.

Já com relação aos pontos negativos, certamente, a lógica privada de funcionamento que fundamentava as ações do Banco, além da noção de auto-sustentação, em muito dificultou o pleno sucesso da Política, que até foi eficaz quando nos lembramos da considerável produção de moradias, porém muito pouco efetiva com relação àqueles que mais necessitavam.

### **3.4. O Período de Transição**

Terminado o Regime Militar inicia-se o que denominamos de período de transição no país. No que diz respeito à Política Nacional de Habitação, especificamente ao modelo do SFH, há a evidência de sua falência. Este, além de sofrer com o fim do BNH e conseqüente desordem institucional, é minado pelo agravamento da crise econômica.

Apesar da noção de auto-sustentação ser superada e os programas “alternativos” ganharem notoriedade, muito ainda se perdia, como afirma Santos (1999), pela completa ausência de rumos para o enfrentamento da questão e a busca do combate ao clientelismo através de instituições democráticas ainda muito recentes.

A seguir, reconstruiremos como se deu esse processo no país através das principais medidas e fatos ocorridos durante os três governos presidenciais que compuseram o período: José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco.

#### **3.4.1. Governos Sarney (1985 – 1990), Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1994)**

Em abril de 1985 ocorre a posse do novo presidente, José Sarney, eleito indiretamente como primeiro presidente civil desde 1964, encerrando os vinte anos de ditadura militar. Durante este período, os problemas já encontrados no Regime Militar se agravam e pioram ainda mais a situação do SFH. Santos (1999, p. 18), através das palavras de Azevedo (1995, p.295), define a situação do momento da seguinte forma:

[...] quando se implantou a chamada Nova República, o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características: baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de

que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.

Logo, ciente do panorama da questão habitacional, o novo governo rapidamente tomou algumas decisões que, infelizmente, acabaram complicando o desempenho da área. A primeira delas foi a concessão de elevados subsídios em 1985 (AZEVEDO, 1995, p.296)

Isso se deu da seguinte maneira: como resposta a alta taxa de inadimplência e às reivindicações dos movimentos de mutuários, em um quadro de hiperinflação, todos os mutuários do Sistema poderiam ter suas prestações reajustadas em 112%, desde que optassem pelo reajuste semestral. Caso contrário, se desejassem permanecer com os reajustes anuais, suas prestações seriam revisadas de acordo com a correção monetária plena de 246,3%. Claramente, somente os mais desavisados optaram pelo reajuste anual (SANTOS, 1999, p.18).

Essa medida, em curto prazo, colaborou com a diminuição da inadimplência e com a liquidez do Sistema. Porém, foi o primeiro grande agravante que, face ao descompasso entre as prestações e os saldos devedores gerou um “rombo” no FVCS.

O segundo forte impacto vem com o lançamento do Plano Cruzado de controle da inflação em 1986. O Plano, que resultou em uma nova moeda e congelamento de preços, previa que as prestações deveriam ser reajustadas pela média de reajustes das últimas doze prestações, além de permanecerem congeladas pelos outros próximos doze meses. Porém, o Plano não previa alteração para a gestão dos saldos devedores, que continuavam reajustados pela correção monetária. Novamente, essa medida impacta diretamente o FVCS, colaborando com o agravamento do déficit neste fundo.

Os subsídios concedidos em 1985 e o Plano Cruzado impactaram de tal maneira o FVCS que o rombo produzido foi estimado na faixa de 20 a 30 bilhões de dólares. Os mutuários passaram a pagar prestações muito baixas (5% a 10% dos aluguéis correspondentes), incapazes de cobrir sequer os juros dos saldos devedores. Conseqüentemente, o Sistema passou a não possuir retorno, o que impossibilitava a sua continuidade, sendo incapaz de oferecer um número relevante de novos financiamentos (SIMONSEN, 1991, p.27-28 *apud* SANTOS, 1999, p.19).

Ocorre também nesse período o aprofundamento da crise do SFH decorrente da extinção do BNH. A ausência de uma estrutura institucional consolidada é evidenciada quando a questão da moradia, possuidora de uma estrutura própria, com pessoal técnico formado e qualificado no antigo BNH, passa a ser apenas um setor da Caixa Econômica Federal.

As palavras de Bonduki (2005, p.655) expressam claramente a falta de uma proposta efetiva para o assunto quando aborda as variações institucionais sofridas pela área:

Entre la extinción del BNH (1986) y la creación del Ministerio de las Ciudades, en el gobierno de Lula (2003), el sector del gobierno federal responsable de la gestión de la política de vivienda estaba subordinado a siete ministerios o estructuras administrativas diferentes, caracterizando interrupciones y a ausencia de estrategia para enfrentarse al problema.

Inicialmente, o BNH era um órgão ligado ao Ministério do Interior. Em 1985, há a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), com a competência de cuidar das políticas de habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano e meio ambiente. Em novembro de 1986 ocorre a extinção do BNH e suas atribuições são transferidas para a Caixa Econômica Federal. Apesar da CEF ser ligada ao Ministério da Fazenda, a habitação permanecia vinculada ao MDU. Em 1987 o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) e passava a agregar a incumbência da gestão dos transportes urbanos. Em 1988, há a criação do Ministério do Bem-Estar (MBES), cujas atribuições incluíam a política habitacional. Porém, este é extinto logo no ano seguinte, e surge a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), vinculada ao Ministério do Interior.

Com relação às atribuições específicas do BNH, houve uma pulverização, sendo distribuídas para órgãos distintos e com enfoques diferentes: o Banco Central (BC) passou a ser o órgão de cunho normativo e fiscalizador do SBPE; a CEF gestora do FGTS e agente do SFH; por outro lado, o Ministério Urbano do momento responsabilizava-se pela formulação da Política Habitacional; enquanto a Secretaria de Ação Comunitária encarregava-se de gerir os programas alternativos.

Independentemente dos problemas mencionados acima, o governo Sarney focou suas ações nos programas alternativos. O principal deles foi o Programa Nacional de Mutirões Comunitários que, com aportes significativos do Orçamento, a fundo perdido, propunha-se a construir 550 mil unidades habitacionais. É importante destacar que a ideia de auto-sustentação financeira é abandonada, surgindo, pela primeira vez, a utilização de recursos sem a necessidade imediata de retorno.

Porém, o Programa foi contaminado pelo clientelismo. Sem a existência de uma política bem definida para a utilização desses recursos, pouco foi realizado. Afirma-se que menos

de um terço das moradias foram financiadas, resultando em desempenho fraco e refém de toda a sorte de tráfico de influência (AZEVEDO, 1995, p. 300).

As ações voltadas para os programas alternativos acabaram desbancando a atuação das Cohabs. Estas, como já mencionado anteriormente, atuavam como agentes promotoras da política habitacional do BNH direcionada à população de baixa renda. Porém, os programas alternativos surgem com o mesmo propósito – auxiliar a população de baixa renda. Esse fato acaba ocasionando uma “substituição” das Cohabs pelo programas alternativos, fazendo-as passar de agentes promotoras a meros órgãos assessores.

Também é possível encontrar explicação para esse fato através do enfraquecimento das Cohabs com a restrição de repasses pelo governo federal. Considera-se que essa restrição de recursos é resposta ao endividamento dos estados e municípios com a União.

Neste mesmo período, segundo Bonduki (2005), há o surgimento de vários programas habitacionais no âmbito dos estados e, principalmente, dos municípios. Essa tendência se acentua com a Constituição Federal de 1988, que passa a prever competências comuns ou concorrentes entre os entes da federação na provisão de moradias.

Por fim, o período de 1985 a 1990, além de sofrer com a crise financeira e de manutenção do Sistema, enfrenta a ausência de rumos e a instabilidade institucional. Apesar de focar na população até então negligenciada, é vítima de forte influência clientelística, o que acaba minando sua atuação e lhe conferindo fraca eficácia e efetividade.

Já adentrando o período Collor (1990-1992), a situação se agrava com alterações pouco significativas no SFH (como facilitações na quitação dos saldos devedores e mudanças nos mecanismos de correção das prestações). Logo de início, decisões políticas suspeitas de corrupção liberam contratos acima da capacidade do FGTS, levando a uma paralisação dos financiamentos através desse fundo entre 1991 e 1995.

Por esse motivo, surge a necessidade de manutenção da política através da utilização de outros fundos, em particular os orçamentários. De acordo com Bonduki (2005, p.655), é o momento que marca uma nova fase da política habitacional no país, a fase pós-BNH.

Pautado exatamente pelos recursos orçamentários, temos o Programa de maior destaque desse momento: o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH). Previa a construção de cerca de 245 mil unidades no prazo de 180 dias através da contratação de empreiteiras privadas. Porém, o Plano passou a ser reconhecido pela má utilização dos recursos

públicos. De 245 mil unidades passou para 210 mil, o prazo de 180 dias prolongou-se para dezoito meses, o custo médio das unidades foi muito superior ao planejado, além dos percentuais de alocação de recursos para os estados da Federação não ser obedecido, como previa o conselho curador do FGTS<sup>16</sup> (SANTOS, 1999, p.21).

Com o fim do desastroso governo do presidente Collor, através do seu *impeachment*, inicia-se o governo Itamar Franco (1992-1994). Apesar de pequeno, o período reúne mudanças significativas, dentre elas o redesenho dos programas que passaram a exigir a presença de “conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União” (SANTOS, 1999, p.21). Essa mudança deu início a um processo que permitiu maior *accountability*, controle social e transparência na gestão dos recursos, conseqüentemente, permitindo a manutenção desses programas (Habitar-Brasil e Morar-Município) ou o modelo base para a formulação de programas posteriores.

Neste momento, o governo também se preocupou em finalizar as obras contratadas durante o governo anterior com recursos do FGTS, além de extinguir o Programa de Equivalência Salarial (PES) (um dos responsáveis pelo rombo no FCVS) e criar um plano de amortização baseado no comprometimento de renda das famílias. Apesar dessas mudanças não resolverem todos os problemas daquele contexto, trouxe para os governos seguintes mudanças consideráveis.

Em maio de 1993, Itamar Franco nomeia Fernando Henrique Cardoso para o cargo de Ministro da Fazenda de seu governo. FHC, como ficou conhecido, juntamente com sua equipe, elaboram e implementam o Plano Real que passa a vigorar no país a partir de 1º de Julho de 1994. Ainda no mesmo ano, FHC deixa o Ministério da Fazenda para concorrer à presidência do Brasil que, alavancado pelo sucesso do Plano Real, vence seu maior adversário, Luís Inácio da Lula, logo no primeiro turno. FHC é reeleito em 1998.

A seguir, passaremos para a análise dos governos FHC (1995-2002), último período antes do nosso principal foco de análise, a política habitacional do governo Lula.

---

<sup>16</sup> O Conselho Curador do FGTS (lei 7.839/1989) é um colegiado tripartite composto por entidades representativas dos **trabalhadores** (União Geral dos Trabalhadores; Central Única dos Trabalhadores; Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; Força Sindical; Central Geral dos Trabalhadores do Brasil; Nova Central Sindical dos Trabalhadores), dos **empregadores** (Confederação Nacional da Indústria; Confederação Nacional do Transporte; Confederação Nacional do Sistema Financeiro; Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo; Confederação Nacional de Serviços; Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços) e do **Governo** (Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério das Cidades; Secretaria Executiva do Conselho Curador do FGTS; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Banco Central do Brasil; Caixa Econômica Federal; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Saúde; Ministério dos Transportes).

### 3.4.2. Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)

O ano de 1995 é que dá início ao Governo FHC. Desde já, destacamos que o período traz mudanças para a intervenção estatal na provisão de moradias, sendo tomado por nós como o início de um novo momento na política habitacional do país.

Em 1996, a Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil (órgão responsável pela questão urbana desde 1995) lança a Política Nacional de Habitação. Em seguida, ano de 1998, publica outro documento abordando a questão, intitulado: “Política de Habitação: Ações do Governo Federal de Jan./95 a Jun./98”. Ambas as publicações caracterizam como o novo governo passava a encarar a realidade habitacional, bem como a maneira como procurava analisar aspectos críticos do SFH para compor o seu novo modelo.

Três eram as principais características conferidas ao SFH pelos documentos: 1) esgotado, pela falta de recursos e a dificuldade de captá-los (claramente o FGTS); 2) regressivo, pelos subsídios concedidos às camadas de renda média e alta; e 3) insuficiente, pela pequena produção em trinta anos de vigência<sup>17</sup>. Também apontavam a má gestão dos programas alternativos, dadas a excessiva centralização e a falta de controle social.

Ainda como parte do contexto que embasava a formulação desse novo modelo de intervenção, estava a noção de que o governo seria incapaz de resolver o problema sozinho. A incerteza com relação às regras constitucionais, que prevêm competências concorrentes entre os entes da federação para a política habitacional, e o despontar de ações de municípios, principalmente do sul-sudeste no enfrentamento da questão, também eram pontos levantados e analisados nesse momento.

Dadas as principais variáveis que compunham o pensamento do período, Santos (1999, p.22) resume o novo modelo a partir de quatro premissas básicas: i) o foco na população de mais baixa renda, responsável por grande parte do déficit habitacional; ii) a descentralização com vistas a aumentar a participação na gestão dos programas habitacionais; iii) a incapacidade do Estado em resolver sozinho o problema e, por isso, a busca pelo fortalecimento da ação privada no processo; e iv) a inclusão de grande parte da população situada no setor informal da economia, bem como em habitações informais.

---

<sup>17</sup> “...durante trinta anos o SFH produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país” (SANTOS, 1999, p.22).

De um modo geral, podemos sintetizar a intervenção do governo FHC através de três grandes linhas de ação, que envolvem os principais programas, inovações e preocupações que o governo implementou naquele momento (SANTOS, 1999).

a) Foco na população de renda inferior a três salários mínimos:

Através de financiamentos a fundo perdido (ou não), o Governo investia na reurbanização de áreas precárias, permitia a aquisição de novas moradias, ou sua melhoria, além de incentivar a instalação/ ampliação da infra-estrutura nessas áreas. O processo se dava através dos estados e municípios que apresentavam projetos ao governo federal que, uma vez aprovados sob certas condições, recebiam a liberação dos financiamentos.

Os dois principais programas pertencentes a esse grupo eram o Pró-moradia e o Habitar-Brasil. Apesar de ambos darem a oportunidade de aquisição de novas moradias, acabaram se focando nas melhorias de habitações em áreas degradadas de populações carentes. Isso fez com que os programas apresentassem mais resultados no combate ao déficit habitacional qualitativo que no quantitativo.

Apesar de se enquadrarem no mesmo grupo de intervenção (direcionado à população de baixa renda) possuíam uma diferença importante, a qual lhes rendeu um desempenho diferenciado. O Habitar-Brasil operava a partir de fundos orçamentários (OGU), enquanto o Pró-Moradia utilizava os recursos oriundos do FGTS. Dado que os recursos vindos do FGTS, necessariamente, precisam retornar para a manutenção do fundo, a aprovação de financiamentos junto ao Pró-Moradia era muito mais criteriosa e rígida. Essa foi a explicação dada pelo próprio governo para explicar a diferença de produção entre os programas.

Como resultado, o Pró-Moradia terminou abaixo da meta esperada e com recursos sobrando. A rigidez de critérios para a utilização dos recursos do FGTS excluía regiões mais pobres do país, incapazes de atender as exigências financeiras. Enquanto o Habitar-Brasil atendeu 437.524 famílias, em 2.546 municípios e realizou 4.241 obras, o Pró-Moradia atendeu apenas 285.000 famílias, em 630 municípios com 1.175 obras.

A comparação entre esses programas nos permite inferir a importância e a capacidade de implementação conferida a um programa a partir de sua fonte de recursos. O Habitar-Brasil, além de possuir maior liberdade na contratação de serviços, ainda era capaz de atender regiões mais deficitárias do país. Como a utilização de seus recursos é decidida no Congresso Federal

(em que pesam as influências nefastas do clientelismo), a sua capacidade de ir ao encontro das regiões que não conseguem se adequar aos pré-requisitos de um fundo como o FGTS é maior.

b) Longos financiamentos para população entre três e doze salários mínimos:

Igualmente à linha de ação anterior, os programas implicados nesta também ofereciam tanto a possibilidade de melhorias quanto a de aquisição de novos imóveis, voltados aqui para população com renda superior a três salários mínimos até o teto de doze salários mínimos.

O principal programa representante do grupo era o Carta de Crédito. Funcionava a partir de recursos do FGTS e era destinado diretamente para a pessoa física. O cidadão procurava uma agência da Caixa Econômica que, após comprovar adequação aos pré-requisitos (renda, capacidade de pagamento, não possuir outro imóvel na região, entre outros) recebia um crédito a ser utilizado de acordo com as modalidades do programa. Somente o Programa Carta de Crédito, no período de 1995 a 1998, financiou mais que o dobro de crédito do Programa Pró-Moradia e Habitar Brasil juntos (SANTOS, 1999, p.24).

A principal qualidade desse Programa, destacada pelo próprio governo, era a liberdade que o crédito concedido diretamente ao cidadão proporcionava. Ao contrário do modelo anterior, que construía apenas moradias novas e a partir de construtoras, o Carta de crédito permitia que o indivíduo decidisse se preferia um imóvel novo, um imóvel usado ou até mesmo adquirir somente um terreno.

Além do mais, a partir desse programa há um esforço por parte do governo de flexibilização dos critérios para a aquisição do crédito. Aqueles que pertenciam ao mercado informal passaram a poder tomar crédito junto às agências do governo

O FGTS, como já mencionado nesse trabalho, necessita de retorno imediato para a sua manutenção. Porém, seus juros são muito mais baixos que os praticados pelo mercado. Da mesma forma, a flexibilização dos pré-requisitos para a tomada de crédito e a concessão do financiamento diretamente ao cidadão, reafirmam, mais uma vez, a tese de que o Estado não tomava unicamente para si a responsabilidade dos problemas habitacionais, mas compreendia que era um problema que cabia também a sociedade resolver.

O PAR (Programa de Arrendamento Residencial) foi outro programa de destaque dentro do governo FHC. Criado 1999, é destinado à população de baixa renda e possui como

fonte de recurso o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) composto, em grande parte, pelo FGTS e por outros recursos não onerosos como o FAS, o FINSOCIAL, FDS e PROTECH<sup>18</sup>.

De acordo com o PAR, ao final do contrato, o mutuário detém a opção de compra: no final de 15 anos, estando o arrendatário em dia com suas prestações, poderá efetivar a compra de seu imóvel com o montante pago deduzido do valor de mercado do imóvel. A vantagem desse programa é a diminuição de riscos do financiamento. Como durante o período de aluguel a moradia pertence ao órgão financiador, há a redução de perdas, custos e tempo do processo se ocorrer inadimplência.

O Programa atuava por meio de duas modalidades: a construção de novos empreendimentos e a reforma de edifícios usados, sendo, primeiramente direcionado às regiões metropolitanas. Após o ano de 2000 o Programa passou a incluir todas as capitais do país mais o Distrito Federal. No ano seguinte, 2001, amplia ainda mais seu âmbito de atuação passando a incorporar 112 municípios acima de cem mil habitantes.

No geral, o PAR é o claro exemplo de como se deu a política habitacional durante o período. Segundo Bonduki (2005), a preocupação com a manutenção do FGTS através de critérios rígidos de aquisição de um financiamento, permitira beneficiar a população de renda média ao invés da população de renda mais baixa e mais necessitada.

Entre 1995 y 2003, el 78,84% del total de los recursos fueron destinados a familias con renta superior a 5 veces el SM, sin embargo, sólo el 8,47% fueron destinados para la bajísima renta (hasta 3 veces el Salario Mínimo (SM) donde se concentra el 82,2% del déficit cuantitativo (p.657).

Outra avaliação que a literatura apresenta sobre a implementação do PAR é a afirmação de que o Programa ainda foi refém da auto-sustentação. Apesar de existir a noção de superação da auto-sustentação – como colocado no início desse capítulo, o Programa é ainda fortemente influenciado pela questão atuarial, o que também reafirma a visão bancária do financiamento habitacional aplicada às moradias sociais. Exemplo disso é a pequena parcela de recursos não onerosos que compõe o FAR, bem como a facilidade de retomada de imóveis<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (R\$ 200 milhões); FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social (R\$ 149 milhões); FDS – Fundo de Desenvolvimento Social (R\$ 230 milhões); e PROTECH (Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo) (R\$ 21 milhões).

<sup>19</sup> O atraso no pagamento da taxa de arrendamento por mais de 60 dias consecutivos implicava a retomada do imóvel sem a opção de devolução dos valores pagos anteriormente.

Por outro lado, ponto positivo do PAR é que, pela primeira vez, há a preocupação com a segregação social nas cidades. Antes da implantação de um novo empreendimento é avaliada a “inserção na malha urbana, a existência de infra-estrutura básica (água, solução de esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos), facilidade de acesso a pólos geradores de emprego e renda, viabilidade de aproveitamento de terrenos públicos que favoreçam a recuperação de áreas de risco ambiental<sup>20</sup>”. Tais aspectos serão recuperados nos programas mais atuais do governo Lula, como veremos adiante.

c) Ações facilitadoras da atuação do Mercado:

Como já mencionado, ao Governo competia incentivar o funcionamento do mercado. A partir dessa concepção, algumas iniciativas foram tomadas nesse momento, principalmente com relação à legislação de gestão do solo e do meio ambiente, flexibilização do sistema e aumento da capacidade de atendimento (inclusão da renda informal).

Dentre essas ações, de acordo com Santos (1999), algumas são mais relevantes pela sua capacidade de interferência no setor. Uma delas é o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H). Através da criação do Sistema Nacional de Certificação, o Programa visava à redução do custo médio dos materiais por meio da padronização na produção. Aumentar a padronização significa a possibilidade de produção em escala, conseqüentemente, a redução dos custos. Acoplado aos objetivos do Programa também estava o incentivo à auto-construção.

Outra iniciativa foi a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) que “*utiliza como fonte de recursos a poupança privada livre, inclusive externa, e apresenta grande flexibilidade de aplicação desses recursos, ao possibilitar financiamentos imobiliários com fins lucrativos ou não*” (SANTOS, 1999, p.16). O surgimento do SFI vem para contrastar e ampliar as possibilidades até então trazidas pelo SFH, já há trinta anos em vigência.

Por fim, olhando para a vasta parte da população residente em áreas ilegais (não destinadas à ocupação residencial, como áreas de proteção ambiental ou de preservação permanente) ou edificadas fora das normas previstas, o governo também passou a buscar a flexibilização da legislação que regula esses assuntos. Afirmava que eram normas

---

<sup>20</sup> Caixa Econômica Federal. Disponível em:  
<https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/Publicacao/Texto/programa/PAR.htm>

excessivamente rígidas e que alterações atenuariam esses problemas, além de facilitar ações no sentido da sua resolução<sup>21</sup>.

Em síntese, o exercício de reconstrução histórica da Política de Habitação do país nos permite conhecer quais foram os principais pilares que a conceberam e a sustentaram com passar do tempo, bem como quais foram os principais entraves enfrentados. Certamente, após a entrada e o reconhecimento da questão da moradia entre os assuntos de competência do Estado durante o governo Vargas, o BNH surge e marca a trajetória da política ao estruturar o setor através da criação do SFH. A criação de um órgão específico de atuação na área habitacional, gestor de fundos previamente estabelecidos (SBPE/FGTS) dão as condições necessárias para a implementação de uma verdadeira política nacional deste campo no país.

Nos anos seguintes, a ausência de rumos, reflexo da extinção do BNH, é a principal característica do setor. No entanto, o reconhecimento da necessidade de políticas diferenciadas (os chamados Programas alternativos), somada ao início da utilização de recursos de outras fontes, sem necessidade de retorno imediato, e além do foco no atendimento da classe baixa, são inovações que despontam durante os últimos governos que são integradas e aprofundadas pela política do governo Lula posteriormente.

---

<sup>21</sup> Mais informações acerca da legislação ambiental consultar a lei 6.766/79 – Lei Lehman.

