

PARTE 1

**Cem anos de construção da política pública de habitação no Brasil:  
o desafio frustrado de uma arquitetura para a maioria**

A construção da história da política de habitação social no Brasil é uma tarefa coletiva de grande envergadura, que requer um esforço continuado de inúmeras investigações que possam aprofundar o estudo dos diferentes períodos, dar conta de uma multiplicidade de agentes atuantes nos vários níveis de governo e analisar a questão sob os diferentes enfoques pertinentes ao caráter multidisciplinar desse objeto.

A intenção da primeira parte do Volume 1 não é, e nem poderia ser, a de suprir integralmente essa lacuna, muito sentida pelos que estudam o tema. Não é esse o foco da pesquisa que originou esse livro, que, como já foi enfatizado, aprofunda o estudo de um período específico, contribuindo para o esforço coletivo de construção da história da habitação social no Brasil. O objetivo é mais modesto: pretende-se, a partir de um conjunto de investigações, pesquisas e estudos já realizados pelo autor e por outros investigadores, traçar uma periodização da maneira como o Estado interveio na questão da habitação, de modo a situar o período estudado em profundidade no contexto histórico mais amplo e a evidenciar qual foi sua contribuição para o atual estágio de desenvolvimento da política habitacional brasileira. Parte-se da hipótese de que foi na esfera das soluções arquitetônicas e urbanísticas que essa produção se destacou.

Segundo a interpretação adotada nessa pesquisa, a política de habitação social no Brasil deve ser dividida em cinco períodos, excluindo a longa fase colonial e imperial, quando prevaleceu, durante quase quatro séculos, a escravidão. Nesse período, nenhuma iniciativa foi sequer ensaiada para enfrentar as necessidades de habitação dos escravos, considerados pelo Estado como meros instrumentos de trabalho, sem qualquer direito.

Nessa perspectiva, a Abolição da Escravatura e a constituição de um mercado de trabalho livre no Brasil, que praticamente coincidem com a República, marcam o momento em que alguma ação pública, embora ainda muito tímida, pode ser notada, dando início ao primeiro período, que vai até a década de 1930, quando o Estado passa a intervir, de fato, na questão social. Esta fase, que, a grosso modo, coincide com a República Velha, se caracterizou pelo reconhecimento de que a habitação dos trabalhadores era um problema público. Prevalecia, entretanto, a concepção liberal de que o Estado não deveria intervir diretamente na produção e nas regras de locação da moradia, aspectos que eram considerados questões de mercado.

Com o predomínio dessa visão, o poder público acabou por ter uma presença insignificante no enfrentamento do problema, limitada a ações tímidas, como favorecer, com isenções fiscais, a produção rentista privada e a exercer o poder de polícia sanitária, em uma perspectiva higienista. A produção direta de moradia pelo governo e o controle dos aluguéis eram combatidos pela ordem liberal e as poucas iniciativas tomadas nesse sentido praticamente não tiveram efeito prático.

Apesar da pequena presença do Estado, essa fase foi importante na medida em que se consolidou, no âmbito da produção privada, uma concepção de vila operária que é precursora do conjunto residencial, que se consolidou no período seguinte, no âmbito de uma promoção pública estatal. Nessa concepção de vila operária, a habitação não era pensada exclusivamente como a unidade de moradia individual, mas como um núcleo autônomo coletivo, que incluía equipamentos sociais e a ideia de produção seriada.

De maneira muito tímida, ocorre nesse primeiro período a primeira ação do governo federal destinada a produzir habitação, com o início da implantação do Bairro Operário Marechal Hermes, projeto formulado em 1912, no Rio de Janeiro. Assim, é possível afirmar que a produção de conjuntos habitacionais promovidos pelo governo federal no Brasil iniciou-se há um século.