## **CAPÍTULO 4 - A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DO GOVERNO LULA**

O objetivo principal desse capítulo é apresentar, especificamente, a política habitacional formulada e implementada pelo governo Lula. Porém, a análise se inicia antes mesmo da chegada do presidente ao governo, que através do Instituto Cidadania, ligado ao PT (Partido dos Trabalhadores), já nos indicava várias premissas e bases de atuação que acabaram também norteando o seu governo. Em seguida, adentramos realmente o governo Lula e remontamos às ações efetivadas em seus dois mandatos presidenciais (2003-2006 / 2007-2010).

Durante o primeiro ano de governo destacamos como prevaleceram as iniciativas de reconstrução institucional do setor, como a criação do Ministério das Cidades, a reorganização do Sistema Nacional de Habitação (SNH), a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o surgimento de um fundo de recursos específicos, entre outras ações.

Já o segundo mandato caracteriza-se como o momento em que os planos de ação foram preparados, como, por exemplo, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). As metas, objetivos, definição de recursos, enfim, o desenho da política é apresentado e definido com mais clareza. Nesse momento, analisamos também os programas, planos e linhas de ação do governo, com a intenção de compreender, na prática, como se desenvolvem esses planos, complementam-se e permitem mudanças no contexto habitacional do país.

Todo esse trajeto para chegamos ao nosso principal programa de análise: o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). O Programa é apresentado e cuidadosamente descrito para que, em seguida, tenhamos as informações necessárias para avaliá-lo criticamente e relacioná-lo com a Política Nacional de Habitação brasileira, objetivo principal dessa dissertação.

### **4.1. A formulação da Política**

De acordo com a literatura específica de políticas públicas, o momento da formulação é composto por dois estágios: a formação da agenda (*Agenda setting*) e o levantamento das alternativas. Segundo Kingdom (2003), agenda é “o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento” (apud CAPELLA, 2006, p. 21). Primeiramente, é necessário que um problema seja reconhecido como uma questão social, bem como a necessidade de intervenção do Estado. Num segundo passo, esse

problema reconhecido é colocado na agenda para uma séria reflexão acerca da ação pública. Jann e Weigrich (2007) descrevem esse processo:

Policy-making presupposes the recognition of a policy problem. Problem recognition itself requires that a social problem has been defined as such and that necessity of state intervention has been expressed. The second step would be that the recognized problem is actually put on the agenda for serious consideration of public action (agenda-setting) (p.45).

Souza (2006), complementa a noção de formulação ao acrescentar que a mesma pode ser compreendida como o “*estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real*” (p.69). É importante destacar que alguns autores diferenciam entre formulação (levantamento de alternativas) e a adoção final (a decisão formal tomada para a política – o policy design). Porém, “policies will not always be formalized into separate programs and a clear-cut separation between formulation and decision-making is very often impossible” Logo, embasado em Jann e Weigrich (2007), as noções de levantamento de alternativas e desenho da política serão tratadas como subestágios do único momento da formulação (p. 48).

Essa definição teórica mencionada acima estrutura este capítulo. Com a intenção de entender como o Governo Lula compreendeu a questão da moradia, organizou-se institucionalmente e tem formulado seu plano de ação, que remontamos às iniciativas de política habitacional implementadas pelo Ministério das Cidades, durante os dois mandatos do presidente (2003-2010).

Porém, antes de adentrar, de fato, na política habitacional do governo Lula, é necessário retomar algumas iniciativas que, certamente, influenciaram e deram as bases necessárias para a formulação do que conhecemos atualmente.

#### **4.1.1. Movimentos populares e o empresariado.**

Fortemente influenciadores da formulação da política urbana do governo Lula, especificamente, da política habitacional, foram os movimentos sociais de luta pela reforma urbana e de direito à moradia. As questões urbanas suscitam debate e mobilização já desde a década de 1960, quando encontramos uma primeira constatação de mobilização e organização

em torno do tema com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963.

No entanto, Maricato (2000) afirma que o movimento pela reforma urbana surge efetivamente na década de 1970, impulsionado pela Igreja Católica e a criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Esta Comissão surge com a intenção inicial de buscar a unificação das lutas urbanas que passam a despontar em todo o país. O resultado desse primeiro passo é a criação, na década de 1980, da Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) que passa a assessorar os movimentos sociais e a dar as condições necessárias para a elaboração de uma plataforma única que agrupasse as demandas apresentadas pelos grupos.

A década de 1980 permanece como um momento intenso de alterações no contexto urbano e de mobilização pela busca da moradia entre os movimentos. Primeiramente, porque trata-se de um período de crise econômica que impacta diretamente o planejamento urbano desenvolvido no país. Os planos de médio e longo prazo são substituídos por atuações pontuais e paliativas do Estado (BEDÊ, 2005). Além disso, é a década da Assembleia Nacional Constituinte (ANL) que, certamente, constitui um marco na trajetória de redemocratização do país, assim como de destaque dos movimentos sociais, entre eles, aqueles ligados às questões urbanas e de moradia.

A Emenda Popular da Reforma Urbana, submetida à ANC, é um exemplo claro desse intenso momento de participação e interação dos movimentos com o Estado. A Emenda é apresentada com o apoio de 160 mil pessoas, sendo que o Regimento Interno da Constituição pede 30 mil assinaturas para proposição de emendas. Dentre os principais pontos presentes na Emenda está: a) a obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos, garantindo uma vida urbana digna e justa; b) a submissão da propriedade a sua função social; c) o direito à cidade; e d) a gestão democrática da cidade, a partir da participação direta da sociedade.

Ao final da ANC, a nova Constituição de 1988 é promulgada com um capítulo específico sobre a Política Urbana, incorporando algumas dessas reivindicações. A função social da propriedade é uma das demandas atendidas, passando a ser definida nos Planos Diretores, agora obrigatórios a todos os municípios com mais de 20 mil habitantes. Criam-se também dois novos instrumentos, sendo um deles destinado ao combate à especulação imobiliária e o outro à regularização fundiária. São eles: 1) o usucapião, em uma nova edição para aplicação nas áreas urbanas ocupadas há mais de cinco anos e, 2) o instrumento constituído de três mecanismos

aplicados sucessivamente sobre imóveis subutilizados ou não utilizados: o parcelamento e edificação compulsórios, o imposto progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (esses instrumentos serão retomados e aprofundados nas análises seguintes) (BEDÊ, 2005).

De uma maneira geral, apesar dos avanços, afinal, as Constituições anteriores não abordavam o tema urbano, diversos autores afirmam que essas mudanças são ainda bastante tímidas e de pouco impacto efetivo na realidade do país. No mesmo sentido, há de se considerar também que, somente no ano 2000, a moradia passa a integrar o artigo 6º da Constituição referente aos direitos sociais através da Emenda Constitucional nº 26. Em síntese:

A incorporação de certos conceitos na legislação municipal e urbanística tampouco significa mudanças expressivas na relação do Estado com os espoliados urbanos. Até mesmo as poucas mas significativas experiências das gestões municipais democráticas e populares enfrentam resistências consideráveis para operacionalizar diretrizes da Reforma Urbana [...] (MARICATO, 1997, p.313).

Concluída a Constituição Federal de 1988, o Movimento pela Reforma Urbana passa a se ocupar da participação e intervenção nas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas, Planos Diretores, culminando, como nos afirma Maricato (1997), em um distanciamento dos outros movimentos militantes da área.

Estamos entendendo esses outros movimentos como todo grupo que se insira na luta pelas questões urbanas, seja contra as situações de inadequações, como aqueles que possuem entre suas principais reivindicações as favelas e cortiços, até aqueles que buscam novas moradias como o movimento dos sem casa ou de população de rua.

De maneira análoga ao Movimento pela Reforma Urbana, os movimentos pela moradia surgem na década de 1970, também incentivados pelas atividades da igreja (Comunidades Eclesiais de Base), no entanto, despontando efetivamente na década de 1980. Nesse período cria-se a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais – ANAMPOS, abrigando posteriormente a Pró Central dos Movimentos Populares e a Pró Central Única dos Trabalhadores, antecessora da Central Única dos Trabalhadores (CUT). (BEDÊ, 2005).

Durante a ANC, esses movimentos também ganham destaque, pois se inicia uma articulação nacional pela moradia com a organização de caravanas de todo o país a Brasília. São encaminhados projetos com os pedidos de criação de instrumentos urbanísticos e propostas de

implementação de políticas públicas de produção habitacional a partir de mutirões e autogestão<sup>22</sup>, além de repasses a associações e cooperativas (TIJIWA, 1992).

Em 1989 há um grande impulso ao movimento e à autogestão especificamente. O Partido dos Trabalhadores (PT) ganha a eleição para a prefeitura de São Paulo e cria o FUNAPS Comunitário (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), contribuindo para o conhecimento e aceitação em todo o país da prática da autogestão. Esse momento se refere à gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1993) que, cabe mencionar, já trabalhara anteriormente, como assistente social, no atendimento dessas famílias.

Outro impulso dado ao movimento se dá com a intensificação das caravanas durante a ANC e consequente incorporação na plataforma de reivindicação de outras demandas, como: o pedido de criação de uma política e de um sistema nacional de habitação, a aprovação de um novo sistema nacional de saneamento e a regulamentação do capítulo dedicado à questão urbana na Constituição.

O movimento se fortalece e passa a se articular com outros grupos de dimensões nacionais. Além do Pró Central de Movimentos Populares, já mencionado acima, há o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM). Apesar de possuírem trajetórias diferentes, são movimentos que possuem importantes pontos de convergência. No que diz respeito à ligação com os partidos políticos e possíveis militâncias, podemos associar a CONAM ao PC do B (Partido Comunista do Brasil) e os outros movimentos ao PT.

Como resultado dessa articulação, há a criação do Comitê Nacional Pró Fundo Nacional de Moradia Popular que viabiliza o primeiro projeto de lei de iniciativa popular do país, propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (Projeto de lei nº 2.710/92). Segundo Maricato (1997), além de um momento de grande importância e sinal da força e capacidade de articulação dos movimentos pela moradia, é um marco na luta pela reforma urbana em geral.

Apesar do principal foco do projeto de lei ser a criação do Fundo, o mesmo é mais abrangente e apresenta vários outros pontos de relevância para o movimento popular de luta pela

---

<sup>22</sup> “A autogestão é a construção permanente de um modelo de Socialismo, em que as diversas alavancas do poder, os centros de decisão, de gestão e controle, e os mecanismos produtivos sociais, políticos e ideológicos, se encontram nas mãos dos produtores-cidadãos, organizados livres e democraticamente, em formas associativas criadas pelos próprios produtores-cidadãos, com base no princípio de que toda a organização deve ser estruturada da base para a cúpula e da periferia para o centro, nas quais se implante a vivência da democracia direta, a livre eleição e revogação, em qualquer momento das decisões, dos cargos e dos acordos” (NASCIMENTO, 2004).

moradia que, como veremos, posteriormente são incorporados aos planos de atuação do governo Lula. Entre esses pontos estão a criação de um sistema voltado para o atendimento específico da população de baixa renda, a criação de um Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP), a CEF como agente operador do Fundo e as associações, cooperativas, estados e municípios como agentes promotores vinculados a conselhos e fundos locais e, por fim, a utilização de recursos do Orçamento Geral da União, ao invés de apenas recursos do FGTS.

A seguir, a luta se mantém e outras realizações podem ser destacadas como claro resultado da interação e atuação dos movimentos populares urbanos com o Estado. Em 2001 é aprovado o Estatuto das Cidades, documento que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, além de prever claramente a participação direta da sociedade nas questões que dizem respeito ao planejamento e construção das cidades brasileiras.

No ano de 2005, pela primeira vez, é aprovado um projeto de lei de iniciativa de movimento social. Trata-se da lei federal 11.124/05 que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, bandeira defendida há muito pelos movimentos. Analogamente, passam a ocorrer, durante o governo Lula, as Conferências das Cidades<sup>23</sup>, instituindo canais de participação e interação do Estado com os movimentos sociais, além da elaboração de planos (Plano Nacional de Habitação – PlanHab) de forma participativa.

De um modo geral, além dos movimentos populares, esse período nos permite identificar vários interesses e interessados na questão urbana e habitacional do país. Isso porque, o período pode ser compreendido como o momento em que o debate sobre o assunto vislumbra a possibilidade de retomada de um processo de “reconstrução” de um setor sem rumos desde a extinção do BNH.

Exemplo é a reafirmação, em 1992, da importância da participação da Igreja Católica na trajetória dos movimentos pela moradia. Neste ano é lançada a campanha da fraternidade com o tema: “Onde moras?”, mostrando claramente a posição da igreja diante das questões da terra e daqueles que são desprovidos dela.

No mesmo sentido, Maricato (1998), menciona vários outros atores dispostos a debater o assunto, juntamente com os movimentos, em um seminário organizado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal, ainda no final de 1992. Entre eles destaca: as

---

<sup>23</sup> Tratou-se de conferências no âmbito municipal, regional e estadual voltadas ao debate dos problemas das cidades, assim como a apresentação de sugestões para a elaboração das políticas públicas a serem adotadas pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2004).

centrais sindicais, a CEF, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), a Federação dos trabalhadores em Empresas de Saneamento e a Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ADEMI).

Paralelamente, há a organização dos atores ligados, especificamente, ao setor da construção. Entre eles destacam-se o Sinduscon-SP (Sindicato da Indústria da Construção Civil), a CIBI (já mencionada anteriormente) e a Abramet (Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção), que passam a intensificar sua campanha no sentido da importância do investimento em habitação para o crescimento econômico. O resultado maior é a criação da União Nacional da Construção (UNC), que agrega mais de 90 entidades em todo país, além de patrocinar, desde 2006, estudos sobre o setor em parceria com a “FGV Projetos”.

Enfim, de conhecimento das trajetórias e reivindicações dos principais atores relacionados ao assunto no país, temos também a dimensão dos problemas e necessidades explicitados pelos mesmos. Essa noção nos permite analisar em que medida as demandas são absorvidas na formulação das políticas públicas e linhas de ação do governo Lula.

A seguir, veremos que as questões maturadas e apresentadas pelos vários atores relacionados às questões urbanas são, mais uma vez, retomadas e apresentadas em um novo documento de relevância para a análise da formulação das políticas habitacionais do país.

#### **4.1.2. O Projeto Moradia**

Durante o ano de 2000, o Instituto Cidadania, coordenado pelo então futuro presidente Lula, juntou-se a especialistas, lideranças sociais e gestores públicos com a intenção de produzir um projeto que fosse capaz de enfrentar a questão da habitação, chamado de *Projeto Moradia*. Este projeto era parte de uma iniciativa do Instituto que visava à construção de projetos que associassem a questão social, o crescimento econômico e a geração de emprego.

Após um ano de reunião da equipe responsável<sup>24</sup>, o projeto é lançado baseado em três grandes eixos: 1) gestão e controle social; 2) projeto financeiro; e 3) a questão urbano-fundiária. Pautado nestes eixos, o projeto ainda previa a criação do Sistema Nacional de Habitação que

---

<sup>24</sup> A equipe, convocada por Lula, contava com a coordenação de Clara Ant (Instituto Cidadania), André de Souza (Central Única dos Trabalhadores – CUT), Ermínia Maricato (USP, ex-secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo), Evaniza Rodrigues (União dos Movimentos de Moradia), Iara Bernardi (Deputada Federal), Lúcio Kowarick (USP), Nabil Boduki (USP, ex-superintendente de habitação popular de São Paulo) e Pedro Paulo Martoni Branco (Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE) (BONDUKI, 2005, p.663).

agregaria os entes da federação sob a coordenação de um novo ministério (futuro Ministério das Cidades) (BONDUKI, 2009, p. 9).

No que diz respeito ao controle social, presente no primeiro eixo, a equipe do Projeto Moradia indicava a criação do Conselho Nacional das Cidades que, juntamente com órgãos semelhantes nos estados e municípios, fiscalizariam e administrariam os fundos da habitação.

Já o projeto financeiro, como afirma Bonduki (2009), era composto por várias fontes de recursos não onerosos (Orçamento Geral da União – OGU) mais recursos retornáveis voltados principalmente para proporcionar crédito a populações de baixa renda. Porém, para conseguir atender a essa população como se pretendia, era necessário reativar o crédito imobiliário – SPBE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) que, devido ao rigor monetarista do governo FHC, que o compreendia como inflacionário, não vinha cumprindo sua função<sup>25</sup>.

O conceito de moradia adotado pelo terceiro grande eixo do Projeto Moradia caracterizava claramente a questão fundiária, bem como a importância de aprovação do Estatuto da Cidade, entendido como facilitador e barateador do acesso a terra: *“moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda”* (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p.12).

O Projeto Moradia surge como um ponto de convergência das ideias já apresentadas e batalhadas pelos movimentos populares ligados à questão urbana. Várias reivindicações dos movimentos são retomadas pelo Projeto, dentre elas: a criação de um sistema que reunisse e abordasse à questão urbana em sua totalidade - inclui-se nesse ponto o atendimento específico às famílias de baixa renda; a utilização de recursos orçamentários e a reafirmação do Estatuto da Cidade e a importância da função social da propriedade.

A análise do Projeto também nos permite identificar importantes atores e lideranças que posteriormente reaparecem ligados às conquistas referentes às questões urbanas/habitacionais. É o caso de Evaniza Rodrigues, referência e grande representante dos movimentos populares. No mesmo sentido, nomes como Nabil Bonduki (várias vezes utilizado por esse trabalho devido às colaborações acadêmicas produzidas, além de vereador de São Paulo,

---

<sup>25</sup> No mesmo período, a intenção de se ampliar a capacidade de atendimento do mercado em direção às classes mais baixas já vinha sendo discutida e impulsionada pelo meio acadêmico. Um exemplo foi o Workshop “Habitação: como ampliar o mercado?”, ocorrido em 1997 na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo (FAU/USP) (SHIMBO, 2010, p.74).

participante da formulação de planos de grande relevância produzidos na área, como a assessoria prestada ao PlanHab, e atual secretário de recursos hídricos e ambiente urbano do Ministério do Meio Ambiente) e Ermínia Maricato (também autora de vários livros e artigos sobre o assunto e futura Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades no governo Lula) referências e impulsionadores das várias concretizações vivenciadas.

Obviamente, não há como não destacar a presença do futuro presidente da república, Luis Inácio Lula da Silva que, nesse momento, é o responsável pelo Instituto Cidadania e pelo Projeto mencionado.

Por fim, o mapeamento desses atores, suas realizações e participação, compõem o pano de fundo que nos permite compreender e melhor analisar a formulação e possíveis inovações presentes na política habitacional edificada durante o governo Lula. De um modo geral, perceberemos que, iniciado o novo governo, algumas questões apresentadas pelo *Projeto Moradia*, empresários e movimentos populares, com o passar do tempo, foram sendo implementadas. Algumas com mais rapidez, como aquelas ligadas à gestão, outras com mais lentidão, como as ligadas às questões financeiras.

Em seguida, adentramos as concretizações do Governo Lula, primeiramente mostrando como se deu a institucionalização e regularização do setor no contexto mais amplo da política urbana, principal marca do primeiro mandato. Em um segundo momento, mostramos como o governo definiu, desenhou seu plano de ação e, conseqüentemente, os programas futuramente implementados (PlanHab, PMCMV).

#### **4.2. Institucionalização e regularização da Política Habitacional: o Ministério das Cidades**

Em 2003 é criado o Ministério das Cidades, institucionalizando a política habitacional no governo. Constituído pela Lei Federal nº 10.683, o novo ministério passa a ser composto por quatro Secretarias Nacionais básicas: de Habitação; de Saneamento Ambiental; de Mobilidade e Transporte Urbano; e de Programas Urbanos. Como áreas de competência abrangem os seguintes temas:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;

- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
- f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento<sup>26</sup>.

A criação do Ministério das Cidades, agregando outras áreas de interesse à problemática, caracteriza uma das propostas levantada pelo *Projeto Moradia*, bem como a intenção do Governo Lula no enfrentamento da questão urbana. “... *se creara, por primeira vez en el país, la posibilidad de planear y articular la actuación urbana*” (BONDUKI, 2005, p. 665). Além disso, representa um marco na história da política habitacional brasileira, ao buscar inseri-la no âmbito de uma política urbana de caráter nacional.

Fato importante, ainda no ano de 2003, foi a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, que reuniu 2500 delegados eleitos em mais de três mil municípios, culminando com a proposta de criação do Conselho Nacional de Habitação, futuramente instalado em 2004.

No mesmo ano nasce a Política Nacional de Habitação (PNH), caracterizada como o “*principal instrumento de orientação das estratégias e ações a serem implementadas pelo Governo Federal, que estabelece o arcabouço conceitual, estrutura as ações no campo da habitação e relaciona os agentes envolvidos na implementação da política*”<sup>27</sup>. A mesma pode ser detalhada através de seus principais objetivos: 1) universalização do acesso a moradia digna; 2) promoção da urbanização, regularização e inserção de assentamentos precários na cidade; 3) fortalecimento do papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados; 4) priorização da questão habitacional, mobilizando os entes e recursos com vistas à

<sup>26</sup> BRASIL, Ministério das Cidades, 2010a, p.14.

<sup>27</sup> BRASIL, Ministério das Cidades, 2010a, p.14.

sustentabilidade da própria política; 5) democratização do acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; 6) ampliação da produtividade e melhoria da qualidade da produção habitacional; e 7) incentivo à geração de emprego e renda, dinamizando a economia

Como parte da PNH temos o incentivo democrático e participativo trazido pela efetivação do Conselho das Cidades (ConCidades), mais uma proposta levantada pelo Projeto Moradia (e movimentos sociais) que se efetiva no novo governo. Trata-se de um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano), bem como acompanhar a sua execução.

Atualmente, o ConCidades é constituído por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do ConCidades inclui, ainda, 09 observadores representantes dos governos estaduais que possuem Conselho das Cidades em sua respectiva unidade da Federação<sup>28</sup>.

A PNH traz consigo a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), criado na linha de reestruturação institucional e legal do setor, que visa à organização dos agentes que atuam na área de habitação e reúne os esforços dos três níveis de governo e do mercado, além de cooperativas e associações populares<sup>29</sup>. É importante lembrar, que o SNH possui a mesma base do SFH implementado pelos militares, que pela primeira vez organizou a produção habitacional do país em dois grandes grupos, o SBPE e o FGTS. A seguir apresentaremos com mais cuidado o SNH e, assim, poderemos melhor comparar suas especificidades com relação ao antigo Sistema.

Para compreendermos a estrutura montada a partir do governo Lula, apresentamos o organograma abaixo:

---

<sup>28</sup> Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acesso em: maio/2011.

<sup>29</sup> Os principais agentes públicos do SNH são: Ministério das Cidades; Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Conselho das Cidades; Caixa Econômica Federal (CEF); órgãos descentralizados (estados, DF, municípios, com atribuições específicas de habitação no âmbito local); agentes promotores (associações, sindicatos, cooperativas, e outras entidades que desempenhem atividades na área habitacional) e agentes financeiros (autorizados pelo Conselho Monetário Nacional).

**Figura 3 - Política Nacional de Habitação**



Fonte: BRASIL, Ministério das Cidades. 2010a, p.15.

A partir do SNH, a Política passa a atuar através de dois sistemas que operam com fontes de recursos diferentes: o **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)** e o **Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM)**.

O SNHIS<sup>30</sup> é direcionado exclusivamente para atender a população de baixa renda. É concebido através de um modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo, pois busca integrar a política habitacional federal com as do Distrito Federal, estados e municípios. Tanto é assim, que exige de estados e municípios a criação de uma estrutura institucional formada por conselhos, fundo, plano de habitação para terem acesso aos recursos disponibilizados pela União.