A Revolução de 1930 e, sobretudo, a revisão da legislação que regulamentava a produção de moradias pelas carteiras prediais dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (IAPs e CAPs), marca o início do segundo período, que se estende até o golpe militar de 1964. Essa fase, que é o foco principal da pesquisa que originou esse livro, marca o reconhecimento da habitação como uma questão de Estado, que intervém no mercado de locação, com o objetivo de proteger o inquilino e desestimular a produção rentista, cria mecanismos para facilitar a compra do lote em prestações e o autoempreendimento da casa própria e inicia uma significativa – embora reduzida frente à dimensão do problema – produção de habitação social, inicialmente através dos IAPs e CAPs e, a partir de 1946, através de um órgão específico, a Fundação da Casa Popular (FCP), primeira entidade estatal, a nível nacional, voltada para a produção de moradias populares.

Além de marcar o momento em que a habitação passa a ser reconhecida como uma questão social, esse período se destaca pela frustrada tentativa de construção de uma política habitacional, que objetivaria uma produção massiva de moradias para os trabalhadores urbanos, proposta que estava na origem da criação da FCP. Do ponto de vista da arquitetura, o período se caracterizou pela incorporação do ideário do CIAM e das propostas urbanísticas de vanguarda na implantação de conjuntos residenciais, com uma expressiva presença dos arquitetos, engenheiros e urbanistas. O resultado foi uma produção habitacional marcada pela diversidade, bons projetos arquitetônicos e uma adequada inserção urbana, como pode ser observado no inventário apresentado no Volume 2 desse livro. Essa a produção, entretanto, é bastante desigual, e sua qualidade dependeu de uma série de variáveis, como a importância que o órgão promotor atribuiu a cada empreendimento.

Com a institucionalização, em 1964, do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) pelo regime militar, iniciou-se uma nova etapa, que se encerrou em meados dos anos 1980. O terceiro período é marcado pela criação de fontes permanentes de recursos para garantir o financiamento habitacional de longo prazo e por uma produção massiva que incorporou certo avanço tecnológico, embora muito aquém do necessário. Os projetos arquitetônicos e urbanísticos, de uma maneira geral, perdem a diversidade e qualidade obtidas no período anterior, apesar de existirem exceções relevantes, nem sempre suficientemente valorizadas pelos estudiosos da questão habitacional.

Essa etapa se caracteriza pela homogeneidade, desrespeito às diferenças regionais e culturais, despreocupação com a inserção urbana e predomínio dos aspectos financeiros sobre a qualidade do projeto. A criação do SFH, um sistema financeiro sustentável, com fontes estáveis de recursos, até hoje em vigor, foi seu grande legado, embora ele tenha sido desenhado para atender apenas trabalhadores com renda estável e compatível com o custo de um financiamento em que o subsídio era apenas indireto.

Em um momento de acelerada urbanização e de consolidação das periferias urbanas, essa produção majoritariamente desprovida de qualidade criou a falsa ideia de que a habitação popular não podia ser compatível com uma boa arquitetura. Para os pobres, restou a homogeneidade dos conjuntos habitacionais padronizados, implantados em bairros-dormitório distantes e isolados, ou a precariedade dos assentamentos informais, onde as casas, autoconstruídas e autofinanciadas, estavam quase sempre inacabadas.

Com a crise econômica iniciada em 1981, a extinção do BNH em 1986, o desequilíbrio no SFH e a redemocratização das instituições políticas, cujo marco principal é a Constituição de 1988, tem início o quarto período, que pode ser considerado de transição entre a política habitacional do regime militar e a atual, implementada a partir de 2004.

Essa quarta fase se caracterizou pela ruptura com os paradigmas e a centralização que orientou o enfrentamento da questão urbana e habitacional entre os anos 1930 e 1980, com uma maior presença dos entes da federação (estados e municípios) e a participação da sociedade organizada. Foram introduzidos, em muitos casos ainda como experiências piloto, diretrizes inovadoras de política habitacional, como o reconhecimento da cidade real, a incorporação de práticas populares, como a autoconstrução, o mutirão e a autogestão na estratégia de equacionamento do problema e uma retomada da qualidade do projeto e da relação com a cidade que marcaram as intervenções nos anos 1940 e 1950.

Esses novos parâmetros foram introduzidos no momento em que o SFH perdeu temporariamente a capacidade de investir e a União não se dispunha, inclusive pelo rigor fiscal que caracterizou esse período, a subsidiar significativamente, com recursos do Tesouro, os programas habitacionais.

Embora, a expressão quantitativa dos programas inovadores lançados nesse período tenha sido pequena e, sua qualidade muito desigual a nível nacional, eles se destacam por ter recuperado a diversidade, qualidade do projeto arquitetônico e novas formas de inserção urbana, como ocorreu em algumas experiências municipais, como o programa realizado pelo município de São Paulo entre 1989 e 1992, que criou uma nova referência de política habitacional, com a qualidade arquitetônica e urbanística voltando a ser relevante no processo de produção da moradia popular.

É sempre difícil tratar de processos históricos sem o devido distanciamento. Feita a ressalva, arrisca-se afirmar que, no início do século XXI, tem início o quinto e atual período da política habitacional brasileira. Alguns eventos que ocorreram entre 2000 e 2005 marcam esse novo momento: a introdução do direito à habitação na Constituição, obtida com a aprovação de um Projeto de Emenda Constitucional (PEC), aprovado em 2000; a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, que regulamentou a função social da propriedade, presente no capítulo de Política Urbana da Constituição de 1988; a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, em 2003; a formulação de uma nova política habitacional, em 2004 e, a aprovação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular, que criou o Fundo e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005.

A atual fase se caracteriza pela estruturação de um novo modelo de financiamento, em que o antigo SFH se combina com um mecanismo de subsídio que permite atender as famílias com renda insuficiente para tomar um financiamento habitacional; pela criação de um novo desenho institucional baseado em um Sistema Nacional de Habitação que articula os entes federativos; pela tentativa de implementação de programas massivos de integração urbana dos assentamentos precários e de produção de unidades habitacionais novas; e pela criação de regras estáveis, com segurança jurídica e subsídio, que estimulam a produção e o financiamento de mercado.

Em 2008, o Plano Nacional de Habitação propôs, a partir de experiência e propostas anteriores, uma nova estratégia para equacionar a questão habitacional, que foi apenas parcialmente implementada. No eixo financeiro, os avanços foram significativos, com uma extraordinária elevação dos recursos governamentais, onerosos e não onerosos, destinados aos programas habitacionais, particularmente à urbanização dos assentamentos precários e à produção de unidades novas com subsídios.

Pode se dizer que, nesse século, as condições para enfrentar o problema da moradia popular são muito mais favoráveis que no passado, tendo em vista a desaceleração de

migração das zonas rurais para as urbanas, a redução do crescimento da população urbana e a retomada do crescimento da economia, que resultam em aumento do emprego com carteira assinada e da renda do trabalho, com substancial redução da miséria.

No entanto, alguns obstáculos de grande relevância para a política habitacional e urbana continuam intocados ou até mesmo agravados. Em particular, deve ser citado o forte incremento dos valores da terra, que resulta do crescimento econômico, da elevação dos investimentos públicos e do crédito imobiliário, combinado com a falta de uma política fundiária, que gerou um forte processo especulativo.

Se, por um lado, o programa de urbanização de assentamentos precários é bastante inovador, a produção de unidades novas vem sendo conduzido, como no período do BNH, como uma mera produção de moradias, sem a necessária articulação com a política urbana e fundiária. Malgrado a existência de algumas iniciativas isoladas positivas, a preocupação com a qualidade urbana e arquitetônica, assim como a adequação dos programas às características regionais e culturais específicas, deixou novamente de ser considerada uma prioridade.

Nesse sentido, ganha grande atualidade o resgate das políticas públicas de habitação ao longo do século XX e, em especial, no período pré-BNH. Além do seu enorme interesse histórico, a reflexão tem o papel fundamental de contribuir para que se possa repensar a maneira como o poder público deve intervir na questão, de modo a aproveitar a oportunidade que se abre, não apenas para realizar uma produção massiva de unidades habitacionais com subsídio, mas para garantir qualidade e adequada inserção urbana, requisitos colocados em primeiro plano pelos pioneiros da habitação social no Brasil, como será mostrado nesse livro.