Ainda parte do SNHIS é a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor (CGFNHIS). O Fundo é de natureza contábil e centraliza

<sup>30</sup> É interessante ressaltar que a criação de um sistema ou política nacional de habitação de interesse social já tinha sido alvo de um projeto de lei de iniciativa popular, assinado por mais de um milhão de pessoas, que tramitou no Congresso Nacional por 13 anos, sendo aprovado no ano de 2005.

recursos fiscais para a realização de programas no âmbito do SNHIS<sup>31</sup>. O IPEA (2007), em seu trabalho chamado **políticas sociais – acompanhamento e análise**, evidencia o avanço que representa a criação de um Fundo específico para financiamento de habitação social, no entanto, é claro ao pontuar como tem se dado na prática a sua aplicação.

na prática o FNHIS concorre com as mesmas fontes de recursos e, dadas as restrições impostas pelas normas de aplicação do FGTS e do FAT, é de se esperar que haja uma compensação desses recursos, *i.e.*, o aumento de gastos em habitação por meio das ações do FNHIS implicará a diminuição de gastos com outros programas. Isso fica evidente quando se verifica que o valor de recursos alocados para este fundo no orçamento de 2006 foi de R\$ 1 bilhão e reduzido para apenas R\$ 458 milhões no orçamento de 2007 (IPEA, 2007, p.285).

Quanto ao conselho gestor deste fundo, é constituído por membros do Conselho das Cidades (ConCidades), proporcionando uma participação diversificada com integrantes de diferentes movimentos sociais. Tem função deliberativa e se encarrega de aprovar os programas que serão implementados como auxílio à população de baixa renda.

É importante destacar que o SNHIS, como já mencionado, visa à integração dos estados e municípios, estimulando a elaboração dos Planos Locais Habitacionais de Interesse Social. Porém, adequando-se aos moldes pré-estabelecidos pelo Governo Federal.

Do outro lado, o Sistema Nacional de Habitação de Mercado, já estruturado desde 1964 (e também já tratado anteriormente neste trabalho) tem como uma de suas principais fontes de recursos a poupança voluntária proveniente das instituições financeiras, integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O seu funcionamento é dado pelas diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo Banco Central do Brasil (BACEN).

Em 2004, com a intenção de ampliar a produção de moradia pelo mercado e este conseguir atender a classe média, há a aprovação da lei 10.931. Por iniciativa do Ministério das Cidades, Ministério da fazenda e empresários ligados ao financiamento, construção e comercialização da moradia, essa lei tem a finalidade de dar segurança econômica e jurídica ao

---

<sup>31</sup> “Recursos provenientes do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (fontes primárias), do OGU, de empréstimos externos e internos, de contribuições diversas e de receitas operacionais são alocados ao FNHIS” (IPEA, 2007, p.284).

mercado, visto que as altas taxas de inadimplência praticadas pela classe média sempre dificultaram a sua inclusão nos financiamentos fornecidos pelo setor<sup>32</sup>.

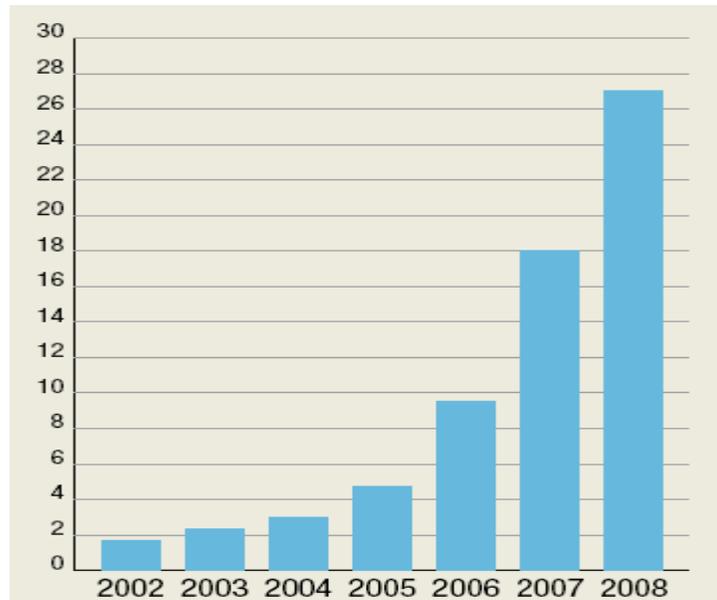
Outra ação empreendida pelo governo federal para auxiliar o mercado de habitação foi a resolução n. 3.259, aprovada pelo Conselho Monetário Nacional. De acordo com essa ação, a retenção de recursos de poupança privada junto ao Banco Central torna-se desvantajosa para os bancos, sendo obrigados a investir parte dessa poupança em atividades produtivas (Maricato, 2005). No mesmo sentido temos a resolução nº 460/ 04 e nº 518/07 do Conselho Curador do FGTS referentes a novas diretrizes de aplicação de recursos.

Essas medidas permitiram que o mercado imobiliário crescesse continuamente. Segundo Bonduki, o aumento de R\$ 2,2 bilhões para R\$ 27 bilhões, entre 2002 e 2008, no investimento em habitação do SBPE são reflexos dessas alterações (2009, p. 11).

---

<sup>32</sup> Em linhas gerais, a Lei 10.931/04: “1) estabelece a segregação do acervo de cada incorporação imobiliária, mediante a constituição do Patrimônio de Afetação (este, não se comunica com os demais bens, direitos e obrigações do patrimônio geral da empresa incorporadora e responde tão-somente pelas dívidas e obrigações vinculadas àquela incorporação imobiliária); 2) altera o Código Civil na parte de Condomínio, Propriedade Fiduciária e Hipoteca; 3) estabelece requisitos para demandas sobre Contratos de Comercialização de Imóveis; 4) trata da Atualização Monetária dos Contratos de Comercialização de Imóveis; 5) cria a Cédula de Crédito Imobiliário (CCI); 6) institui a Letra de Crédito Imobiliário (LCI); 7) altera a Lei de Registros Públicos, permitindo a Retificação de Registros mediante procedimento administrativo; 8) permite a Cessão Fiduciária de Direitos sobre coisas móveis e sobre títulos de crédito; 9) estabelece a Cédula de Crédito Bancário (CCB); 10) altera o processo de busca e apreensão de bens objeto dos contratos de Alienação Fiduciária de Bens Móveis; 11) cria a Alienação Fiduciária de Bens Fungíveis” (CBIC, 2004, p. 9-10).

**Gráfico 4 - Evolução dos recursos do SBPE para a habitação**



Fonte: Bonduki, 2009, p.12.  
R\$ bilhões

Esse enorme aumento de contratações do SBPE, principalmente entre os anos de 2007 e 2008, caracterizam um período de *boom* imobiliário, frente a procura por terrenos e especulação que se inicia. Como pretendia o governo, isso leva à ampliação do mercado, que passa a criar linhas de crédito subsidiárias voltadas à classe média baixa. “*Viabilização do crédito imobiliário privado, sem subsídio, para esse segmento é decisiva para a questão habitacional*” (BONDUKI, 2009, p,11).

Segundo Royer (2009), o *boom* imobiliário também pode ser compreendido a partir da atuação do governo federal em dois âmbitos: o primeiro com relação a melhoria do ambiente regulatório que proporcionou mais segurança jurídica para os incorporadores, construtores e investidores, como já mencionado logo acima. O segundo se refere à melhoria do crédito para pessoa física, a partir da redução das taxas de juros, do aumento dos prazos de pagamento (até trinta anos) e da diminuição dos valores de entrada (*apud* SHIMBO, 2010, p.91).

Porém, em pleno processo de ascensão da produção habitacional no país, no final de 2008 ocorre a crise internacional originada no setor imobiliário americano. Essa crise gera incertezas e impacta negativamente a atividade do setor no país, que passa a sofrer grande queda.

E é exatamente esse contexto que impulsiona o governo a investir mais fortemente na produção habitacional.

Entre 2007 e 2009, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades elabora o PlanHab – Plano Nacional da Habitação<sup>33</sup>. Como veremos mais adiante, o Plano foi atropelado pela divulgação e início da implementação do Programa “Minha Casa, Minha Vida”.

Até este momento, pudemos perceber os esforços governamentais no sentido de organizar o setor habitacional, preocupando-se em como se daria o seu funcionamento. A instituição do Ministério das Cidades, apesar da questão da moradia já estar há um certo tempo na Agenda Governamental, pode ser encarada como um ponto de destaque que indica que o assunto será fortemente retomado.

Através dos moldes dados pela Política Nacional de Habitação é possível compreendermos como o governo recém chegado ao poder compreende a problemática em questão; quais são as alternativas levantadas que julga pertinentes para trabalhar o assunto. Esses princípios gerais demonstram claramente como deverá ser construído o plano de ação da política (PlanHab), bem como quais serão os principais pontos em que os programas deverão tocar. Em seguida, passaremos para um outro momento identificável dentro do processo de formulação de políticas públicas: o seu desenho.

#### **4.3. Desenho da política: o Plano Nacional de Habitação**

Novamente, de acordo com a literatura específica de análise de políticas públicas, podemos afirmar que, dentro do processo de formulação de políticas, existem momentos diferenciados, como o levantamento de alternativas e o desenho de uma política pública – o *policy design*.

Smith e Larimer (2009) definem o *policy design* como o conteúdo da política pública. A princípio, destacam o pensamento inicial de que o desenho de uma política é concebido nas noções racionais, de definição de planos de ação bem delimitados, objetivos que devem ser alcançados, cálculos de custo-benefício, metas, etc. Porém, afirmam que há outras variáveis relevantes que precisam ser levadas em consideração, como: a inclusão dos valores no desenho

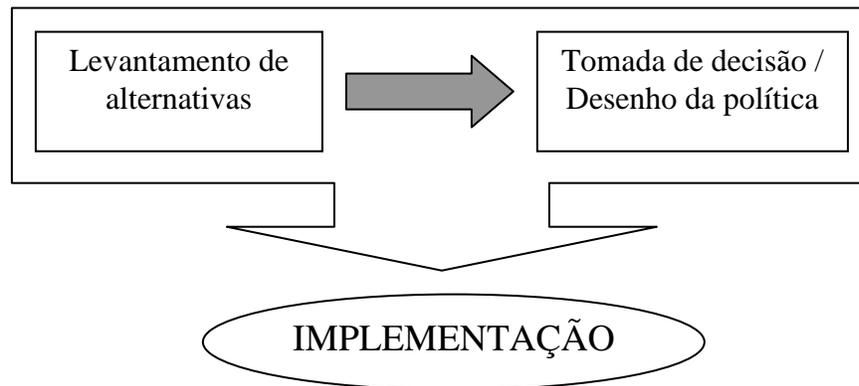
---

<sup>33</sup> O PlanHab, já previsto na Lei 11.124/05 (Lei de criação do SNHIS e FNHIS), foi elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação, juntamente com a consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto FAUUSP e Logos Engenharia, através de um processo participativo. Nabil Bonduki foi seu coordenador técnico.

das políticas públicas. Reconhecem a dimensão instrumental da política, mas desenvolvem seus argumentos focados na identificação e interpretação dos elementos simbólicos presentes<sup>34</sup>.

Enfim, o esquema abaixo pode melhor exemplificar o argumento referente ao *policy design*.

**Figura 4 - O *policy design***



Fonte: Figura elaborada pelo autor.

Após a compreensão do problema e, conseqüentemente, o levantamento das alternativas possíveis de como lidar com a situação (como no nosso caso, a PNH), é necessário aprofundar a formulação, traçando qual será o plano de ação efetivo do governo, definindo qual será o contorno, o desenho da política pública.

Neste caso, a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) pode ser identificada como a fase de *policy design* da nossa política que, de acordo com as diretrizes gerais da PNH, traça metas, prazos e objetivos claros de como se dará a política na prática.

Como colocado até aqui, este processo parece ser bastante previsível. Porém, o desenho de uma política pública não é um mero resultado do levantamento de alternativas, como já discutido acima, através dos autores. Isso pode ser constatado com o próprio PlanHab, cujos

<sup>34</sup> “A wholly rationalist view of the policy process suggests that decisions about policy design are made on the basis of comparing potential solutions to defined problems and that policy actors and citizens react to such decisions using similar criteria. The policy design perspective sees such assumptions as naïve and incomplete” (SMITH e LARIMER, 2009, p. 182).

contornos foram fortemente influenciados pela conjuntura econômica que se montara e toda a onda de ameaças e retrações que passa a preocupar o país.

Dado o contexto de crise, a ação anticíclica, inicialmente pensada e maturada pelo Ministério da Fazenda, sofre a interferência da Secretaria Nacional de Habitação que dá à proposta conteúdo social. Desse modo, nasce o PlanHab, cuja elaboração se deu entre julho de 2007 e dezembro de 2008. De acordo com a própria Secretaria Nacional:

[este plano] visa atender aos objetivos da Política Nacional de Habitação, com a universalização do acesso à moradia digna, em particular para a população de baixa renda, por meio de uma política de subsídios, bem como reforçar a capacidade institucional dos agentes públicos, privados e sociais, e buscar a ampliação das fontes de recursos (BRASIL, 2010, p.25).

O plano estrutura-se em quatro eixos<sup>35</sup>:

- i) modelagem de subsídios e alavancagem de financiamento para populações de baixa renda;
- ii) organização institucional e ampliação dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
- iii) propostas e mecanismos de fomento para a cadeia produtiva da construção civil;
- iv) incentivos à adoção de mecanismos de política territorial e fundiária para ampliação de áreas para habitação de interesse social.

Visto que o Ministério compreende o PlanHab como um instrumento de “retomada do planejamento” na área de habitação, o plano possui horizonte temporal de quinze anos (até 2023), prazo suficiente, segundo a equipe que o elaborou, para surtir os efeitos desejados.

Além do planejamento de longo prazo, o plano também prevê revisões periódicas. Ao invés de se fazer revisões com datas decenais, ou coincidindo com administrações governamentais, as revisões serão feitas em harmonia com os instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal – os Planos Pluri-Anuais (PPA). Desta forma, foram previstas revisões para 2011, 2015 e 2019, que podem mexer nas propostas do plano, levando em conta mudanças de cenários e adequações às realidades do país.

---

<sup>35</sup> Ministério das Cidades, 2010, p.23.

Segundo o próprio governo, existe uma carência de pesquisas, estudos e documentos que possam dar sustentabilidade técnica à formulação dos planos. Por este motivo, alguns trabalhos foram encomendados pelo Ministério para compor tanto o PlanHab como a formulação da política como um todo<sup>36</sup>. Dentre estes estudos, o realizado pelo Observatório das Metrôpoles em 2005, sobre a tipologia das Cidades Brasileiras, embasou a estruturação do PlanHab, ao criar modalidades de atendimento de acordo com as necessidades de regiões. (Anexo B).

Do mesmo modo, a equidade é retomada ao planejar ações do PlanHab, mais uma vez, de acordo com especificidades de grupos de atendimento. Ao invés de se pautar apenas na variável renda para agrupar demandas, o plano cria cinco grupos de atendimento, olhando para as seguintes condições: capacidade de acessar um financiamento, considerando a renda familiar e *per capita* e a análise da cesta de consumo; tipologia de municípios, relacionada com o *funding* adequado a cada situação, visando a montagem do modelo de financiamento e subsídio.

Os grupos criados são os seguintes<sup>37</sup>:

**Grupo 1:** famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado;

**Grupo 2:** famílias com renda mensal que permite assumir um financiamento, porém, com valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros em decorrência das poucas garantias informais de reembolso que podem oferecer;

**Grupo 3:** famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros;

**Grupo 4:** famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada, desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e renda estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos;

---

<sup>36</sup> Aqui podemos citar os estudos sobre déficit habitacional urbano e rural realizados, já há alguns anos, pela Fundação João Pinheiro (FJP/CEI) (2005), a produção de bases cartográficas e estimativas sobre assentamentos precários urbanos (CEM/Cebrap) (2007), as projeções da demanda futura por novas moradias (Cedeplar/UFMG) (2007), estudo sobre a capacidade administrativa dos municípios no setor habitacional (CEM/Cebrap) (2007) e o mapeamento do mercado imobiliário de habitação formal (FGV-SP) (2010).

<sup>37</sup> BRASIL, Ministério das Cidades. PlaHab, 2009.

**Grupo 5:** famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado.

Essa estruturação em grupos possibilita o PlanHab orientar a ação a partir de metas e objetivos específicos a cada segmento, o que permite a compreensão das principais demandas e como serão tratadas pelo Governo.

Outro ponto de destaque introduzido pelo PlanHab é a ampliação de recursos na área. Como afirma Bonduki (2009), ao analisar o Plano, o único cenário<sup>38</sup> capaz de enfrentar satisfatoriamente o déficit habitacional é o que prevê, pelos quinze anos propostos pelo Plano, uma dotação estável de 2% do Orçamento Geral da União e de 1% das receitas dos estados e municípios<sup>39</sup>.

Ainda entre os pontos de maior destaque do PlanHab, está o Fundo Garantidor. Sua principal função é inserir as famílias pertencentes ao Grupo 2 nos financiamentos habitacionais, reduzindo os riscos de crédito. Em outras palavras, o Fundo surge como uma maneira de tornar este grupo mais atrativo aos Agentes Financeiros, reduzindo a necessidade de subsídio. Do mesmo modo, também é a possibilidade de aproveitamento das condições de crédito oferecida pelo FGTS e pelos Agentes, minimizando os riscos historicamente criados pelos mutuários desse grupo<sup>40</sup>.

Por fim, apresentado o PlanHab, mesmo que a partir somente de suas principais características, é possível passarmos para a apresentação dos Programas que reúnem e implementam as premissas previstas no Plano.

#### **4.3.1. Programas e linhas de atuação do governo Lula na área habitacional:**

O governo do presidente Lula intervém na área habitacional a partir de vários programas e linhas de atuação. Resumidamente, podemos organizá-los em torno de três grandes grupos: 1) aqueles destinados à população de baixa renda (0 a 3 salários mínimos) objetivando a regularização fundiária, adequação e remoção de moradias, assim como subsídios para a

---

<sup>38</sup> Como parte do PlanHab, há o esboço de cenários que orientam e embasam as suas ações. São elaborados cenários sobre três aspectos julgados essenciais: cenários macroeconômicos, necessidades habitacionais e projeções das fontes de receita para a habitação.

<sup>39</sup> Semelhante proposta é encontrada na PEC (Projeto de Emenda Constitucional) da Moradia Digna que abordaremos adiante quando discutirmos mais cautelosamente o assunto.

<sup>40</sup> O Fundo Garantidor é retomado com maior profundidade no próximo capítulo.

produção de novos imóveis; 2) a concessão de crédito para longos financiamentos à famílias com renda acima de quatro salários mínimos; e 3) incentivos para a melhoria e fluidez do próprio sistema.

O primeiro grupo reúne programas como o de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, o Programa de Subsídio à Habitação (PSH) e Pró-Moradia. Dentre as principais características presentes nesses programas está o fato de que são mantidos a partir de recursos variados, advindos tanto do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) quanto do Orçamento Geral da União, contrapartidas dos Municípios e do FGTS. É importante destacar que vários são legados do governo anterior (FHC) como o Pró-Moradia, Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e Habita Brasil (BID-HBB), ponto que será aprofundado a seguir, quando analisarmos mais cautelosamente as inovações e continuidades do governo Lula.

Também é característica desse grupo a implementação através da cooperação entre os entes federativos. Na sua maioria a implementação se dá através da atuação conjunta da União com os estados, Distrito Federal e municípios, de que se exigem contrapartidas<sup>41</sup>. Além da atuação em parceria com os entes da federação, há o programa de Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, viabilizado através de entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional.

O segundo grupo também é composto, principalmente, por programas já existentes, herdados do governo FHC. São eles: carta de crédito individual e associativo. Subsidiados pelos recursos do FGTS, o primeiro permite a concessão de financiamentos a pessoas físicas para fins de aquisição, construção, ampliação, além de cesta de material de construção ou aquisição de lote urbanizado. No caso do crédito associativo, a concessão é dada a grupos formados por condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, Companhias de Habitação, entre outros.

Por fim, o terceiro grupo consiste na busca por facilitações e melhorias tanto no setor habitacional, de uma maneira geral, quanto no que diz respeito ao próprio sistema de intervenção pensado e estruturado pelo governo. O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), lançado no governo anterior, visa à qualidade e à produtividade do setor da construção civil. Segundo Santos (1999), fator que contribui negativamente com o setor

---

<sup>41</sup> “A contrapartida pode ser efetivada por meio de recursos financeiros, bens imóveis urbanos ou serviços, e também os recursos do FNHIS e dos fundos estaduais, do DF e municipais podem ser associados a recursos onerosos, inclusive os do FGTS, bem como a linhas de crédito de outras fontes” (GONÇALVES, 2009, p.68).

habitacional é a falta de padronização dos materiais de construção e o alto custo médio da produção. Nesse sentido, o programa atua na busca de diminuição dessas disfunções e gargalos do processo de produção habitacional.

Ainda nesse grupo se encontra a Ação de Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS. Proposta presente no PlanHab, visa a estruturação dos estados e municípios na área, servindo de base para a atuação e fortificação do processo de implementação da política de uma forma geral.

A seguir, a tabela 01 sintetiza todos os programas e linhas de ação do governo, seus principais objetivos e fontes de recursos.

**Quadro 2- Programas e Linhas de Ação do Governo Federal na área habitacional**

<b>Programa</b>	<b>Ação / Objetivo</b>	<b>Fonte</b>
Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Objetiva apoiar estados, D.F. e municípios nas intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social.	FNHIS
Ação Provisória Habitacional de Interesse Social	<b>Ação:</b> a) Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; b) Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados; c) Requalificação de Imóveis; d) Apoio à Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social. <b>Objetiva</b> apoiar estados, D.F. e municípios no acesso da população com renda familiar mensal de até R\$ 1.050,00 à habitação digna, regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas ou rurais, mitigando as desigualdades sociais e contribuindo para a ocupação urbana planejada.	FNHIS
Ação Provisória Habitacional de Interesse Social: modalidade: Assistência Técnica	A ação visa apoiar estados, Distrito Federal e municípios na melhoria dos padrões de salubridade, segurança e habitabilidade das edificações produzidas, reformadas ou ampliadas no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, por intermédio de apoio à prestação de serviços de assistência técnica, assim entendida como o conjunto de ações voltadas à mobilização e organização comunitária, elaboração de projetos, acompanhamento e execução da obra, trabalho social e jurídico, de forma coletiva ou individual.	FNHIS
Ação apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social - PLHIS	Objetiva contribuir com Estados, DF e Municípios na formulação dos Planos Locais de Habitação com foco na habitação de interesse social, para que esses construam com os agentes sociais um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor habitacional.	FNHIS

Ação de Apoio à Produção Social da Moradia	Válido para 2008/2011 possui por objetivo apoiar entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, situada em localidades urbanas ou rurais, voltada a famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas que recebam até R\$ 1.125,00 de rendimento mensal bruto. Modalidades: Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados; e Requalificação de Imóveis.	FNHIS / contrapartida entidades privadas sem fins lucrativos vinculadas ao setor hab.
Habitar Brasil BID - HBB	Voltado à superação das condições de subnormalidade em áreas periféricas, por meio da implantação de projetos integrados, associado à capacitação técnica e administrativa desses municípios. As obras e ações acontecem nos municípios capitais de estado ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.	OGU
Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP - H	Visa elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para a população de menor renda.	OGU
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	Objetiva oferecer acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios (complementação). Os cidadãos são beneficiados em grupos organizados pelos governos dos estados, DF ou municípios, e excepcionalmente, em áreas rurais, as entidades privadas sem fins lucrativos apresentam propostas às instituições financeiras e aos agentes financeiros do SFH.	OGU / Contrapartida dos entes na complementação
Projetos Prioritários de Investimentos - PPI (Intervenções em Favelas)	Ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão.	OGU/ contrapartida dos Agentes/Entes
Carta de Crédito Individual	Objetiva conceder financiamentos a pessoas físicas para fins de aquisição, construção, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional, propiciando ainda a aquisição de cesta de material de construção ou a aquisição de lote urbanizado.	FGTS
Carta de Crédito Associativo	Objetiva conceder financiamentos a pessoas físicas, associadas em grupos formados por condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, Companhias de Habitação (COHAB) ou empresas do setor da construção civil. O programa permite a produção de lote urbanizado, a construção de unidade habitacional ou a aquisição de unidade nova produzida no âmbito do próprio programa.	FGTS
Pró-Moradia	Objetiva oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até R\$ 1.050,00, por intermédio de financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta. Modalidades: a) Urbanização de Assentamentos Precários; b) Produção de Conjuntos Habitacionais; c) Desenvolvimento Institucional.	FGTS
Programa de Arrendamento Residencial – PAR	Tem por objetivo propiciar moradia à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.	FAR
Programa Crédito Solidário	Destina-se exclusivamente ao financiamento habitacional para famílias organizadas por entidades da sociedade civil - Cooperativas, associações, sindicatos, etc...	FDS

Programa Multissetoriais Integrados Urbanos - PMI	Oferecer, no âmbito dos Projetos Multissetoriais Integrados – PMI, operados pelo BNDES, acesso à infra-estrutura urbana, à moradia adequada e aos serviços públicos básicos para a população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até 3 salários mínimos, por intermédio do financiamento de projetos de investimentos e ações integradas em assentamentos precários.	FAT
Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV	Destina-se a construção de novas unidades habitacionais a famílias de zero a dez salários mínimos. Fornece subsídios de acordo com faixas de renda, além de atuar em parceria com estados, municípios, entidades e construtoras.	OGU / FGTS/ BNDS

Fonte: Quadro elaborado pelo autor através de informações colhidas no site do Ministério das Cidades (2011). disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas>. Acesso em set./ 2011.

Segundo Bonduki (2008), a análise do conjunto de programas e ações desenvolvidas pelo governo lula nos mostra basicamente a manutenção dos Programas do governo FHC. No entanto, estes passaram por redirecionamentos de subsídios, mudanças de prioridades e incrementos de recursos, respondendo a novas premissas definidas pelo PlanHab, tendência evidenciada pelo PMCMV, como veremos a seguir.

#### **4.3.2. O Programa “Minha Casa, Minha Vida”**

O Programa MCMV não é abordado na seção anterior - que classifica e apresenta os programas e linhas de ação desenvolvidas pelo governo - exatamente por caracterizar um programa diferenciado. A seguir, o programa será cautelosamente apresentado, o que nos permitirá compreender essa afirmação e sua conseqüente importância frente à Política Nacional como um todo.

Em fins de 2008, a crise internacional adquire contornos mais claros e preocupantes. Este fato influencia a conjuntura nacional, fazendo com que o ano de 2009 se inicie sob retração econômica e com registro de uma desaceleração do PIB. A partir de então, o Governo Federal, além de expedir medidas de incentivo à liquidez na economia doméstica (mudança nas regras do recolhimento sobre depósitos compulsórios) e das políticas de estabilização cambial (leilões de parte das reservas cambiais, com o objetivo de estabilizar a cotação do dólar), passa a criar estímulos diretos à atividade econômica.

Parte desses estímulos se concentrou no setor da construção civil e infraestrutura. Isto porque o setor apresenta relevante papel tanto na geração de emprego quanto no comportamento do PIB. Apenas para ilustrar essa importância, em julho de 2009, o setor foi responsável pela

criação de 32.100 postos de trabalho; em agosto do mesmo ano, mais 45 mil empregos foram criados - recorde de contratação do setor - mantendo o ritmo forte nos meses seguintes<sup>42</sup>. Como afirma Maricato (2009), o estímulo a este setor cria demandas tanto “para trás” (ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia, etc) como “para frente” (eletrodomésticos, mobiliários), gerando, conseqüentemente, crescimento significativo na oferta de empregos.

Apesar do cenário econômico, de um modo geral, apresentar melhoras, internamente, as medidas iniciadas pelo Governo contra a crise também apresentaram efeitos no PIB, que em comparação com o quarto trimestre de 2008, cresceu 4,3% no mesmo trimestre de 2009.

Enfim, somando a crise internacional que passa a influenciar a conjuntura econômica do país à decisão do Governo em combatê-la, privilegiando o setor da construção civil (dentre outros), temos o impulso necessário para a constituição do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Claro que não podemos ignorar sua face social, mas é exatamente como uma ação anticíclica que o programa é amplamente reconhecido inicialmente.

Com a aprovação da Medida Provisória nº 459, em março de 2009 o Programa passa a ser implementado. Com investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões (sendo R\$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES), o Programa prevê a construção de um milhão de moradias no prazo de dois anos, além da promessa de geração de emprego, renda e sustentação econômica para um país temeroso da crise.

A tabela a seguir apresenta os recursos e suas fontes previstos no Programa:

---

<sup>42</sup> Informação retirada do Cadastro Geral de Empregos e Desempregos – CAGED do Ministério do Trabalho e Emprego.

**Quadro 3 - Recursos e Fontes do PMCMV**

PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Subsídio para moradia	16,0	-	16,0
Subsídio em financiamentos do FGTS	2,5	7,5	10,0
Fundo Garantidor do FGTS	2*	-	2,0

PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Financiamento à Infraestrutura	5,0	-	5,0

PROGRAMA	UNIÃO	BNDS	TOTAL
Financiamento à Cadeia Produtiva	-	1,0	1,0

<b>TOTAL 34 Bilhões</b>
-------------------------

Fonte: Folder de divulgação do PMCMV

R\$ bilhões

\* 1 bilhão para refinanciamento de prestações;

1 bilhão para seguro em financiamentos do FGTS.

Primeiramente, como destacado pelo próprio Governo, o foco está na população de baixa renda. Através de subsídios, o Programa promete atingir essa faixa da população, responsável por cerca de 90% do déficit habitacional do país. Isto se dará através de melhores taxas de juros em financiamentos, além da utilização do Fundo Garantidor que cobrirá possíveis inadimplências justificadas.

O Programa apresenta a seguinte classificação de subsídios por grupos de atendimento<sup>43</sup>:

**1) Famílias com renda até 3 salários mínimos (S.M.):** subsídio máximo (ou seja, a maior possibilidade de auxílio fornecida pelo programa com recursos do próprio orçamento), com isenção do seguro, além de pagamento de prestações mensais limitadas a 10% da renda por um período de dez anos (120 meses);

a) Para os municípios acima de 50 mil habitantes o Programa prevê a construção ou requalificação de empreendimentos por meio das empresas do setor da construção civil,

<sup>43</sup> Folder de divulgação do Programa e BRASIL, Ministério das Cidades. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**, 2010.

preferencialmente em parceria com o poder público local, que entra com a contrapartida do terreno, infraestrutura ou recursos financeiros.

Os projetos são apresentados pelas empresas do setor da construção civil junto ao agente financeiro, que aprovará a obra observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades, tais como especificação mínima de unidades e valor máximo de aquisição da unidade habitacional. Este grupo concentra recursos não onerosos do OGU na ordem de R\$ 14 bilhões.

b) Já para os municípios até 50 mil habitantes, o Programa subsidia a produção de novas habitações em parceria com estados e municípios. Dá-se pela oferta pública de R\$ 1 bilhão de recursos do OGU, através de agentes financeiros pertencentes ao SFH interessados em promover a execução dos projetos.

c) É possível também o atendimento às famílias com participação de entidades sem fins lucrativos, como exemplo as cooperativas. Prevê a produção e a aquisição de habitações de acordo com os moldes dos municípios de até 50 mil habitantes, exceto pelo fato de que a organização da demanda é feita pela própria entidade. Prevê R\$ 500 milhões de recursos do OGU.

d) Por fim, há o atendimento aos agricultores e trabalhadores rurais pertencentes a esta faixa de renda. É possível a aquisição ou produção de moradias e, ainda, a reforma para famílias com renda superior. São utilizados recursos do FGTS e R\$ 500 milhões do OGU.

**2) Famílias com renda entre 3 e 6 S.M.:** aposta no incentivo ao crescimento do mercado imobiliário por meio do SFH. Com subsídio parcial (complementação de renda) nos financiamentos, redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor, os financiamentos podem chegar ao máximo de 30 anos com comprometimento de renda de 20%. Foram alocados para este grupo R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 2,5 bilhões do OGU.

**3) Famílias com renda de 6 a 10 S.M.:** receberão estímulos à compra da moradia com redução dos custos do seguro (danos físicos ao imóvel, morte e invalidez permanente) e acesso ao Fundo Garantidor.

A tabela a seguir apresenta a proposta do Programa referente à produção de unidades de acordo com os grupos familiares:

**Quadro 4 - Unidades habitacionais de acordo com as faixas de renda**

<b>Faixa de renda familiar</b>	<b>Número de unidades</b>
<b>0 a 3 sm</b>	<b>400 mil</b>
<b>3 a 4 sm</b>	<b>200 mil</b>
<b>4 a 5 sm</b>	<b>100 mil</b>
<b>5 a 6 sm</b>	<b>100 mil</b>
<b>6 a 10 sm</b>	<b>200 mil</b>

Fonte: Folder de divulgação do PMCMV.

O PMCMV possui em sua constituição pontos inicialmente previstos no PlanHab, dentre os quais se destacam: o atendimento pela diferenciação de grupos de família; a utilização do Fundo Garantidor; a estruturação de um modelo de subsídios oriundos do OGU e do FGTS integrados; redução das taxas de juros; articulação dos investimentos de fontes de recursos e esferas de governo distintas; e a busca pela expansão do mercado privado e da produção para baixa renda.

Enquanto todos os outros programas e linhas de ação utilizadas pelo governo para trabalhar com as questões urbanas e habitacionais focam-se em objetivos precisos e bem definidos, o Programa MCMV apresenta um “*mix*” de programas, com objetivos econômicos, sociais e de reestruturação do setor.

Praticamente, todos os outros programas estão desenhados para atender uma faixa de renda e grupo de família especificamente, já o PMCMV, apresenta uma estrutura que prevê atender famílias de zero a dez salários mínimos, componentes tanto do grupo vulnerável da sociedade e incluído no atendimento de Interesse Social, como também permite auxílio àqueles que podem ser beneficiados pelas linhas de crédito oferecidas pelo mercado. Um único Programa prevê ações baseadas na relação com entidades da sociedade civil, entes da federação e agentes econômicos; possibilidades para as áreas urbanas e rurais; entre outras características.

O Programa também se destaca no contexto da política habitacional do país no que diz respeito às suas propostas e recursos. Desde o BNH não havia o comprometimento do governo com a oferta de moradias que fizesse frente à realidade do déficit do país. O número de um milhão de moradias (ainda bastante abaixo com relação ao déficit de 5,6 milhões) se destaca e dá ainda mais notoriedade ao Programa.

A utilização de recursos do próprio Orçamento Geral da União, apesar de já realizados anteriormente durante o governo Itamar e FHC, é retomada com valores bem acima do já despendido na área. Além do mais, como afirma Maricato (2011), o Programa é uma ação econômica acertada, ao remeter à construção civil o foco da tarefa de geração de postos de trabalho e instrumento de enfrentamento à crise internacional. Enfim, todas essas várias características aqui mencionadas, assim como as razões pelas quais o Programa ganha evidência e importância de análise, serão retomadas e relacionadas com a Política Nacional de uma forma geral no capítulo seguinte.

Visto que este capítulo se encarregou de apresentar a Política Habitacional formulada pelo Governo Lula, desde sua constituição e solidificação institucional até seu principal plano e programa de ação, a seguir, apresenta-se um quadro que organiza este processo, indicando as possíveis fases que o compuseram.

#### **Quadro 5 - A formulação da Política Nacional de Habitação do Governo Lula**

##### **A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DO GOVERNO LULA**

<b>Fases</b>	<b>Período</b>	<b>Ações</b>	
<b>Institucionalização</b>	2003-2006	Ministério das Cidades / Conselho das Cidades	Evidência do problema e a constatação de que será um assunto de atenção governamental
<b>As alternativas possíveis</b>	2004	PNH	Dá-nos a noção de como o governo, recém chegado, interpretou, compreendeu a situação e como pretende trabalhar o assunto.
<b>Organização estrutural</b>	2004	SFH	Estabelece como será a dinâmica de funcionamento da política. É a organização dos recursos, entes, agentes
<b>Desenho da Política</b>	2009-2010	PlanHab e programas (MCMV)	É o plano de ação, pautado nas diretrizes gerais, que traça metas, objetivos, prazos, etc. É a mais próxima relação com os programas a serem desenvolvidos.

Quadro elaborado pelo autor de acordo com as informações apresentadas no capítulo.

Mais uma vez, após o inicial processo de institucionalização da Política, com a criação do Ministério das Cidades, há a constatação de como o assunto será tratado pelo novo Governo, que dá as premissas gerais de atuação através da PNH. Conjuntamente, apresenta de maneira estrutural como se dará sua ação por meio da organização do setor e da própria ação estatal com o SFH. Por fim, define o plano de ação, com as metas, objetivos e prazos no PlanHab e seus primeiros passos mais específicos com a implementação do PMCMV.

## **CAPÍTULO 5 - CONTINUIDADES, INOVAÇÕES E RETROCESSOS**

A partir desse capítulo a análise se concentrará especificamente no PMCMV e sua relação com a Política Habitacional Brasileira. Primeiramente, a análise está organizada a partir da interação do Programa com três principais variáveis: a Habitação de Interesse Social, a Habitação de Mercado e a construção de cidades. O propósito é exatamente apresentar e discutir os pontos de destaque do Programa e sua contribuição, ou não, para a Política de Habitação do país.

No final do capítulo é apresentado um breve balanço da Política Habitacional do governo Lula comparativamente à política implementada anteriormente - basicamente a Política do governo FHC. Pretende-se, mesmo que rapidamente, apontar mudanças mais gerais que extrapolam a análise centrada no Programa e que contribuem para a compreensão da política atual.

### **5.1. O PMCMV e a Habitação de Interesse Social.**

Como já apresentado nesse trabalho, o PMCMV estrutura sua atuação a partir de grupos de famílias separados de acordo com suas rendas. O primeiro grupo, de menor poder aquisitivo, é constituído por famílias com renda de até no máximo três salários mínimos (R\$ 1.350,00). E, como já mencionado também, é o grupo responsável por cerca de 90% do déficit habitacional do país.

Diante desse fato, o Programa surge de maneira destacada no cenário geral ao propor 400 mil unidades habitacionais a esse grupo específico. Esse número é uma inovação frente o histórico da Política Nacional de Habitação do país. Desde o BNH não houve no Brasil ações direcionadas à questão habitacional com proposta semelhante e implementada de uma única vez.

Inicialmente, o fato indica que há o reconhecimento por parte do governo de que as ações nessa área necessitam ser direcionadas a esse grupo de famílias, haja visto que o mercado - a forma predominantemente utilizada pelo Estado para prover moradias no país até então, não tem conseguido responder satisfatoriamente a demanda.

No entanto, enquanto o Programa objetiva construir 400 mil unidades para aqueles que pertencem ao grupo 1, também se propõe a subsidiar outras 600 mil às famílias pertencentes aos grupos de renda entre 3 a 10 salários mínimos. A tabela a seguir sintetiza essa informação:

**Tabela 3- Metas do Programa de acordo com as faixas de renda**

Renda (em R\$)	Déficit acumulado		Metas do Minha Casa, Minha Vida		Déficit acumulado atendido
	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em %)
Até 1.395	91	6.550	40	400	6
1.395 a 2.790	6	430	40	400	93
2.790 a 4.600	3	210	20	200	95
	100	7.200	100	1.000	14

Fonte: BONDUKI, 2009, p. 13.

A tabela apresentada relaciona as metas do programa com a composição do déficit habitacional. Enquanto o grupo de menor renda (até R\$ 1.395,00), que representa cerca de 90% do déficit habitacional, é beneficiado pelo programa com apenas 40% do total de unidades, impactando apenas em 6% o respectivo déficit, os outros grupos, além de serem pouco responsáveis pelo índice do déficit habitacional no país, são beneficiados com os outros 60% da meta do Programa, representando uma alteração real na sua necessidade de 93% e 95%.

Segundo Bonduki (2009) esse desenho do Programa é pouco expressivo para aqueles que são mais necessitados, enquanto que para os outros grupos, em que o déficit é reduzido, a meta proposta pode não só zerar suas necessidades como atender à demanda demográfica ou, até mesmo, financiar uma segunda moradia (p.14).

A professora Schor (Faculdade de Economia e Administração / FEA-USP) também alerta para a situação das famílias com renda abaixo de R\$ 600,00 que, dificilmente, conseguirão manter um pagamento mínimo de R\$ 50,00 como prevê o Programa. Afinal, despesas como transporte, água, gás, energia e alimentação já são suficientes para comprometer seu orçamento. Dentro da mesma problemática está a população moradora de rua, que não pode arcar sequer com o mínimo instituído pelo Programa (MARICATO, 2011).

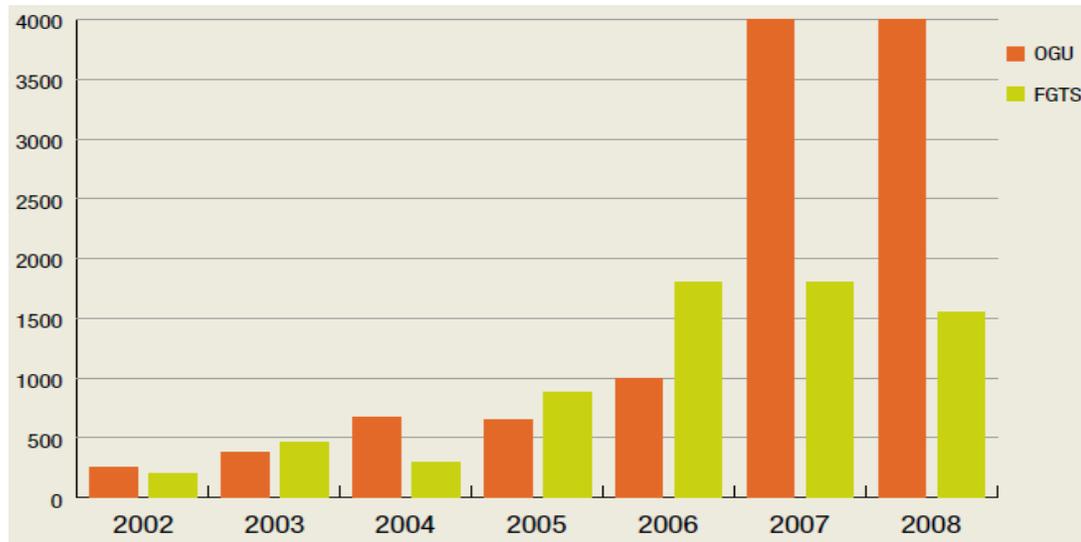
O atendimento a partir de grupos específicos apresentado pelo Programa é uma estratégia prevista no PlanHab. No entanto, essa estratégia foi adotada de maneira parcial pelo

Programa, que a utiliza pautada apenas na variável renda familiar, enquanto que a proposta do PlanHab vai além dessa variável (o método proposto pelo PlanHab foi apresentado no capítulo 4). Essa decisão de atender os grupos a partir, somente, de sua renda torna-se problemática dada a variação do salário mínimo ocorrida durante o próprio governo Lula. “*O salário mínimo teve reajuste nominal de 155% e aumento real de 73% (acima da taxa de inflação calculada pelo INPC/IBGE) de janeiro de 2003 a março de 2010*” (MARICATO, 2011, p.34). Essa divisão acaba não representando fielmente a realidade, criando uma disfunção na aplicação justa dos recursos. Além de, como já mencionado anteriormente, manter excluído do Programa aqueles que não possuem renda.

No que diz respeito aos subsídios fornecidos pelo Programa, mais um vez, o “Minha Casa, Minha Vida” aplica uma premissa presente no PlanHab e uma reivindicação dos movimentos populares urbanos já desde a Constituinte. Consiste na utilização de recursos do OGU que caracteriza, certamente, um dos principais destaques do Programa. Diante de um contexto histórico de políticas habitacionais que embasaram quase que totalmente as suas principais ações na área em fundos com necessidade de retorno e auto-sustentação (destaca-se aqui o FGTS), a aplicação de recursos do orçamento vislumbra a possibilidade de uma mudança de paradigma na concepção de política habitacional no país.

Como nos mostra Bonduki (2009), de acordo com os números encontrados nos últimos anos, há uma tendência na utilização dos recursos do OGU. Esse fato se torna mais claro com o lançamento do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) no ano de 2007. O gráfico abaixo demonstra essa informação:

**Gráfico 5 - Recursos do OGU para a produção habitacional**



Fonte: BONDUKI, 2009, p.11.  
R\$ bilhões

Apesar do principal objetivo do PAC ser a concretização de grandes obras de infraestrutura, há a inclusão entre seus componentes de um programa de caráter social denominado Urbanização de Assentamentos Precários que destina recursos para o setor da habitação. Desde então, o aumento dos recursos provenientes dos cofres públicos aplicados nessa área se tornam evidentes, criando uma inovação com relação à Política passada, além da possibilidade de início de uma nova trajetória na Política Habitacional.

Nesse contexto, o PMCMV reafirma essa tendência. Além dos recursos alocados no PAC para a área habitacional, é previsto no Programa R\$ 25,5 bilhões do OGU para sua implementação, R\$ 16 bilhões somente para a baixa renda. Com isso há a confirmação da noção de que para se enfrentar adequadamente a questão habitacional no país há a necessidade de outros recursos além daqueles ligados a fundos baseados na premissa da auto-sustentação financeira.

“Além de reduzir o déficit habitacional e contribuir para diminuir os riscos de impacto da crise internacional na economia brasileira, o programa Minha Casa, Minha Vida também trouxe à tona o fato de que o problema da habitação para a população de baixíssima renda (até três salários mínimos) somente será enfrentado se houver um grande aporte de recursos públicos” (Revista Brasileira da Habitação, 2009, p.10)

Nesse sentido, o PMCMV tem colaborado com o processo de votação da Proposta de Emenda à Constituição denominada PEC da Moradia Digna, já mencionada anteriormente nesse trabalho (285/08). A proposta, igualmente ao que prevê o PlanHab, pede a vinculação de 2% das receitas da União e 1% das receitas dos estados, Distrito Federal e dos municípios, durante vinte anos<sup>44</sup>. Apresentada inicialmente por oito deputados<sup>45</sup> de diferentes partidos e subscrita por 179 parlamentares, atualmente, a PEC se encontra analisada e aprovada por unanimidade pela Comissão Especial criada na Câmara dos Deputados<sup>46</sup>.

A PEC da moradia tem reunido inúmeros atores e esforços em torno da sua aprovação<sup>47</sup>. Representantes de movimentos sociais, centrais sindicais, presidentes de Cohabs, secretários de habitação e empresários do setor da construção civil vêm se mobilizando e argumentando sobre a importância dessa nova medida no setor<sup>48</sup>. Dentre os argumentos está o fato de que o crescimento vegetativo levará nosso país um déficit de 23 milhões de novas unidades habitacionais em quinze anos, o que só pode ser enfrentado adequadamente com políticas de longo prazo, e não políticas de governo.

Segundo o deputado relator Zezéu Ribeiro (PT-BA), a vinculação de recursos prevista na PEC proporcionaria a base necessária para a intervenção no setor no longo prazo, a exemplo do que já ocorre com as áreas de saúde e educação.<sup>49</sup> A declaração dada por Mounir Chaowiche, presidente da Associação Brasileira de Cohabs, retoma a afirmação do relator:

---

<sup>44</sup> “A proposta original previa o benefício por 30 anos ou até que acabasse a carência por moradias adequadas no País. O relator, porém, achou melhor reduzir esse período porque, segundo ele, graças a iniciativas como o programa “Minha Casa, Minha Vida” o problema de moradia no País pode ser resolvido ao longo das próximas duas décadas” (União Nacional por Moradia Popular. Disponível em [http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=323:pec-da-moradia-digna-e-aprovada-na-comissao-especial-&catid=57:campanha-moradia-digna&Itemid=69](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=323:pec-da-moradia-digna-e-aprovada-na-comissao-especial-&catid=57:campanha-moradia-digna&Itemid=69). Jan/ 2012).