1. **A produção rentista da habitação (1889-1930)**
2. **Origens da habitação social (1930-1964)**
3. **A política habitacional e urbana do Regime Militar (1964-1986)**
4. **Décadas perdidas ou tempos de utopia e esperança? (1983-2002)**
5. **A Política Nacional de Habitação do século XXI: em direção ao direito à moradia digna?**

#### **4 - Décadas perdidas ou tempos de utopia e esperança? (1983-2002)**

Após 24 anos de muita repressão, recuperar a bandeira da reforma urbana – reunindo movimentos populares que se reproduziam nas cidades de todo o país; debater agendas de lutas de organização e de demandas sociais por melhores condições de vida; realizar experiências inéditas e únicas de participação social em vários municípios brasileiros, disputando a aplicação do fundo público; alargar o espaço das “liberdades democráticas” desafiando o poder ditatorial com ocupações de terras urbanas – promoveu um ambiente de euforia e confiança entre os militantes. Enquanto a reestruturação capitalista desmontava os organismos de esquerda nos países centrais e o neoliberalismo construía sua hegemonia global, no Brasil viva-se um ambiente de muita agitação e esperança.

[...] Apesar da esforia que acompanhou os movimentos sociais, as gestões ‘democrático populares’ e as conquistas legislativas, as cidades não lograram apresentar mudanças significativas. [...] O recuo das políticas sociais, enquanto cresciam as favelas e o número de moradores de rua, obedecia ao ajuste fiscal contido na receita divulgada no final dos anos 1980, sob o título do consenso de Washington, rigorosamente aplicada nos países da América LATina”

Entre a forte crise econômica e política do início dos anos 1980, que afetou fortemente o SFH e o BNH, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, quando uma nova política habitacional foi estruturada, o Brasil percorreu um dos mais interessantes e emocionantes processos de transição de uma ditadura para o regime democrático.

Tornou-se comum qualificar como décadas perdidas os anos 1980 e 1990. É uma avaliação equivocada, de caráter economicista, baseada exclusivamente em indicadores como o baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), no atraso na implantação da infraestrutura física necessária para o desenvolvimento econômico e nas dificuldades políticas para aprofundar o neoliberalismo no país.

Na visão que orienta essa análise, entretanto, o período esteve longe de ser perdido; ao contrário, foi fértil, rico, de grande vitalidade social e política. Embora repleto de conflitos

e contradições, gerou um modelo de gestão em que a participação e o controle social interferiram positivamente na formulação de políticas públicas inovadoras.

Este foi o momento em que se consolidou a democracia e se lograram grandes avanços, como a conquista legal de direitos sociais, os princípios básicos de cidadania, o respeito à diversidade, a legislação ambiental que lançou as bases de um desenvolvimento sustentável e políticas de educação e saúde baseadas no atendimento universal, que garantiu uma relativa melhoria em indicadores sociais. Com a rígida política monetarista dos anos 1990, que afetou o crescimento e os níveis de emprego e ampliou a desigualdade, se alcançou a estabilidade econômica, indispensável para o sucesso do enfrentamento da pobreza. A tentativa de aprofundar o neoliberalismo encontrou limites de natureza política que geraram certo equilíbrio entre o Estado e o mercado.

As chamadas “décadas perdidas” foram um tempo em que sonhar não era proibido e, por isso, apareceram propostas avançadas, que embora pudessem parecer impossíveis de se concretizar naquele momento, lançaram sementes que depois vieram a florescer e gerar grandes resultados em diferentes setores das políticas públicas. Foi um tempo de utopia, quando se formou a base do regime democrático, que caracteriza o Brasil contemporâneo, construído de forma gradual e através da negociação política.