<sup>45</sup> Ângela Amin (PP-SC), Arnaldo Jardim (PPS-SP), Fernando Chucre (PSDB-SP), Luiz Carlos Busato (PTB-RS), Luiza Erundina (PSB-SP), Nelson Trad (PMDB-MS), Paulo Teixeira (PT-SP) e Zezéu Ribeiro (PT-BA), relator da proposta.

<sup>46</sup> É importante destacar que a Comissão Especial criada na Câmara dos Deputados já é uma segunda fase do processo de votação de uma PEC. A mesma já foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados e agora segue para ser votada em dois turnos. Em seguida para o Senado onde também deve ser votada em dois turnos.

<sup>47</sup> Atualmente, existe uma campanha nacional de apoio à PEC da Moradia coordenada por Miguel Sastre da CBIC. A Campanha se desenvolve no site [www.moradiadigna.org.br](http://www.moradiadigna.org.br), que conta com o apoio de inúmeras entidades auxiliando a difusão das ideias presentes na PEC. Representa também a união dos vários atores da Política Nacional de Habitação.

<sup>48</sup> O anexo C apresenta uma relação de entidades comprometidas com a PEC da Moradia Digna.

<sup>49</sup> Entrevista dada a Revista Brasileira da Habitação. Ano 1, nº1, dezembro/2009.

Com a vinculação de percentuais do orçamento dos governos, a alteração de artigo constitucional vai permitir que se crie uma fonte de recursos compatível para o enfrentamento do déficit e o atendimento das novas demandas. ‘Em 20 anos, teremos tempo suficiente para equacionar o déficit e passarmos a ter um atendimento adequado às novas demandas’ (Revista Brasileira da Habitação, 2009, p.12).

Diante desse contexto, o PMCMV e seu significativo aporte de recursos do OGU é emblemático tanto para aprovação da PEC como para uma redefinição e inovação na Política Nacional de habitação no Brasil. O sucesso do Programa implicará fortemente na nova trajetória que começa a se traçar a partir da utilização de recursos não retornáveis, significando uma mudança na concepção da Política de Habitação do país. Em outras palavras, significa dizer que se o modelo implementado pelo Programa for exitoso, o mesmo deixa de ser conjuntural para se tornar estrutural e de longa duração.

Se bem-sucedido, o plano se constituirá em um grande capital político para quem o levou a cabo, influenciando futuras administrações a seguirem uma política no mesmo sentido. Seria estabelecido o que engenheiros, economistas e cientistas políticos chamam de dependência de trajetória (*path dependence*). Trata-se de um padrão – tecnológico, econômico ou político – que não possibilita mudanças sem que se incorra em altos custos (DIAS, 2009, p.5).<sup>50</sup>

No que diz respeito à forma como esses recursos são instrumentalizados e revertidos à sociedade, há o nítido predomínio da utilização da indústria da construção. O PMCMV, quase que em sua totalidade, pauta sua atuação tanto na indústria da construção civil como no mercado imobiliário, prevendo apenas R\$ 500 milhões para as entidades sem fins lucrativos (aqui se lê a participação efetiva dos movimentos populares através dos mutirões, autogestão, empreitadas, cooperativas, etc).

Segundo atores da construção civil e o próprio governo, isso é explicado pela capacidade que o setor possui de enfrentar a conjuntura econômica.

É inegável que a construção civil ajudou o país a vencer a apatia econômica provocada pela crise mundial. Um dos números que melhor exemplifica essa afirmação vem do mercado de trabalho. Entretanto, o setor também sentiu os impactos da turbulência da economia mundial. As atividades declinaram especialmente a partir de setembro de 2008 [...]. No meio da dificuldade geral, o

---

<sup>50</sup> A noção de *path dependy* é retomada e aprofundada a seguir quando realizamos um balanço geral da Política Habitacional do governo Lula.

programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) trouxe a esperança de volta, dando um novo impulso ao setor (CBIC, 2009).

Soma-se ao argumento a incompatibilidade existente entre a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos e execução dos programas, ineficiência, falta de quadros, burocratismo, restrições legais e fiscais, licitações demoradas, órgãos de fiscalização, etc, com a necessidade de uma ação anticíclica que, conseqüentemente, deve responder rapidamente à realidade (ARANTES e FIX, 2009). Além do mais, deve-se considerar a ausência de rumos que o setor vinha vivenciando há algum tempo.

Nesse ponto, o PMCMV dá continuidade ao modelo de intervenção costumeiramente aplicado no país. A intervenção permanece pautada na iniciativa privada contribuindo para a *mercantilização* do bem moradia, sendo que o mesmo deveria ser assegurado como direito social. Para Evaniza Rodrigues (liderança da União dos Movimentos de Moradia), o principal problema do Programa é a permanência do “pensamento único” no que diz respeito à habitação. Diz que o direito à moradia se faz de diversas formas, não apenas construindo casas, mas recuperando prédios, por exemplo. *“Com tanto dinheiro, esta seria a oportunidade de mudar a moradia popular no Brasil. No entanto, se faz mais do mesmo”*<sup>51</sup>.

Apesar do PlanHab prever uma gama de possibilidades de obtenção de moradias a preços mais reduzidos, como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica, o que potencializaria a capacidade de atendimento da população de mais baixa renda, o PMCMV *“fixou-se apenas na produção de unidades prontas, mais ao gosto do setor da construção civil”* (BONDUKI, 2009, p.13).

Esse fato se desdobra em outras análises quando, adiante, aprofundarmos a capacidade do Programa em tocar pontos essenciais e problemáticos das nossas cidades, como especulação e valorização imobiliária promovidos pelo predomínio dos interesses privados – aqui lê-se mercado imobiliário e construtoras.

O Programa também não apresenta canais específicos de participação. Apesar do governo Lula ser uma referência na institucionalização de canais democráticos, como Conferências e a criação de conselhos, o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, em sua importância e relevância para o setor, além de atuar minimamente em parceria com os

---

<sup>51</sup> Fala retirada do debate realizado pelo Instituto Polis a respeito do PMCMV. Disponível em <http://www.metodista.br/gestaodecidades/noticias/debate-organizado-pelo-instituto-polis-discute-pacote-habitacional-do-governo>. Acesso em 17 de Jan/2012.

movimentos populares, não apresenta um canal específico de diálogo e interação com a sociedade. Segundo o próprio decreto regulamentador do Programa, há a previsão de um comitê de acompanhamento, no entanto, formado exclusivamente por integrantes do governo (ARANTES e FIX, 2009).

O Programa também é falho ao reunir os seus recursos no FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), um fundo menos regulamentado, secundário e sem conselho, sendo que o indicado seria a utilização do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), devidamente regulamentado e provido de conselho estruturado e atuante.

Finalmente, o PMCMV, no que diz respeito a sua relação com a Habitação de Interesse Social e a Política Nacional como um todo, apresenta continuidades, rupturas e algumas poucas inovações e possibilidades de mudanças. Ao mesmo tempo em que mantém a forma normalmente encontrada de intervenção, baseada na iniciativa privada, rompe com maus “costumes” e mostra ênfase e atenção à camada de baixa renda do país<sup>52</sup>. No mesmo sentido, põe em prática uma demanda antiga pela utilização de outras fontes de recursos, como o OGU, vislumbrando uma mudança de paradigma na política habitacional do país.

## **5.2. O PMCMV e a Habitação de Mercado**

A relação do PMCMV com a Habitação de Mercado dá-se, principalmente, a partir de duas principais iniciativas: o aumento da concessão de benefícios e a possibilidade de utilização do Fundo Garantidor.

De acordo com Programa, os grupos que possuem renda de 3 a 10 salários mínimos devem ser atendidos pelo mercado através das linhas de financiamento existentes. No entanto, esse grupo (3-10) é ainda subdividido em outros dois sub-grupos, com atendimento diferenciado: 3 a 6 salários mínimos e de 6 a 10 salários mínimos.

---

<sup>52</sup> O atingimento da meta de 1 milhão de moradias contratadas pelo PMCMV foi comemorado pelo governo na cidade de Salvador / BA, através do pronunciamento do próprio presidente Lula, em seu último evento público. Nisso, incluem-se as 400 mil unidades destinadas à baixa renda. Conforme o Anexo E foram contratadas 1.005.028 unidades. (Disponível em <http://www.cidades.gov.br/> Acesso em dez/2010). No entanto, é necessário ressaltar que a contratação de moradias não implica, necessariamente, na entrega das mesmas. O acompanhamento preciso da produção e entrega de unidades não é realizada nesse trabalho visto que o objetivo não é fazer uma avaliação do Programa acompanhando o alcance de metas, mas sim a sua formulação e comparação com a trajetória da Política Habitacional Brasileira.

O último grupo (6-10), mesmo sendo considerado capaz de assumir um financiamento junto às instituições financeiras, é beneficiado pelo Programa com a possibilidade de utilizar o Fundo Garantidor e receber uma redução nos custos do seguro (danos físicos ao imóvel, morte e invalidez permanente). Já o grupo de 3 a 6 salários mínimos possuem outras possibilidades que serão focadas e destacadas nessa seção, isso porque as consideramos de maior relevância frente à Política Nacional como um todo.

Uma dessas possibilidades é o aumento de subsídio previsto no Programa. Estes são repartidos entre as Regiões Metropolitanas, as Cidades com mais de 100 mil habitantes e as cidades de 50 a 100 mil habitantes. A tabela a seguir organiza essas informações:

**Quadro 6 - Aumento do subsídio para o grupo de 3 a 6 salários mínimos**

Regiões	3 sm		4 sm		5 sm		6 sm	
	Atual	Novo	Atual	Novo	Atual	Novo	Atual	Novo
RMs de SP, RJ, DF	6.384	23.000	2.800	16.000	-	9.000	-	2.000
Cidades com mais de 100 mil hab, capitais e RMs	5.016	17.000	2.200	10.000	-	3.000	-	2.000
Cidades de 50 mil a 100 mil habitantes	4.104	13.000	1.800	6.000	-	2.000	-	2.000

Fonte: Folder de divulgação do Programa.  
R\$ Milhares

O montante de subsídios concedido pelo governo para esse grupo de renda, anteriormente ao PMCMV, é representado pelas colunas “Atual” da tabela acima. Paralelamente, com o início do Programa, esse montante é alterado, exatamente como demonstrado nas colunas “Novo”.

O principal destaque está nessa alteração, que representa um aumento significativo dos subsídios conferidos às famílias com 3 e 4 salários mínimos, além do surgimento de recursos às famílias com 5 e 6 salários mínimos. Os subsídios são progressivos, ou seja, quanto menor a renda, maior o nível de subsídio. No geral, além do incremento nos subsídios, esse modelo de auxílio não é uma inovação, mas apenas a melhoria de uma prática que já vem sendo utilizada pelo governo há algum tempo. Em suma, é uma ação embasada no processo de reestruturação do

sistema de habitação de mercado que passa a acontecer a partir do governo Lula. Afinal, torna-se vantajoso inserir as famílias integrantes do SFHIS nessa estrutura beneficiada por um novo contexto.<sup>53</sup>

O que é importante destacar é que esse incremento nos subsídios conferidos pelo Programa também vem ao encontro da realidade da chamada nova classe C, ou “nova classe média”, que passa representar atualmente cerca de 52% das famílias brasileiras. Segundo Navarro (2009), essa nova classe foi a que mais cresceu no Brasil durante a última década, tornando-se significativa para o futuro do país. Compreendê-la e incluí-la na economia de mercado se tornam essenciais para ações voltadas para o desenvolvimento do país (p.10). Dentre as principais características dessa classe está a instabilidade econômica, o baixo grau de formação (nível médio incompleto) e a atuação profissional predominantemente incluída na informalidade. Esses fatos, certamente, colaboram com a iniciativa e a necessidade de intervenção do Estado a seu favor.

Seguindo essa linha de raciocínio, podemos afirmar que esse modo de intervenção implementado pelo Programa (de um Estado facilitador do sistema privado a partir da complementação de renda), permite ao Estado se focar naqueles mais necessitados (0 a 3 salários mínimos). No entanto, como já demonstrado, para esse grupo específico - que realmente recebe maiores benefícios - o modelo de intervenção permanece pautado no modelo privado e no trabalho das construtoras, que de certo modo, reproduz o papel do Estado de facilitador de um sistema privado de produção de moradias.

O segundo ponto destacado é a utilização do Fundo Garantidor. Em poucas palavras, o Fundo fornece garantia de crédito de forma a reduzir o risco das operações dos agentes financeiros. O Fundo é composto por três fontes de recursos específicas: 1) recursos do OGU (R\$ 2 bilhões); 2) o pagamento de cotas pelos agentes financeiros de 0,2% do valor dos financiamentos; e 3) os rendimentos obtidos com a aplicação das disponibilidades financeiras e os recursos provenientes da recuperação de prestações.

O Fundo, de natureza privada e gerido pela CEF, está destinado a atender as famílias com renda de 3 até 10 salários mínimos, porém, é considerado viável até o limite de 600 mil contratos de financiamento. Seus principais objetivos são a cobertura de atrasos nos

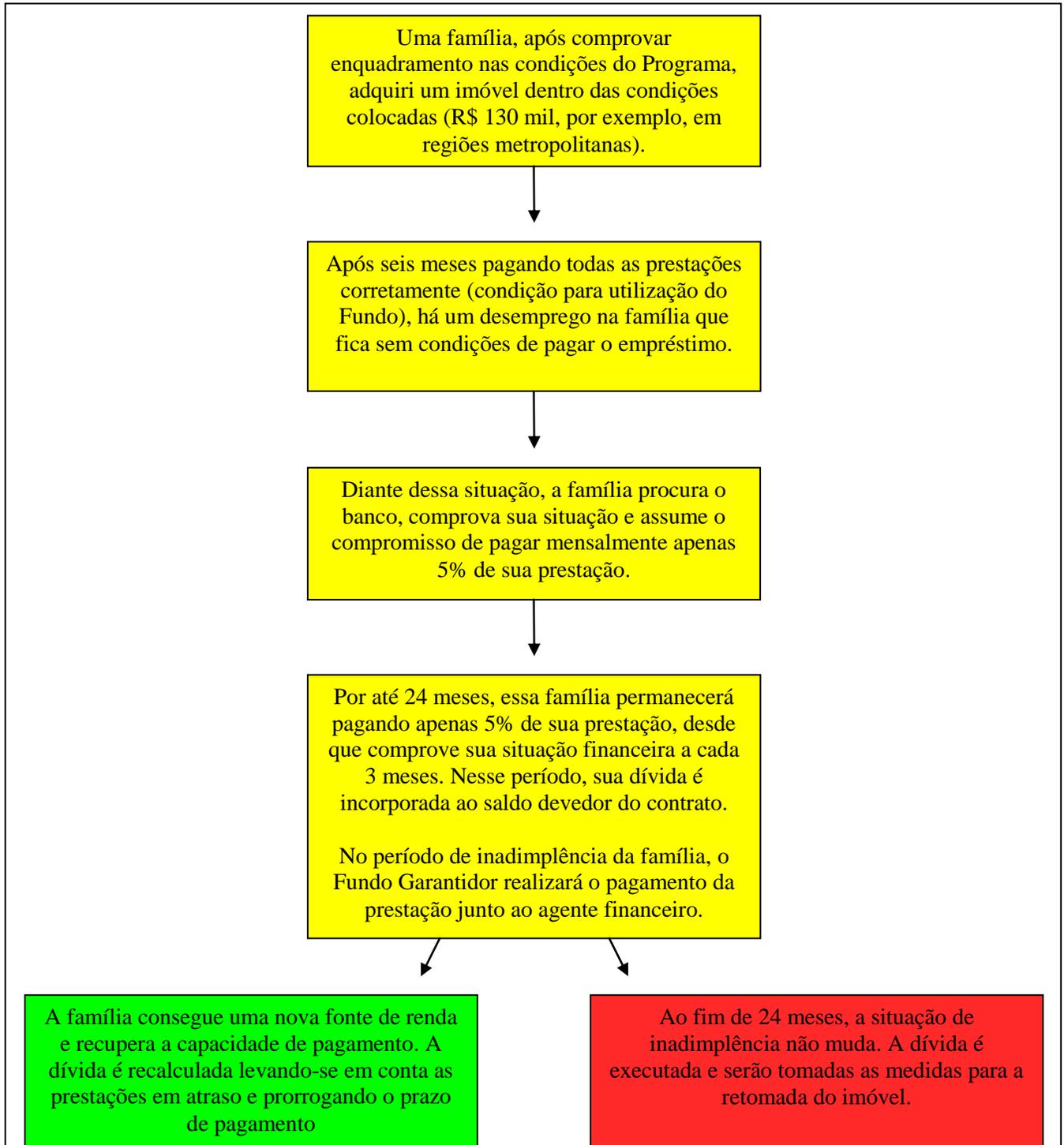
---

<sup>53</sup> O novo contexto refere-se a um ambiente econômico estável, com segurança jurídica aos incorporadores, construtores e investidores (lei 10.931/04), às melhorias do crédito para pessoas físicas a partir de redução de juros e o aumento de prazos, etc.

financiamentos, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento; do saldo devedor, em caso de sinistro; das despesas relativas à recuperação de danos físicos ao imóvel.

No caso da cobertura de prestações, o fundo possui a seguinte regra: a) para famílias com renda acima de 8 salários mínimos cobre 12 prestações; b) famílias com renda entre 5 e 8 salários mínimos, 24 prestações; e c) para famílias com renda até 5 salários mínimos, cobre até 36 prestações. O funcionamento do Fundo é detalhado a seguir a partir de um dos casos mencionados:

**Figura 5 - Funcionamento do Fundo Garantidor**



Fonte: Quadro elaborado a partir de informações presentes na Publicação Conjuntura da Construção, Ano VII, nº 2, Junho/2009.

Como esquematizado acima, o mutuário somente tem acesso ao Fundo Garantidor após o pagamento de seis meses do financiamento. Preenchido esse pré-requisito, o mutuário está autorizado a utilizar o Fundo e passar a pagar apenas 5% de sua prestação até que consiga retomar a situação econômica que permitiu sua inclusão no Programa (respeitando, claramente, a prestação de contas a cada 3 meses e o prazo máximo de permanência ditado pelo grupo de renda no qual está inserido).

Caso o mutuário consiga retomar sua fonte de renda e sua capacidade de pagamento, a prestação é retomada e o financiamento recalculado de acordo o novo débito. Do contrário, caso prescreva o prazo previsto de utilização do Fundo e o mutuário não retome sua capacidade de pagamento, a dívida é executada e o imóvel retomado. Lembrando que essa possibilidade de retomada do imóvel é resultado da lei 10.931/04 de segurança econômica e jurídica concedida ao mercado financeiro, já mencionada nesse trabalho.

Apesar do Fundo Garantidor não ser uma exclusividade e nem uma novidade do PMCMV<sup>54</sup>, o mesmo é utilizado de maneira mais enfática e com a diferença de recursos públicos (OGU) na sua manutenção (R\$ 2 bilhões). Desse modo, o Fundo Garantidor é reinterpretado no contexto da Política Habitacional através do PMCMV, atingindo lugar de destaque e importância para o êxito do Programa.

De maneira análoga à utilização dos recursos do Orçamento Geral da União, o Fundo Garantidor, se bem sucedido, tende a se perpetuar no modelo de intervenção do Estado na área, passando possivelmente a representar um instrumento de política habitacional de Interesse Social. Porém, antes precisa vencer alguns desafios, como demonstrar sustentabilidade financeira e firmar-se como um instrumento junto aos agentes financeiros.

Por fim, no âmbito da habitação produzida pelo mercado, ao mesmo tempo em que o PMCMV viabiliza uma proposta do PlanHab de estímulo e reestruturação do sistema de mercado a partir da possibilidade de subsídios e, conseqüentemente, de expansão do crédito, apresenta a possibilidade de incorporação de um novo instrumento a esse sistema: o Fundo Garantidor.

---

<sup>54</sup> O Programa Crédito Solidário, por exemplo, possui um Fundo Garantidor. No entanto, o Fundo é mantido com recursos dos associados do programa (IPEA, 2007).

### 5.3. O PMCMV e a cidade

Diferentemente de outros bens produzidos no sistema capitalista, a moradia é especial. Isso porque está atrelada a terra, ou seja, cada nova moradia pede um novo pedaço de terra para sua realização. Porém, não se trata de qualquer tipo de terra, mas sim daquela urbanizada, ligada à rede de água, energia, esgoto, com acesso a transporte, educação, saúde, lazer, etc. Resumidamente, cada unidade habitacional requer um pedaço de cidade.

No Brasil, a maior parte da população de baixa renda está excluída da cidade, ocupando o que lhes “resta”, que é mais barato frente a forte valorização e especulação imobiliária que ditam a formação das nossas cidades atualmente. Uma expressão utilizada por Maricato (2011) ao abordar o assunto ilustra claramente essa realidade: o “nó da terra”.

Entretanto, desde 2001, possuímos uma das mais avançadas legislações urbanísticas do mundo: o Estatuto da Cidade (lei 10.257/01). Nele, assim como na Constituição Federal de 1988, está prevista a função social da propriedade que deve ser aplicada a partir dos Planos Diretores. A função social da propriedade é atendida quando a propriedade urbana “*cumpra às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*”. Em poucas palavras, é a substituição da noção particularista da propriedade pelos interesses da coletividade.

Até outubro de 2006<sup>55</sup> foram elaborados e aprovados Planos Diretores nas Câmaras Municipais de 1.683 Municípios<sup>56</sup>. Porém, cerca de 70% desses delegaram a regulamentação dos seus Planos Diretores a leis específicas, o que em outras palavras significa dizer que realmente existem Planos Diretores, no entanto, não, necessariamente, regulamentados e aplicando os instrumentos urbanos previstos (BRASIL, 2010b, p.17).

O fato da aplicação da função social da propriedade estar inserida no âmbito municipal nos aponta a exigência de uma abordagem federativa no PMCMV. Nesse sentido e, dado que na metodologia de provisão habitacional para o grupo de 0 a 3 salários mínimos há a participação dos municípios com contrapartidas, o Programa traz um capítulo específico na sua lei originária denominada: “da regularização fundiária de assentamentos urbanos” (capítulo III). Neste capítulo são apresentados pontos importantes e relevantes tanto para a questão urbana como para a adesão dos municípios ao Programa.

---

<sup>55</sup> Cinco anos após a promulgação do Estatuto da Cidade e prazo final para a elaboração dos Planos Diretores pelos Municípios obrigados.

<sup>56</sup> “O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 182, parágrafo 1º).

É definido que o Programa priorizará os municípios que adotarem a desoneração tributária e doarem terrenos localizados em área urbana consolidada, além de utilizarem os instrumentos do Estatuto da Cidade. Porém, como já mencionado acima, falta a regulamentação dos Planos. Existe, atualmente, uma dificuldade por parte dos municípios (ou falta de vontade dos governantes) para a efetiva aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Na ausência da aplicação desses instrumentos previstos no Estatuto<sup>57</sup>, os municípios permanecem inseridos no mercado de terras, comprando terrenos a preço de mercado, altamente inflados, para a construção das casas populares. Atualmente, já é possível constatar esses fatos, resultado do investimento em habitação sem a necessária mudança da base fundiária. Segundo a Embraesp (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio), o preço de lançamento do metro quadrado de imóveis de dois quartos subiu 25% no primeiro trimestre de 2010 em comparação com o primeiro trimestre de 2009, em São Paulo. Nas periferias de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília e Fortaleza, os preços de terrenos dobraram após o lançamento do PMCMV (MARICATO, 2011)

Com isso, a tendência, novamente, é a utilização de terrenos mais baratos, conseqüentemente, afastados da malha urbana. Esse fato, implica na repetição de um grande erro cometido pelo BNH, de construções fora da cidade, edificadas nas periferias, contribuindo para a formação de cidades fragmentadas e custosas, haja visto que será necessário a instalação de novos equipamentos públicos nessas áreas.

Esse fato também pode ser reafirmado em 2010, um ano após o início de implementação do Programa, quando o Ministério das Cidades lançou uma cartilha intitulada: “Como produzir moradia bem localizada com recursos do MCMV”. Esta cartilha aborda a importância do planejamento urbano, bem como a importância de aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Alerta que o Programa dá preferência aos municípios que regulamentam seus planos diretores, além de ressaltar que o sucesso do Programa está vinculado

---

<sup>57</sup> Dentre os instrumentos, podemos citar:

**ZEIS** (Zonas Especiais de Interesse Social): definem regras para o uso e ocupação do solo nas cidades e estabelecem áreas da cidade destinada para a construção de moradia popular.

**PEUC** (Parcelamento, Edificação e utilização compulsórios): 1. prazo de um ano após averbação da notificação de registro de imóveis no cartório para o proprietário apresentar projeto à Prefeitura; 2. dois anos para início das obras, contados a partir da aprovação do projeto.

**IPTU Progressivo no tempo**: aumento da alíquota do imposto, a cada ano, caso os prazos do PEUC não sejam cumpridos.

**Desapropriação com Títulos da Dívida Pública**: Após os cinco anos da progressividade do IPTU.

O PEUC, IPTU progressivo e desapropriação com títulos da dívida pública são utilizados de forma conjunta.

a esse trabalho dos municípios. A cartilha também é um reflexo do conhecimento por parte da União da deficiência dos Municípios no planejamento urbano.

Há de se considerar também a prioridade que é dada aos municípios que fazem doação de terras. Esse fato pode resultar em competitividade entre os municípios na luta pela conquista de mais projetos. Afinal, a moradia é de grande importância no momento das campanhas eleitorais, ainda mais quando o âmbito municipal poderá colher parcialmente os méritos do Programa ao realizar o cadastramento das famílias, a entrega das chaves, etc.

De acordo com Bonduki (2009), as medidas de atenção urbanística presentes no Programa representam importantes aspectos do “pacote”. No entanto, de acordo com as orientações previstas no PlanHab, outros instrumentos, como o “subsídio localização”, valor adicional a ser concedido aos empreendimentos de áreas mais centrais e consolidadas, poderiam ter sido incorporados, aproveitando o impulso dado pelo contexto que possibilitou a criação de um Programa de tamanha dimensão (p.13).

Igualmente, autores como Rolnik (2009) e Marciato (2011), defendem a ideia que o Programa é omissivo na questão urbana, mesmo prevendo as condições mencionadas acima. Rolnik destaca que existem outras formas de prover moradia, além da produção de novas unidades. Os vazios urbanos permanecem intocados, assim como outras possibilidades já vislumbradas, amplamente discutidas e apresentadas em estudos e teses concluídas no país.

Maricato, no mesmo sentido, afirma que um Programa de tamanha relevância para o setor, que não apresenta formas de tocar no estatuto da propriedade fundiária, não regula ganhos especulativos e nem garante a função social da propriedade, caracteriza um regresso diante da evolução conquistada e já devidamente consolidada na legislação urbanística do país. A autora também compara o Programa às ações do PAC, que possui parte dos seus recursos relativos à moradia e infra-estrutura social destinados para a urbanização de favelas, o que dialoga mais com o desenvolvimento urbano da cidade que o PMCMV (2011).

Por outro lado, o PMCMV inova ao prever isenções cartoriais, assunto quase intocável no país. Para a faixa de mais baixa renda o registro do imóvel é gratuito. Já para os outros grupos de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos há a redução do valor em 90% e 80% respectivamente. Além disso, os prazos também são alterados, permitindo celeridade à obtenção do registro definitivo do imóvel.

Por fim, apesar do Programa apresentar características que tocam a questão urbana do país, as mesmas são bastante superficiais. Vincular a aplicação de recursos à existência de plano diretor não é garantia de empreendimentos inseridos na malha urbana. Resumidamente, essa postura adotada pela União através do Programa, não colabora verdadeiramente com a resolução da questão fundiária do país e ainda aponta para o risco de incentivar a valorização dos terrenos habitáveis. Paralelamente, joga luz na deficiência dos nossos municípios no que diz respeito ao planejamento urbano.

Certamente, não podemos conceber políticas habitacionais como simples replicação de unidades habitacionais, construção de novas unidades. É preciso construir cidades que gerem qualidade de vida

#### **5.4. Balanço da Política Nacional de Habitação do governo Lula**

Essa seção se encarrega de fazer uma análise geral da Política Nacional de Habitação do Governo Lula, evidenciando quais foram os verdadeiros avanços que o governo trouxe à tona. O seguinte trecho extraído de Caco de Paula (2002) é, de certa forma, uma referência direta à análise que será aqui estruturada: de continuísmos com redirecionamentos e inovações.

"Durante sua campanha pela reeleição, Fernando Henrique Cardoso chegou a anunciar a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano, uma superpasta que contaria com R\$ 40 bilhões, provenientes do Orçamento da União, de recursos da Caixa Econômica Federal e que, com acordos com a iniciativa privada, se dedicaria a combater os grandes déficits das áreas de habitação e saneamento. Saudado tanto por técnicos em urbanismo como por empresários do setor imobiliário esse 'Ministério da Moradia' - ou 'Ministério da Cidade' - passou a ser visto como uma possibilidade de, finalmente, o governo enfeixar as políticas de desenvolvimento urbano de forma mais integrada. Como já acontecera outras vezes, desde os tempos do regime militar, a superpasta foi motivo de muitos comentários, discussões e disputas entre os políticos aliados do Palácio do Planalto. Mas na hora em que teve de articular o xadrez ministerial para o seu segundo mandato, Fernando Henrique Cardoso abandonou a idéia. E o antigo projeto, tentado desde o fim dos governos militares, de fazer da questão urbana a grande prioridade da ação federal, novamente, ficou para o futuro" (p. 419 *apud* ABRUCIO, 2005, p.63).

A citação trata de uma descrição do período do governo FHC, mais especificamente do começo do seu segundo mandato. Mostra que o governo possuía a noção de que a política urbana (habitacional) do país estava bastante enfraquecida e, que como remédio para retomada do

assunto, estava a construção de um novo ministério – Ministério da Moradia ou Ministério da Cidade. Iniciado o governo do presidente Lula o que temos é exatamente a concretização do Ministério das Cidades, principal referência e base de todas as alterações que passam a surgir no setor a partir de então.

Apesar de não podermos ligar a ideia de criação do Ministério das Cidades somente à gestão passada do presidente FHC (haja visto que o Ministério já era uma reivindicação batalhada pelos movimentos populares, do mesmo modo que estava presente no Projeto Moradia), é possível afirmarmos que existe uma confluência de ideias.

O Ministério das Cidades, criado em 2003, é, certamente, o ponto de partida e principal marco de análise da Política Nacional de Habitação desenvolvida no governo Lula. O novo Ministério passa a significar uma nova concepção do problema urbano a partir de uma noção conjunta e integrada, ligando habitação, saneamento e transporte. Representa a retomada da questão urbana na agenda governamental, assim como da habitação, desencadeando e possibilitando o processo de regulamentação e reestruturação da área, como veremos a seguir.

A criação do Ministério também pode ser compreendida como a busca pela superação da submissão da própria política aos interesses econômicos, resultado da prevalência dos bancos públicos. Tanto o BNH como sua sucessora CEF, historicamente, subjugaram os órgãos do Executivo responsáveis pela Política, nesses casos, as extintas SERFHAU e SEPURB.

O Ministério, logo de início, também tratou de considerar os movimentos populares e suas reivindicações em suas iniciativas. Exemplos são as Conferências das Cidades, a criação de Conselhos (Conselho das Cidades, CGFNHIS) e de Planos Nacionais com participação social, que passam a ocorrer a partir de 2003. Esse processo de institucionalização de canais de participação merece destaque, pela inovação e pela possibilidade de interação que se abre à sociedade.

Um dos Planos criado com participação popular foi a PNH, que não representa, necessariamente, uma inovação com relação à Política antecessora. Isso porque seus principais eixos, a urbanização de áreas precárias, a produção social de moradias e a busca pela integração das políticas setoriais, já eram premissas do governo FHC. No entanto, o que se percebe é uma reformulação na maneira de se operacionalizar essas premissas, ajustando o foco em problemas ainda não atendidos de maneira satisfatória como, por exemplo, a habitação de baixa renda.

A PNH prevê o SNH que visa à reestruturação institucional do setor a partir da organização de fundos, entes, entidades e regras de funcionamento. No entanto, o SNH é reflexo de um legado institucional herdado do regime militar – SFH.

Apesar das críticas, o modelo implementado pelos militares caracterizou um período em que o país teve efetivamente uma política habitacional, com estrutura institucional própria, articulada com agentes viabilizadores da política, fundos de recursos, entre outras características. Tamanhas foram as marcas deixadas pelo modelo administrado pelo BNH que ainda no SNH há a estruturação a partir de dois grandes sistemas com fontes de recursos diferentes: um voltado para a população de baixa renda (SNHIS) e outro para a habitação provida pelo mercado (SNHM).

Essa relação feita a partir de períodos diferentes, porém com instituições continuadas, relaciona-se com o conceito de *path dependency*, ou conceito de rota de dependência. Tal conceito ilustra que o presente não é um jogo que se inicia do “ponto zero”, mas sim influenciado pelas decisões e concretizações do passado. A estrutura montada e implementada pelos militares ditou, de certo modo, a trajetória da política habitacional no país, constituindo-se em referência para a área, ao mesmo tempo em que sair dela pode implicar em altos custos (GONÇALVES, 2009).

O “novo” SNHIS, é a primeira concretização que confirma a proposição de que o governo passa a focar-se na população de baixa renda. Além do aumento expressivo de recursos para esse grupo específico (entre eles os recursos do OGU), há a possibilidade, àqueles que possuem até cinco salários mínimo, de entrada no sistema de mercado com o auxílio de subsídios.

Já Sistema de Habitação de Mercado, paralelamente, passa por alterações, principalmente, de regulamentação. Mudanças em diretrizes como a Resolução nº 460/04 e nº 518/07 do Conselho Curador do FGTS, a lei 10.931/04, mudanças no prazo de financiamento de vinte para trinta anos, isenções tributárias (redução do Imposto de Produto Industrializado – IPI – para materiais de construção) e unificação de taxas de juro da área de habitação social, são exemplos de medidas que deram novo impulso ao sistema, além de aumento da sua capacidade de atendimento.

No entanto, como já demonstrado, grande parte dessas novas medidas está voltada para a construção de novas unidades pela construção civil. Esse fato toca diretamente a premissa de regularização fundiária prevista inicialmente no PNH. Em outras palavras, significa afirmar que sem o controle efetivo do mercado de terras e da cadeia produtiva, há de se questionar em

que medida essas ações mencionadas acima, de fato, correspondem às motivações iniciais, “já que, ao invés de incentivar o barateamento do valor final da unidade habitacional, como se viu no final de 2007 até meados de 2008, resultou na valorização do mercado imobiliário, em especial, nas grandes cidades brasileiras” (MOREIRA, 2009).

A falta de maiores ações direcionadas à regularização fundiária também contradiz o PlanHab. Este, além de apresentar várias possibilidades e estratégias de como melhor regular tanto o mercado de terras quanto o mercado imobiliário destaca-se como um plano de longo prazo. Nele estão previstas ações que extrapolam o período de um único governo, demonstrando consciência da complexidade dos problemas habitacionais e urbanos que demandam ações estruturadas no tempo para resolução efetiva.

Destaca-se também a reafirmação da necessidade de atuação conjunta dos entes da federação no governo Lula. Diferentemente do que aconteceu com outras áreas de políticas sociais, como educação e saúde, por exemplo, que tiveram suas competências bem delineadas, as questões urbanas são definidas, pela Constituição Federal de 1988, como um assunto de responsabilidade conjunta, de competência concorrente, entre os Entes da federação, que na prática possibilita a formação de um campo de conflitos entre as esferas de governo.

Analisando essa situação, Gonçalves (2009), afirma que a definição de competências concorrentes não é necessariamente um problema, e sim, a ausência de mecanismos de coordenação entre os entes:

Em algumas áreas de políticas, o papel dos entes federativos é mais claro – como no caso da segurança pública, onde a atuação dos estados é predominante – ou, a organização dos arranjos institucionais já avançou mais – como nos casos da saúde e educação. Isso não significa dizer que é preciso existir, em vez do compartilhamento de competências, uma separação ou divisão clara onde não possa haver superposições, mas, sim, que mecanismos de coordenação são fundamentais para efetivação de políticas. (p.54)

A política urbana, descrita através dos artigos 182 e 183 da Constituição, é regulamentada pelo Estatuto da Cidade no ano 2001, resultando na importância dos municípios para o planejamento urbano. No entanto, sabido da dificuldade de aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade pelos municípios, o governo federal desenvolve uma linha de ação direcionada para o incentivo à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Os Planos Locais, definidos pelo próprio governo como um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor habitacional, assim como a linha de ação do governo federal de incentivo a sua elaboração, podem ser interpretados de duas formas: primeiro como uma evidencia da dificuldade dos municípios em atuarem, de maneira satisfatória, numa área de sua essencial competência, e, segundo, como a busca por mecanismos e estruturas que dêem sustentação à implementação de políticas desenvolvidas conjuntamente, exatamente como mencionado por Gonçalves (2009).

Essa circunstância remonta exatamente a situação do PMCMV descrita anteriormente nesse capítulo, onde os recursos, instruções de adesão e de implementação do Programa são dados pela União, que se não forem aplicados adequadamente pelos estados e municípios, impossibilitam a obtenção dos objetivos esperados.

Analisando a Política Habitacional em um âmbito geral, é possível afirmar que a mesma pode assumir diversos formatos para prover a moradia: regular o mercado de terra, investir em construção de moradias a partir de construtoras, de cooperativas, buscar a regularização de assentamentos precários, viabilizar financiamentos, etc. Entretanto, é importante notar que, apesar das várias possibilidades de provisão, a mesma não consiste na prestação de um serviço, mas sim numa política cujo produto final é o acesso a um bem. No Brasil, predominantemente, o acesso tem se dado a partir da construção de novas unidades habitacionais, através do acesso à propriedade privada, que caracteriza uma política fortemente ligada aos interesses da indústria da construção civil e de incorporadores imobiliários.

Esse fato, do predomínio do modelo de provisão de moradias ligado às construtoras (agentes não públicos, no geral) é outra característica da Política mantida pelo governo Lula. O padrão de intervenção adotado pelo governo, no que diz respeito à Política Habitacional, consiste num tipo que podemos denominar de facilitador, ou “*enabling role*”, como é denominado pelas agências internacionais de financiamento<sup>58</sup>. O papel de facilitador pressupõe que o Estado apenas organize um sistema que gere as condições necessárias para a efetivação dos projetos.

“...nas últimas décadas, o papel do Estado na oferta de serviços e bens em geral, e da habitação em particular, tem sofrido profundas alterações. Há uma tendência clara de se reduzir a intervenção direta dos agentes públicos no

---

<sup>58</sup> Com relação a literatura a cerca do “*enabling role*” e a sua propagação pelas agências internacionais de financiamento, procurar a tese de John Turner, cujas ideias serviram de alicerce para as políticas de habitação do Banco Mundial na década de 1970 (SILVA, 2009).

processo de provisão e de se estimular a participação de agentes não-públicos” (WERNA, ABIKO e COELHO, 2002, p.35).

E, por sua vez, esses agentes não públicos têm buscado cada vez mais ampliar a sua participação nesse processo. Um exemplo claro são os movimentos pela moradia e sua constante luta pela autogestão.

Esse modelo facilitador teve sua expressão máxima durante o governo FHC, onde a política se resumia, praticamente, a linhas de financiamento para direcionar recursos. Durante o BNH, no entanto, podemos afirmar que existia um híbrido, pois, ao mesmo tempo em que ao BNH competia regular e normatizar o setor, existiam as Cohab's, agentes estaduais e ligadas ao Banco, que por serem de capital misto tinham maior participação na provisão habitacional (SILVA, 2009).

Apesar do PMCMV apresentar no seu modelo de implementação a participação de municípios e estados, bem como da CEF, a elaboração do projeto, a construção, a contratação dos funcionários, enfim, a total concretização do empreendimento, está sob a responsabilidade da iniciativa privada. O mesmo se repete aos outros grupos com renda acima de três salários mínimos, que subsidiados, passam a ser atendidos somente pelo mercado imobiliário.

Como consequência de um Estado facilitador, há a manutenção de políticas focalizadas, também amplamente utilizadas pelo governo FHC, e aqui compreendidas como políticas direcionadas a um grupo específico – os mais pobres. De uma maneira geral, o governo Lula apresenta no seu pacote de políticas sociais um misto de políticas universais com focalizadas, sendo as de saúde e educação os principais exemplos das universais, e as habitacionais, entre outras, as focalizadas.

Em síntese, o balanço geral da Política Habitacional do governo Lula, permite-nos afirmar que há uma alteração com o governo anterior, se pensarmos que a criação de um novo ministério possibilitou um processo de reestruturação e retomada da área. No entanto, a base do trabalho que passa a ser desenvolvido por esse novo ministério é a mesma que pautava as concepções da Política aplicada anteriormente. A política habitacional do governo Lula, apesar de ampliada - no sentido de permitir que mais pessoas tenham acesso a ela - permanece pautada na iniciativa privada e destinada a aqueles que mais necessitam.

## **CAPÍTULO 6 - BREVE ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO: O CASO DO EMPREENDIMENTO PARQUE RESIDENCIAL SANTA MARIA I**

Esse pequeno capítulo consiste numa análise sobre a implementação do Programa no município de Botucatu-SP. Apesar de não consistir no principal objetivo desse trabalho, permitenos verificar como o Programa tem se revelado na prática, assim como confirmar e melhor dimensionar pontos discutidos nos capítulos anteriores.

### **6.1. O município de Botucatu**

Botucatu, tradicionalmente, é conhecida como “a cidade dos bons ares”. Isso porque está localizada no alto da cuesta: um abrupto desnível com altura de 300 metros, declividade média de 50%, que contorna a cidade ao norte e ao leste. Essa localização proporciona a cidade um microclima diferenciado, marcado pela brisa constante e pelos ventos intensos, motivo que também a nomeou (Botucatu = Ybitu Catu = Bons ares em Tupi guarani) (PIZA, 2007).

Já o seu crescimento populacional se intensificou a partir dos anos 1960, graças à atração de fluxos migratórios. De 1960 a 1990 a população botucatuense passou de 30.000 para 90.000 habitantes, tornando-se um dos maiores pólos industriais do interior paulista, além de contar com o impulso cultural e econômico representado pela Universidade Paulista<sup>59</sup>.

Juntamente com o crescimento populacional há o aumento das disparidades sociais. Há a intensificação da especulação imobiliária e o encarecimento da terra, levando um contingente a ocupar áreas isoladas do município. Principais exemplos são o antigo pátio ferroviário de Vitoriana (ocupado em 1978) e a área institucional do Jardim Monte Mor (ocupada em 1988) que juntos chegaram a somar cerca de 120 famílias (PIZA, 2007)<sup>60</sup>.

Passado os anos 1990, reflexo de desaceleração econômica, o crescimento é reativado a partir de parcerias da prefeitura com a indústria local, principalmente com a empresa aeronáutica Embraer, que passa a gerar empregos. Piza (2007), relatou o momento a partir das

---

<sup>59</sup> Universidade “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP. O Campus oferece vários cursos de graduação e pós-graduação na área de biomédicas, que, conseqüentemente, além dos vários postos de trabalho, atrai inúmeros estudantes e a população vizinha na busca por atendimento junto ao hospital escola.

<sup>60</sup> Atualmente, Vitoriana tornou-se um distrito de Botucatu, enquanto que o Monte Mor um bairro do município.

seguintes informações: “*PIB per capita cresceu 177% entre 2000 e 2006, o emprego formal cresceu 60% e estima-se que a massa salarial está crescendo cerca de 10% ao ano*” (p.3)<sup>61</sup>.

Enfim, a cidade de Botucatu conta atualmente com uma população de aproximadamente 127.328 habitantes e está localizada no centro do Estado de São Paulo a cerca de 235 km da capital paulista. Possui uma densidade demográfica de 85,88 hab/km<sup>2</sup> em uma área de 1.482,643 Km<sup>2</sup>, dos quais 96.4% são de ocupação urbana (IBGE, 2010). O município está entre os dez maiores em território do Estado de São Paulo e está inserido na região administrativa de Sorocaba, apesar de historicamente estar mais ligado ao comércio e o setor de serviços do município de Bauru.

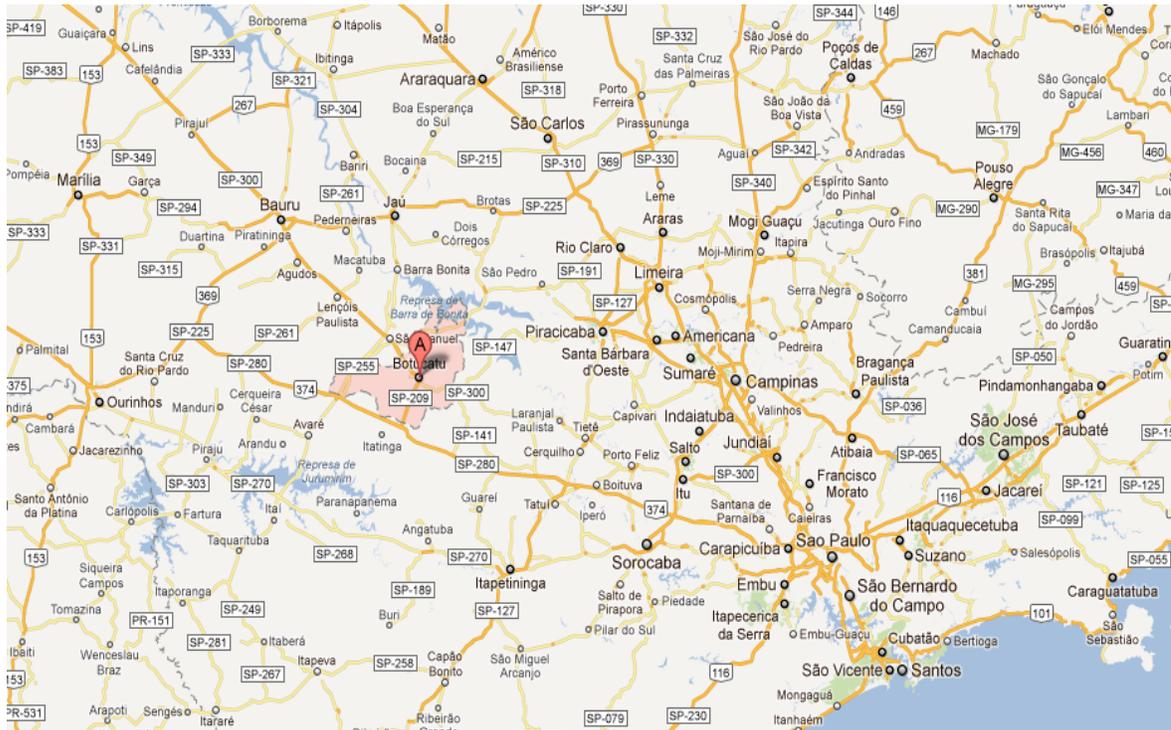
No que diz respeito especificamente à habitação, de acordo com assessoria prestada ao município para a elaboração do PLHIS, existe, atualmente, um déficit de 7,7 mil casas na cidade, dado estimando a partir de questionários e cadastramento habitacional realizado em julho de 2011<sup>62</sup>. Dado que também aponta para a necessidade de planos e políticas urbanas, assim como a inclusão no PMCMV.

A seguir, seguem duas imagem que ajudam a melhor dimensionar o contexto em que está inserida Botucatu.

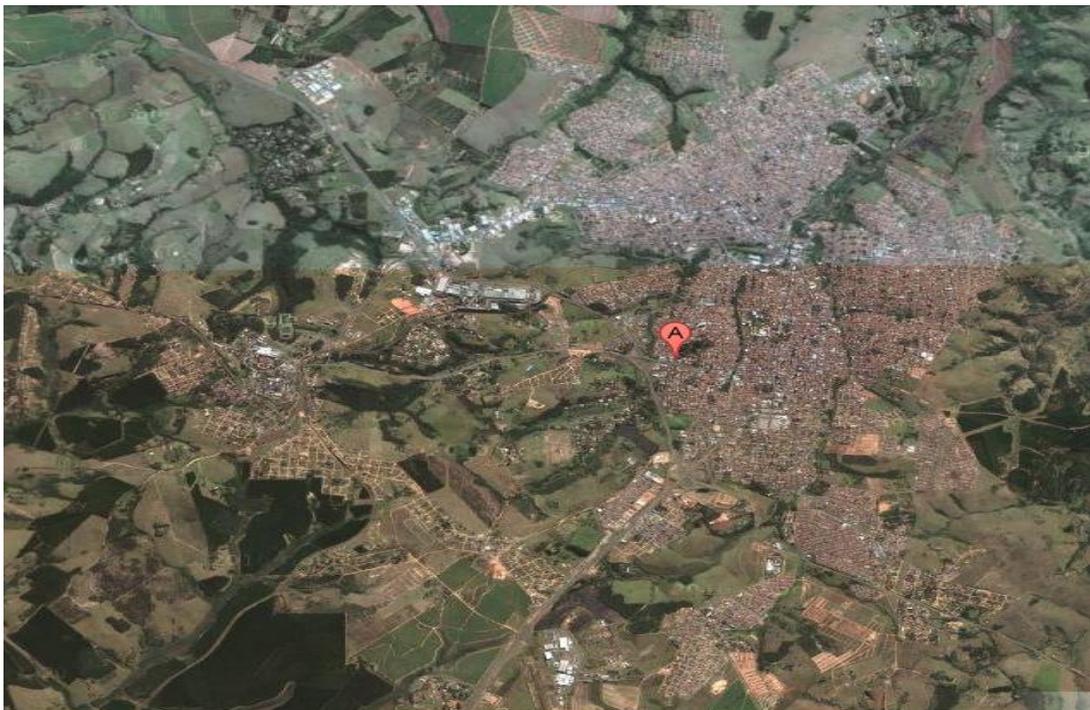
---

<sup>61</sup> Além da Embraer o município possui outras empresas relevantes no seu parque industrial: Duratex S/A, Induscar/Caio, Hidroplás, Bras-Hidro, Staroup, Café Tesouro, Eucatex S/A, e Centro Flora/Anidro do Brasil

<sup>62</sup> O PLHIS vem sendo elaborado de forma participativa sob a assessoria da empresa de consultoria Objetiva.

**Figura 6 - Localização de Botucatu no Estado de São Paulo**

Fonte: Google maps, jan / 2012.

**Figura 7 - Cidade de Botucatu**

Fonte: Google maps, jan / 2012.

## 6.2. O Empreendimento Parque Residencial Santa Maria I

De acordo com o prefeito João Cury Neto (PSDB), que está em seu primeiro mandato, Botucatu foi o primeiro município da região a assinar o termo de adesão ao PMCMV. O Projeto apresentado, aprovado pela CEF e realizado pela Construtora HAUS Ltda, previu a construção de 407 unidades habitacionais para famílias de baixa renda. O empreendimento é apresentado como parte do Plano Municipal “Nosso sonho: construindo dignidade”<sup>63</sup>.

De acordo com informações obtidas através de entrevista (roteiro da entrevista no anexo D), as construtoras apresentaram projetos para a CEF que realizou uma primeira avaliação, selecionando os projetos viáveis<sup>64</sup>. O município, por sua vez, escolheu o projeto final dentre os pré-selecionados pela CEF. Desse modo, no caso de Botucatu, todo o projeto, assim como a aquisição de terra, foi realizado de forma independente pela construtora. Ao município coube, basicamente, selecionar a população, acompanhar e viabilizar a obra. A figura a seguir sintetiza o processo.

---

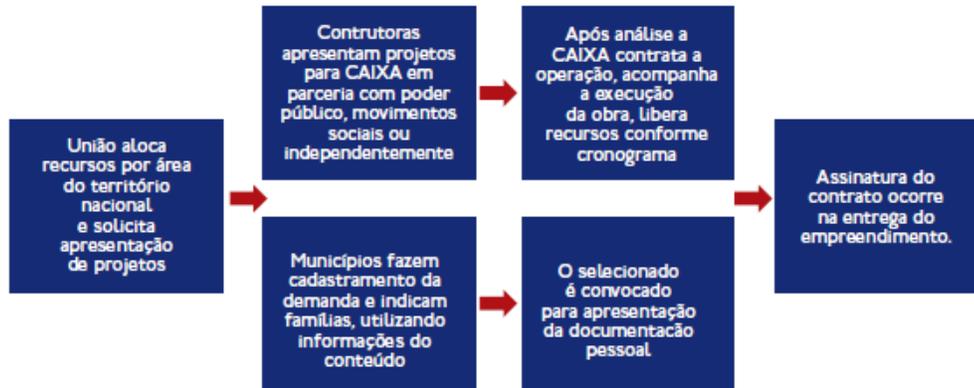
<sup>63</sup> “A casa própria é o sonho de muitas famílias botucatuenses e preocupados com isso é que criamos o Plano Nosso Sonho, concentrando esforços para parcerias com os governos Federal, Estadual e Movimentos Sociais na busca da produção de novos conjuntos habitacionais e incentivo a produção de novas moradias através do programa de moradia econômica desenvolvido pela Prefeitura da Gente de Botucatu” (disponível em <http://www.botucatu.sp.gov.br/habitacao/default.asp>. Acesso em jan/2012).

<sup>64</sup> O manual da CAIXA determina que os projetos de condomínios e loteamentos devem ter no mínimo as seguintes características:

- Inserção na malha urbana
- Existência prévia de infra-estrutura básica que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos;
- Existência de infra-estrutura para a coleta de lixo e drenagem urbana;
- Existência ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer;
- Loteamentos: limite de 500 unidades habitacionais;
- Condomínios: limite de 250 unidades habitacionais;

Quando os conjuntos forem realizados em loteamentos, que ainda não são servidos de infra-estrutura, o valor de investimento pode compreender os custos com a infra-estrutura externa aos lotes adquiridos.

**Figura 8 - Processo de seleção de projeto e de famílias**



Fonte: BRASIL, 2010.

Além dos critérios previstos pelo Ministério das Cidades, como, por exemplo, mulher responsável pela unidade familiar, o município, através da resolução nº 01/2010, aprovada pelo Conselho Municipal de Assistência Social, criou seu próprio critério de seleção: a) famílias constituídas por 4 a 6 membros; b) famílias constituídas por crianças de 0 a 5 anos e/ou idoso; c) famílias com renda até R\$ 1.000,00; e d) famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Inicialmente, as 16.067 famílias que manifestaram interesse pelo Programa foram convocadas para a complementação de dados. No entanto, somente 9.716 compareceram, sendo que destas apenas 6.443 estavam aptas a concorrer no Programa. Apesar de aptas, as famílias que preenchessem mais requisitos possuíam prioridade no processo, logo, 2.415 famílias preencheram apenas 0 ou 1 critério de seleção, não participando do sorteio.

O sorteio aconteceu no dia 15/11/2010 com 4.025 famílias. Foram sorteadas 407 titulares e mais 137 suplentes. Após o sorteio, essas famílias ainda passaram por uma última análise realizada pela própria CEF que checkou novamente a renda familiar, se os indivíduos já haviam se beneficiado anteriormente por algum outro programa do governo, se já haviam recebido algum tipo de subsídio, se possuíam algum débito com a União, etc. Preenchidos esses requisitos, as famílias foram convocadas para o sorteio dos endereços, a assinatura dos contratos e a entrega das chaves, finalizando o processo em 21/04/2011.

**Figura 9 - Parque Residencial Santa Maria I em processo de construção**



Fonte: <http://www.botucatu.sp.gov.br/habitacao/default.asp>. Acesso em jan/2012.

**Figura 10 - Sorteio e entrega de chaves**



Fonte: <http://www.botucatu.sp.gov.br/habitacao/default.asp>.

Acesso em jan/2012.

**Figura 11 - Empreendimento construído**



Fonte: <http://www.botucatu.sp.gov.br/habitacao/default.asp>.

Acesso em jan/2012.

### 6.3. Análise da implementação

Após as informações mais gerais acerca do empreendimento: processo de construção e comercialização das unidades, podemos passar para análises mais específicas e conectadas com aquelas já realizadas nos capítulos anteriores.

O município de Botucatu elaborou o seu último Plano Diretor Participativo durante o ano de 2006. O mesmo foi aprovado e entrou em vigor a partir de 2007. Apesar de obrigado legalmente somente após o advento do Estatuto da Cidade (2001), o município já possui um histórico de Planos Urbanos desde 1967 (1967, 1973, 1987 e 1998).

Do mesmo modo que muitos municípios brasileiros, Botucatu cumpriu com a obrigatoriedade e elaborou o seu Plano Diretor. Entretanto, também determinou que parte de seu conteúdo viesse a ser efetivamente implementado somente após regulamentação, através de lei específica. É o caso das Zonas Especiais: *“As Zonas Especiais compreendem áreas que são passíveis de tratamento diferenciado, de acordo com parâmetros reguladores do uso e ocupação do solo, **definidos em leis específicas**, devidamente mapeadas, em face ao desenvolvimento do Município”* (Plano Diretor de Botucatu, 2007, grifo nosso).

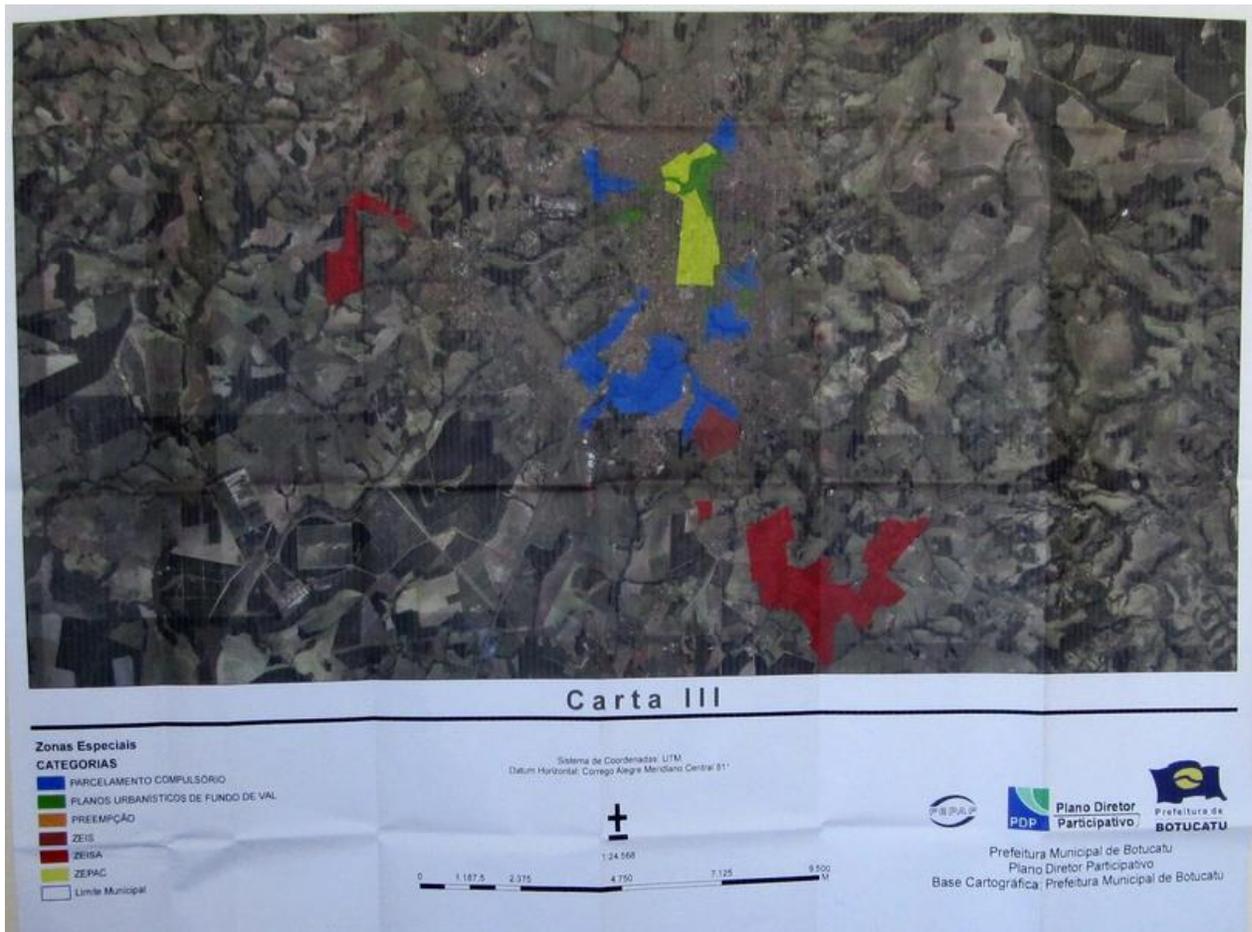
As ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) são aquelas que prevêm áreas na cidade destinadas à habitação de interesse social. De acordo com Plano Diretor, são previstas da seguinte maneira:

As ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) são áreas destinadas ao desenvolvimento de programas habitacionais de baixa renda, visando à regularização fundiária e urbanística de assentamentos existentes ou à reserva de áreas livres para a execução de novos empreendimentos, de acordo com os seguintes padrões:

- I - ZEIS 1 - glebas ou terrenos livres destinados a parcelamentos ou edificações habitacionais de interesse social;
- II - ZEIS 2 – ocupações espontâneas existentes a serem objeto de regularização fundiária ou urbanística, garantindo o direito à moradia aos seus ocupantes, preferencialmente no mesmo local, preservando, ainda, os atributos culturais e ambientais do assentamento;
- III - ZEIS 3 – loteamentos ou conjuntos habitacionais irregulares, que poderão ser objeto de regularização fundiária ou urbanística, mediante avaliação de passivos ambientais, compensação e mitigação de impactos ambientais, a serem regulamentados pelo Código do Meio Ambiente.

A carta abaixo, anexa ao Plano Diretor, apresenta a ZEIS do município (que representa 0,87% da área urbana). Porém, visto que dependerá de lei específica para sua efetiva aplicação (e que até o presente momento ainda não foi criada), faltam definições importantes sobre a mesma, como: descrição do perímetro das respectivas áreas, definição sobre o entendimento de população de baixa renda, assim como a definição dos tipos de empreendimentos habitacionais de interesse social que deverão ser implantados nelas.

**Figura 12 - Instrumentos Jurídico-Urbanísticos**



Fonte: Plano Diretor Participativo de Botucatu, 2007<sup>65</sup>.

Apesar de prevista, e vagamente delimitada, a ZEIS está sinalizada em uma única área periférica da cidade. Mais um indício que não há a aplicação de outros instrumentos de

<sup>65</sup> **Parcelamento Compulsório:** todas as glebas rurais com mais de 10.000m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados), situadas na macrozona de adensamento prioritário (assinalada na Carta I – Macrozoneamento), assim como aquelas assinaladas na Carta III – Instrumentos Jurídico-Urbanísticos, que não tiverem pelo menos 20% de sua área cultivada e/ou plantada com espécies nativas, reserva legal e APP averbadas, será considerada subutilizada, e terá prazo de um ano a partir de notificação para se adequar, estabelecendo cultivos ou apresentando projeto de parcelamento na Prefeitura Municipal

**Planos urbanísticos de fundo de vale:** parte das áreas de conservação ambiental do município.

**Preempção:** instrumento que confere em determinadas situações o direito de preferência para adquirir, mediante compra, um imóvel que esteja sendo vendido pelo proprietário a outra pessoa. O direito visa conferir ao poder público, a preferência para adquirir imóvel urbano em razão das diretrizes da política urbana.

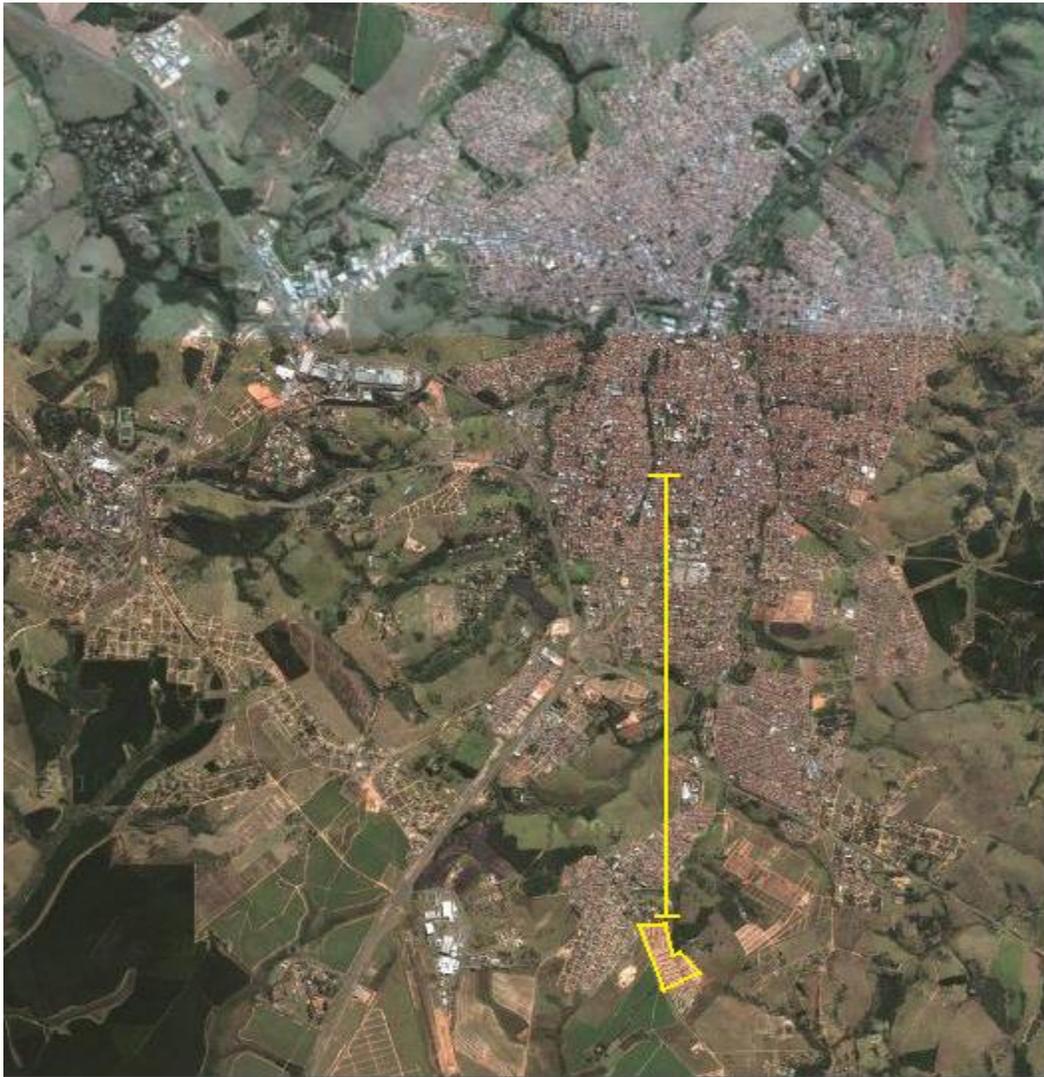
**ZEISA:** Zonas Especiais de Interesse Social-ambiental

**ZEIPAC:** Zonas Especiais de Patrimônio Cultural

regularização urbana (que estão previstos no Plano Diretor), como a ocupação de vazios urbanos centrais.

O Residencial Parque Santa Maria I está situado próximo à demarcação da ZEIS na carta nº III, a cerca de 4,5km de distância do centro da cidade, como mostra a figura abaixo através da linha amarela.

**Figura 13 - Relação do Parque Residencial Santa Maria I com o município**



Fonte: Google maps, jan/2012.

Ao aprofundar esse fato, percebemos que Botucatu não foge à regra dos empreendimentos populares situados à margem da malha urbana, exatamente como ocorreu

largamente durante a gestão BNH e, ao que tudo indica, pode se repetir com o PMCMV. O município possui atualmente 21 empreendimentos populares, sendo que 3 deles ainda estão em processo de construção (tratam-se de contratos já firmados com a segunda versão do PMCMV). Praticamente, todos os conjuntos, foram implantados à margem da malha urbana do município.

No que diz respeito ao acesso a equipamentos públicos, o Parque Residencial Santa Maria I, recebeu iluminação pública, asfalto e saneamento ao mesmo tempo em que foi construído. O transporte público também teve suas linhas ampliadas até o conjunto assim que as casas foram entregues. Na entrada do conjunto, logo após a entrega das chaves, também foi construído um pequeno posto de saúde (Unidade Saúde da Família), recentemente inaugurado.

**Figura 14 - Unidade de Saúde da Família Santa Maria I**



Fonte: foto tirada pelo pesquisador em jan/2012.

Com relação à educação e acesso às escolas, o empreendimento fica localizado no setor sul do município, que conta com 8 escolas no total, sendo 2 estaduais e 6 municipais. Todas estão situadas nos dois principais bairros vizinhos do empreendimento. No entanto é necessário acompanhamento do impacto gerado a essas escolas com a chegada das crianças do empreendimento Santa Maria I, visto que era parte dos pré-requisitos de seleção famílias com crianças. No mais, encontra-se em processo de licitação a construção de uma creche no

empreendimento que será viabilizada também com recursos do governo federal através do Programa ProInfancia<sup>66</sup>.

Apesar da descrição acima dos equipamentos públicos acessíveis ao empreendimento, o vereador José Eduardo Bittar (PCdoB) tem se manifestado no sentido de que o novo bairro formado pelo Santa Maria I precisa ser foco de atenção. Isso porque reúne uma série de pessoas em estado de vulnerabilidade social oriundas dos mais diversos setores da cidade. *“Dr. Bittar aponta que a região não teve a possibilidade de se estruturar para receber mais de 1.500 moradores, distribuídos nas 407 residências construídas ao mesmo tempo”*<sup>67</sup>. Dentre as soluções sugeridas pelo vereador, apresentada e também já discutida em reunião com autoridades locais<sup>68</sup>, está a criação de uma Comissão de apoio social à comunidade do conjunto.

Nilsen Guassu, assistente social da Secretaria de Habitação do município, apresentou em reunião, o resultado da pesquisa demográfica que vem realizando no empreendimento.

A renda familiar máxima é de R\$ 1.395,00, sendo 69% com renda familiar entre R\$ 500,00 e R\$ 1.000,00 . O número de pessoas por domicílio é de 5 pessoas em média e 50% da população é negra. 73% dos chefes de família entre 18 e 39 anos, sendo destes 75% mulheres. 33% são casados ou conviventes. 100% da população é beneficiária do Bolsa Família.

Nilsen prossegue afirmando que o empreendimento superlotou as escolas próximas, sendo que algumas crianças e jovens tiveram de procurar escolas mais distantes. No entanto, informou que do 1º ao 5º ano a demanda foi suprida.

Recentemente, o empreendimento voltou a ser destacado na mídia local após um período de intensas chuvas na cidade. Durante o mês de outubro (apenas 6 meses após a data da entrega), cerca de setenta casas do empreendimento foram danificadas, vítimas de inundação e destelhamento, além de mutuários que tiveram móveis danificados. De imediato houve o pronunciamento do prefeito no sentido de que cobraria explicações da construtora e que todos aqueles que foram prejudicados seriam ressarcidos pela CEF. Por fim, todos os telhados foram

---

<sup>66</sup> Disponível em <http://portaldatransparencia.botucatu.sp.gov.br/home.asp?include=pt3>. Acesso em jan/2012.

<sup>67</sup> Disponível em <http://observatoriodebotucatu.com.br/noticias/2803-dr-bittar-participa-de-reuniao-que-discuti-frente-de-apoio-a-moradores-do-santa-maria>. Acesso em jan/2012.

<sup>68</sup> Por iniciativa do Fundo Social de Botucatu, atendendo a um pedido de moradores do Bairro Demétria, reuniram-se no dia 20 de julho de 2011, representantes de diversas secretarias da Prefeitura Municipal, da Câmara dos Vereadores, da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) e do Bairro Demétria para discutir a situação dos moradores do Conjunto Residencial Santa Maria 1.

substituídos pela construtora que justificou o problema como resultado da troca do modelo de telhas durante a construção das unidades.

Em síntese, o caso de Botucatu remete a situações que já nos são conhecidas há tempos. Houve a construção das unidades, assim como a população carente teve acesso a elas; no entanto, o empreendimento é afastado da malha urbana e sofre com a limitação dos equipamentos públicos existentes. O Programa visa à construção de unidades habitacionais, mas não a construção de hospitais, escolas, creches, praças, áreas recreativas, etc, o que torna essencial o planejamento urbano para a inserção do empreendimento na cidade. Sem isso, o empreendimento implica em custos públicos municipais para a instalação de novos equipamentos públicos.

Conectando com as análises presentes nos capítulos anteriores, Botucatu representa exatamente a problemática que envolve a vinculação do PMCMV a municípios que apresentem somente a existência de Planos Diretores, que até o momento ainda não houve regulamentação. Dentro do mesmo contexto, houve aumento significativo no valor das terras entorno do empreendimento, o que impediu de outros projetos planejados pela construtora se viabilizassem.

Enfim, a análise, mesmo que não aprofundada da implementação do PMCMV no município de Botucatu, permite-nos melhor dimensionar a capacidade de intervenção do PMCMV no âmbito local, assim como enriquece as análises realizadas nos capítulos anteriores, como: a) a dificuldade de aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades e suas implicações tanto para o município como para os objetivos do Programa; b) e a fraca atuação do município frente à CEF e a construtora. Em entrevista, a própria Secretaria de Habitação do Município afirmou que a maior dificuldade em todo o processo foi a ausência de informações da CEF. Esse fato, que caracteriza a falta de autonomia municipal na aplicação do Programa, foi suprido através de pesquisas na Internet, consulta a municípios vizinhos e alguns contatos diretos com o Ministério das Cidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação pretendeu apresentar uma análise sobre a política habitacional estruturada durante os dois governos do presidente Lula, especialmente no que diz respeito ao Programa “Minha Casa, Minha Vida” e o que o mesmo representa para a política habitacional brasileira. Partiu-se a discussão sobre o tema a partir de uma evidência presente na literatura de que historicamente as políticas públicas de habitação não têm correspondido, satisfatoriamente, a demanda existente no país, principalmente, no que diz respeito aos mais pobres.

Iniciado o governo Lula, passam a ocorrer mudanças que retomam a discussão da questão urbana e habitacional no país. Dentre as principais mudanças está a criação de um Ministério específico e o surgimento de programas maiores, com grandes objetivos e propósitos. Nesse sentido, a hipótese construída foi a de que o governo Lula, a partir de Programas como o MCMV, representa um momento diferente para as questões urbanas e habitacionais no Brasil. As análises se focam no PMCMV devido ao destaque e relevância do mesmo com relação à área de um modo geral.

Realmente o momento representa uma retomada da discussão dos assuntos urbanos. A habitação passa a ocupar um lugar na Agenda do governo, sendo trabalhada a partir da criação de Sistemas (SNHIS), fundos (FNHIS), legislação, etc. Certamente, diferentemente do que vivenciamos após a extinção do SFH/BNH, a institucionalização de estruturas específicas, respaldadas por fundos e normas, conferiram à habitação a possibilidade de reestruturação e retomada dos rumos. No entanto, para irmos além da simples menção à criação de estruturas e mudanças legais, a análise centrada no PMCMV completa qualitativamente as análises ao nos permitir aferir em que medida o Programa inova, rompe ou simplesmente dá continuidade ao modelo de política habitacional conhecido no país.

Inicialmente, uma das principais características presentes no PMCMV é a utilização de recursos do OGU. Apesar de não se desvincular totalmente de outras fontes de recursos, a utilização de grandes quantias do OGU contraria a tendência presente na lógica de habitação construída no país de fundos com necessidade imediata de retorno. Como é demonstrado, a utilização desses recursos, que também são aplicados na área a partir de outros programas e métodos (como o PAC, por exemplo), significa que o governo Lula concebe que o enfrentamento da questão habitacional precisa romper que a noção de auto-sustentação financeira, ao mesmo

tempo que em mostra intenção de fazer a política atingir aqueles que estão abaixo de três salários mínimos. Essa análise acerca dos recursos é reforçada na dissertação através da PEC da Moradia e os impactos causados pela sua aprovação na política habitacional do país.

Relacionada à questão dos recursos também está a utilização do Fundo Garantidor aplicado pelo Programa. Como mencionado, não foi uma inovação do governo Lula, porém nesse momento o Fundo conta com recursos do OGU, o que lhe confere maior estabilidade e capacidade de atuação. Esse instrumento reflete a possibilidade de inclusão da classe média baixa no sistema de mercado e na possibilidade de acesso aos financiamentos.

Por outro lado, o PMCMV permanece focado na provisão habitacional através da noção da casa própria, ou seja, o principal Programa habitacional do governo implementa sua política habitacional basicamente a partir da construção de novas unidades em parceria com a construção civil. Este modo de intervir no setor é predominante no modelo tradicionalmente empregado pelo Estado e permaneceu quase que intocado com o PMCMV.

O aumento de recursos para política habitacional é positivo no sentido de que confere maiores possibilidades e capacidade de intervenção na área. Porém, faz-se necessário analisar a qualidade desses investimentos. A análise presente na dissertação permitiu mostrar que o PMCMV, apesar de possuir dentre suas normas menção ao uso dos instrumentos do Estatuto das Cidades, não regula pontos importantes de especulação imobiliária e uso da terra. Mesmo porque, praticamente a totalidade de sua ação é pautada na ação privada do mercado imobiliário e de construtoras. O resultado, como tudo indica, inclusive o caso de Botucatu apresentado, é a reprodução de empreendimentos excluídos das cidades, a valorização dos terrenos e aumento de preços dos imóveis.

Faz-se necessário ir além do incentivo à aplicação do Estatuto das Cidades e vinculação do Programa a existência de Planos Diretores. Diante de tamanha proposta é primordial o Estado em suas ações tocar na questão fundiária, pois, senão, como afirma Maricato (2011), a terra é o “nó” que persistirá minando a produção de cidades justas no Brasil.

Em resumo, o sucesso do Programa é primordial para a manutenção do uso de recursos do OGU para a moradia, uma vez que impacta tanto a população de baixíssima renda quanto a classe média baixa. Esse processo representa uma certa inovação e mudança de um paradigma na produção habitacional do país, pois permite o início de uma nova trajetória para a política habitacional, descolada da necessidade de auto-sustentação financeira. Entretanto, não há

como permanecermos concebendo política habitacional como simples construção de novas unidades, bem como, políticas de geração de renda e trabalho. Utilizar a construção civil como remédio para a crise econômica internacional é, certamente, válido, ainda mais se tratando de uma situação emergencial. No entanto, o que não pode é ocorrer a sobreposição dos objetivos econômicos aos habitacionais. É preciso pensar nas cidades que o Programa está viabilizando, assim como a qualidade de vida que essas pessoas terão. Lembrando que, como amplamente previsto, tanto no PlanHab e em trabalhos acadêmicos, existem outras formas de prover habitação.

Por fim, a análise realizada nessa dissertação, além de proporcionar a compreensão da política habitacional no Brasil, e como a mesma foi trabalhada durante o governo Lula e se relaciona com o passado, também gerou questões que não puderam ser incluídas nesse momento. Dentre elas destaca-se: como tem se dado a relação dos entes da federação através do Programa? Afinal, além de uma premissa constitucional de competências concorrentes, o Programa é, nitidamente, uma política formulada centralmente através da União e implementada de maneira descentralizada, a partir de entes e entidades. Dessa relação inúmeras são as possibilidades de análise. Do mesmo modo, faz-se necessário acompanhar como tem se dado o atendimento aos mais pobres. Apesar dessa dissertação afirmar que estes têm sido alcançados pelo Estado graças à ampliação de possibilidades, é preciso acompanhar a qualidade desses imóveis, quem realmente os tem ocupado, assim como a taxa de inadimplência, que impacta diretamente também no funcionamento do Fundo Garantidor.

A presente análise conclui que o PMCMV inova com relação às questões ligadas ao financiamento e a instrumentalização dos recursos. A consequência é o rompimento com algumas lógicas de produção habitacional do país, vislumbrando uma nova trajetória nesse sentido. Porém, deixa a desejar em assuntos já bastante discutidos no país, como o planejamento urbano e a regularização fundiária.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, pp. 41-67, jun., 2005.

ALMEIDA, C. C. O. de. **Habitação Social: origens e produção (Natal, 1889 – 1964)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2007.

ARRETCHE, M. **Estado e Mercado na Provisão Habitacional: Três Modelos de Política**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciências Políticas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 1990a.

\_\_\_\_\_. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço & Debates**, n. 31, 1990b.

\_\_\_\_\_. Emergência e desenvolvimento do WS: teorias explicativas, **BIB**, n. 39, pp.3-40, 1995.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia M. A especificidade do “Welfare state” brasileiro. In: **Reflexões sobre a natureza do bem-estar / MPAS e CEPAL**. Brasília, 1989. p. 85-178. (Economia e Desenvolvimento, 3) “Convênio MPAS/CEPAL, Projeto: A Política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização”.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de Política de Habitação popular (1946-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**. V.22, n.4, out-dez/1988.

\_\_\_\_\_. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama. **Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: ZAHAR EDITORES, 1982.

BARBOSA, Itaquê Santana. **O Estado e a produção habitacional pública**. 210 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BAVARELLI, José Eduardo. **O Cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo. Das cooperativas FUCVAM às Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – FAU/USP) – Universidade de São Paulo, 2006.

BEDÊ, M. M. C. **Trajetória da formulação e implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na gestão da frente BH Popular – 1993/1996**. 302 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

BOLLAFI e CHERKEZIAN . BNH: Bode Expiatório. In: **Revista Novos Estudos**, n. 13. p. 45-55. São Paulo, Cebrap. Outubro. 1985.

BONDUKI, Nabil G. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade / FAPESP, 1998.

\_\_\_\_\_. Política habitacional Del Régimen Militar al gobierno de Lula: desafios e impasses. **Ciudad y Territorio Estudios Territoriales**, XXXVII p. 145-146, 2005.

\_\_\_\_\_. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, nº 82, maio/junho. 2009.

BRASIL, Flávia de Paula Duque e CARNEIRO, Ricardo. **Os caminhos (e descaminhos) da democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo?** Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, Fundação Getúlio Vargas, vol. 14, n. 55 – jul/dez de 2009.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política Nacional de habitação**, Brasília, 2004. 103p.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**, Brasília, 2010a. 96p.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do MCMV**, Brasília, 2010b. 132p.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **PlanHab. Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2009. 212p.

CAMARGO, Daniela Z. A. **Relatório de avaliação. Planos diretores do município de Botucatu**. Rede nacional de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos. Estado de São Paulo, 2009.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB – Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, n. 61 p. 20-40, 2006.

CARMO, Edgar Candido. **A Política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002) – diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa**

**Econômica Federal**. 191 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Campinas, São Paulo, 2006.

CARVALHO, Carlos E.; PINHEIRO, Maurício Mota S. **FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção**. Texto para discussão n. 671. IPEA, 1999.

COSTA, Nilson do Rosário. A questão sanitária e a cidade. **Espaço & Debates**, n. 22, ano VII, 1987.

DELEON, Peter. The Stages Approach the Policy Process. What has it done? Where is it going? In SABATIER, Paul A. (ed.) **Theories of the Policy Process**. Oxford, Westview Press. (pp. 19-34), 1999.

DIAS, E. C. Minha Casa, minha vida, minha política pública. **Conjuntura da Construção**, Ano VII, n. 2, Junho. 2009.

DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas**. In: Para a década de 90. Prioridades e Perspectivas de políticas públicas. IPEA, 1990.

\_\_\_\_\_. As Políticas do Regime Militar Brasileiro: 1964/1984. In: SOARES, Gláucio Dillon; D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs.) **21 Anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas**, p. 271–309. São Paulo: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.

Elmore, R.F.. Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. **Political Science Quarterly**, v.94, n. 4, pp. 601–616, 1980

ENGELS, F. **A questão da moradia**. Aldeia Global Editora, 1979.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Bontempo Editorial, 2008.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State, **Lua Nova**, n. 35, pp. 73-111, 1991.

FARAH, Marta Ferreira Santos - **Estado, previdência social e habitação**. São Paulo, Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Departamento de Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1983.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB**, n.49, p. 79-94. 1º sem. 2000

Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil**, 2011.

GELINSKI, Carmen Rosário Ortiz G., SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, nº 1 e 2, v. 42, p. 227-240. Abr/ Out de 2008.

Goggin, M.L., Bowman, A.O.M., Lester, J.P., O'Toole, L.J. Jr.. **Implementation Theory and Practice**. Toward a Third Generation. New York: Harper Collins, 1990.

GONÇALVES, R. R. **Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar**. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, 2009.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã. Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbano no século XX**. Ed. Perspectiva, 1995.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, pp.193-224, 2003.

HARVEY, David. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. Espaço e Dabates, 1982, nº6.

Hill, M., and Hupe, P. **Implementing Public Policy**. Governance in Theory and in Practice. London: Sage. 2002.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. Brasil, 2000.

IBMEC. **Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais: Sistema Financeiro da Habitação**. Rio de Janeiro. 1974.

IPEA. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, 14, 2007.

JANN, Werner, WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. In: **Handbook of Public Policy Analisis: Theory, Politics, and Methods**, edited by Frank Fischer , Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney, pp. 43-62, 2007.

Lipsky, M. **Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform**. Urban Affairs Quarterly, 6, 391–409, 1971.

\_\_\_\_\_. **Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

MAGNABOSCO, Ana Lélia e GARCIA, Fernando. Mais casa e mais déficit habitacional. Por quê?. **Conjuntura da construção**. Ano IX, n.2, Junho 2011.

MARICATO, Ermínia. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**. São Paulo: HUCITEC, vol 1, n. 6, pág 67 a 78, 1998.

\_\_\_\_\_. Reforma urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L.C.; JUNIOR, O. A. dos Santos (org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. O futuro das cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. *et al.* **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. A nova Política Nacional de Habitação. **O Valor**, São Paulo, 24 de nov. 2005.

\_\_\_\_\_. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, maio de 2009. Disponível em <http://cartamaior.com.br>. Acesso em: mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da Autogestão no Governo Lula**. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

Marshall, T. H. **“Política Social”**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

NASCIMENTO, Cláudio. **A autogestão e o “novo cooperativismo”**. Texto para discussão. Ministério do Trabalho e emprego – Secretaria Nacional de Economia Solidária, 2004.

PIZA, J. F. B. T.. **Aspectos Relevantes do Plano Diretor Participativo de Botucatu**. In: I SIMPLAD - Simpósio sobre Planos Diretores, 2007, Presidente Prudente: Anais do I SIMPLAD - 2007, 2007.

Plano Diretor Participativo de Botucatu, 2007.

PÜLZL, Helga, TREIB, Oliver. Implementing Public Policy. In: **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**, edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney, pp. 89-107, 2007.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Da propriedade fundiária ao capital incorporador: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Tese de doutorado apresentada na Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1991.

\_\_\_\_\_. O que é questão da moradia. **Coleção Primeiros Passos**, n. 92. Editora brasiliense, 1983.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, ano 2, n. 20, março/2009.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SABATIER, Paul A. The need for better theories. In Sabatier (ed.). **Theories of the Policy Process**. Oxford, Westview Press, 1999.

SACHS, Céline. **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: EDUSP, 1999.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. IPEA, 1999.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 3 ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SANTOS, W. G.. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SILVA, J. M. M. N. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

SEADE. Fundação Estadual de Análise de Dados **Diagnóstico das condições habitacionais do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2001. 176p. Disponível em: [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br). Acesso em: nov. 2010

SHIMBO, Lúcia Z. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. São Paulo, Tese de Doutorado apresentada no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010.

SMITH, Kevin B, LARIMER, Christopher W. **The Public Policy Theory Primer**. Westview Press, 2009.

\_\_\_\_\_. **Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research**. A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, 21–48, 1986.

SOUZA, C. ‘Estado do Campo’ da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, pp.15-20, 2003.

\_\_\_\_\_. Estado da arte da pesquisa em Políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, pp.225-255, 2003.

TIJIWA, M. Uma história em movimento. In: PALUMBO, A.; PEREIRA, M.; BALTRUSIS, N. (org.). **Direito à moradia – uma contribuição para o debate**. São Paulo: Edição Paulinas, 1992.

TOPALOV, Christian. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. In: FORTI, Reginaldo (org.). **Marxismo e urbanização capitalista**, São Paulo, LECH, 1979

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global editora, 1986.

#### Web sites

ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: [http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68). Acesso em: fev. 2012.

CADASTRO GERAL DE EMPREGOS E DESEMPREGOS – CAGED. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/caged/>. Acesso em: set. 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/Publicacao/Texto/programa/PAR.htm>. Acesso em: set. 2011.

CBIC. **Construção Civil: análise e perspectivas**. Disponível em <http://www.cbicdados.com.br/files/textos/061.pdf>. Acesso em jan. 2012.

CBIC. **Lei nº 10.931/2004. Um marco para o Mercado Imobiliário**. 2004. Disponível em: <http://www.cbic.org.br/sala-de-imprensa/apresentacoes-estudos/lei-n-10-9312004-um-marco-para-o-mercado-imobiliario>. Acesso em: jan. 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acesso em: maio 2011

Wерна, E.; ABIKO, A.; COELHO, L. O novo papel do Estado na oferta de habitação e parcerias de agentes públicos e privados. Disponível em : <http://alkabiko.pcc.usp.br/artigos/O%20novo%20papel.PDF>. Acesso em: fev. 2012

## APÊNDICE

### Roteiro de entrevistas

1. Após a assinatura do termo de adesão ao Programa, a Caixa Econômica Federal (CEF) passa a receber propostas de aquisição de terrenos e projetos de empreendimentos. Como se deu esse processo no caso de Botucatu?
2. Houve por parte do município a apresentação de contrapartida, como, por exemplo, a doação de terreno que possibilitasse o atendimento prioritário pelo Programa?
3. E a elaboração do Projeto apresentado à CEF? De acordo com o programa o mesmo pode ser elaborado pela construtora (HAUS) em parceria com o poder público. Como se deu no caso de Botucatu?
4. Quais foram os principais pontos que a prefeitura fez questão de incluir no projeto?
5. Toda a realização da obra é responsabilidade da Construtora. Dessa forma, como foi o processo de construção das unidades? Ocorreu de acordo com o cronograma previamente apresentado à CEF? E as contratações? Teve algum cuidado nesse sentido? Havia alguma indicação por parte dos órgãos públicos?
6. Enfim, qual é o balanço geral dessa experiência? Os objetivos foram atingidos? Quais foram as principais dificuldades? Quais são os próximos passos com relação ao conjunto recém formado?

## ANEXOS

### Anexo A

#### Variáveis que compõem a necessidade habitacional brasileira.

**Aglomerado Subnormal:** segundo definição do IBGE, é o conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.

**Carência de Serviços de Infraestrutura:** domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

**Coabitação Familiar:** compreende a soma das famílias conviventes secundárias (apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador.

**Cobertura Inadequada:** domicílios com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e cobertura de zinco, palha, sapê, madeira aproveitada ou outro material que não seja telha, laje de concreto ou madeira aparelhada.

**Cômodos:** domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco etc.

**Déficit Habitacional:** noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento.

**Densidade Excessiva de Moradores por Dormitório:** quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório.

**Domicílios Improvisados:** locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como barracas, viadutos, prédios em construção, carros etc.

**Domicílios Rústicos:** aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade.

**Famílias Conviventes ou Famílias Conviventes Secundárias:** são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal. Apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional.

**Habitações Precárias:** conceito que contabiliza os domicílios improvisados e os domicílios rústicos, considerando que ambos caracterizam déficit habitacional.

**Inadequação de Domicílios:** reflete problemas na qualidade de vida dos moradores. Não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo.

**Inadequação Fundiária Urbana:** situação onde pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a propriedade da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.

**Inexistência de Unidade Sanitária Domiciliar Exclusiva:** domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo.

**Ônus Excessivo com Aluguel:** corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.

## Anexo B

## Síntese da tipologia de municípios adotada no PlanHab

Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes	A	Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo Metrópoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social. São denominadas metrópoles globais pela concentração de atividades e fluxos econômicos e financeiros.
	B	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. São consideradas cidades pólo em suas respectivas regiões.
	C	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste Principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade.
	D	Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião.
	E	Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste Municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. Cidades pólo situadas em microrregiões de menor dinamismo.
Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes	F	Centros urbanos em espaços rurais prósperos Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do país. Têm mais condições de enfrentar o déficit com recursos próprios.
	G	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo Municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes.
	H	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo.
Municípios com população com menos de 20 mil habitantes	I	Pequenas cidades em espaços rurais prósperos
	J	Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
	K	Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica

Fonte: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab FUPAM, Logos Engenharia. A partir de dados do BITOUN, Jean et ali: Observatório das Metrôpoles/MCidades, 2005

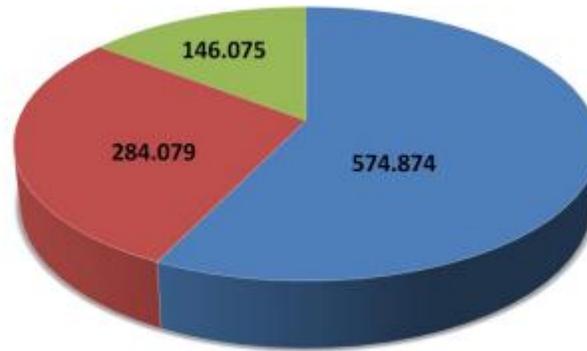
## Anexo C

## Entidades comprometidas com a PEC da Moradia Digna

<b>RELAÇÃO DAS ENTIDADES QUE APOIAM A PEC DA MORADIA DIGNA</b>
Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (Abramat)
Associação Brasileira de Cimento Portland
Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC)
Associação Brasileira de Fabricantes de Tintas (Abrafati)
Associação Nacional da Indústria da Cerâmica (Anicer)
Associação Nacional dos Fabricantes de Obras Públicas (Apeope)
Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)
Central de Movimentos Populares
Central de Trabalhadores do Brasil (CTB)
Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)
Central Única dos Trabalhadores (CUT)
Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam)
Confederação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores nas Indústrias da Construção e da Madeira Filiados à CUT (Conticom)
Conselho Regional de Arquitetos do Rio de Janeiro (Crea-RJ)
Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (Fisenge)
Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
Federação Nacional dos Engenheiros (FNE)
Força Sindical
Fórum Nacional da Reforma Urbana
Fórum Nacional dos Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSHDU)
Frente Nacional dos Deputados Estaduais pela Reforma Urbana
Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)
Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST)
Sindicato da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo (Sinduscon-SP)
Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI -SP)
Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Mato Grosso do Sul (SECOVI -MS)
Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo (Seesp)
Sindicato dos Trabalhadores na Construção Civil do Estado de São Paulo
União dos Vereadores do Estado de São Paulo
União Nacional dos Legislativos Estaduais (Unale)
União Nacional por Moradia Popular

Fonte: Revista Brasileira da Habitação, 2009, p.15

## Anexo D

**CONTRATAÇÕES DO PMCMV EM SUA PRIMEIRA FASE**

■ 0 a 3 Salários Mínimos ■ 3 a 6 Salários Mínimos ■ 6 a 10 Salários Mínimos

Fonte: Caixa Econômica Federal. Elaboração Banco de Dados da CBIC