Entre 1979 e 2002, viveu-se uma longa sequência de redemocratização das instituições políticas, que tirou o país do regime autoritário implantado em 1964, em direção à democracia e à construção de um novo cenário institucional. Os marcos políticos fundamentais desse processo foram: a anistia (1979); a organização dos novos partidos políticos (1980); a criação das centrais sindicais (1981-1983); as primeiras eleições diretas para governadores (1982) e prefeitos das capitais (1985); a eleição de um Congresso Constituinte aberto à participação popular (1987/1988), resultando na Constituição Cidadã de 1988; a eleição direta para presidente (1989); o impedimento por corrupção, sem interrupção da ordem institucional, do primeiro presidente eleito pelo voto direto (1992); e a consolidação da estabilidade política e econômica (1993-2002).

Graças a esse processo foi possível, no momento seguinte (2003-2010), ampliar as conquistas sociais enfrentando as graves desigualdades existentes no país e avançar em direção à efetiva garantia de direitos para a população excluída, processo ainda em curso.

Essa trajetória não pode ser entendida se não for à luz do amplo conjunto de mobilizações populares e da sociedade civil, da construção de organizações civis e da formulação de políticas públicas com participação social, que marcou o país nessas décadas. Podemos observá-la a partir de diferentes mobilizações e processos organizativos: a reconstrução das organizações sindicais e a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT); o movimento das eleições diretas; o fortalecimento de uma gama variada de movimentos sociais e sua articulação na Central de Movimentos Populares; a luta pelos direitos das “minorias”, como negros, índios, mulheres, pessoas com necessidades especiais e homossexuais; os movimentos ambientalistas; e a participação de instituições como universidades, entidades profissionais e organizações não governamentais na formulação de um pensamento crítico e na elaboração de propostas alternativas de políticas públicas e de uma legislação avançada em áreas como meio ambiente, educação, assistência social e saúde.

Uma das facetas desse processo, que interessa especificamente para a análise formulada nesse livro, foi a luta pela construção de novos paradigmas nas políticas urbanas e habitacionais, baseada em princípios como a função social da propriedade, o direito à habitação digna, a universalização do acesso ao saneamento básico e ao transporte público de qualidade e a gestão democrática da cidade. Esses princípios foram articulados em um amplo movimento social, plural e multifacetado, que, aglutinando inúmeras organizações da sociedade e mobilizações, foi, ao longo desse

período, acumulando vitórias e experiências concretas na perspectiva de garantir os direitos urbanos.

Este período se caracterizou, por um lado, pela crise do SFH, extinção do BNH e ausência de uma política federal de habitação, e, por outro, pelo surgimento de programas alternativos, promovidos, em geral, por administrações estaduais e municipais democráticas, que colocaram em prática propostas emanadas da sociedade que buscaram construir novos paradigmas de política urbana e habitacional.

A longa série de eventos em que o protagonismo na política urbana e habitacional passou para a sociedade organizada teve início com a emenda de iniciativa popular pela reforma urbana, apresentada, em 1987, ao Congresso Constituinte. Essa mobilização, que acabou se institucionalizando através do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, possibilitou a introdução, pela primeira vez, de uma seção específica sobre desenvolvimento urbano em uma Constituição brasileira, introduzindo os princípios da função social da propriedade e do direito à habitação.

Em seguida, ao longo dos anos 1990, experiências concretas de administrações municipais introduziram novos programas e formas participativas de gestão, que inspiraram os movimentos de moradia a proporem um projeto de lei de iniciativa popular visando a criação de um fundo nacional de moradia para subsidiar a produção de habitação de interesse social (1991).

A aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Emenda Constitucional que introduziu a habitação como um direito social (2000) e do Estatuto da Cidade (2001), que regulamentou a seção de Política Urbana da Constituição, após onze anos de mobilização dos movimentos sociais e articulação política de vários segmentos envolvidos com a questão urbana, completaram esse rico processo.

O Projeto Moradia (2000), proposto pelo Instituto Cidadania (atual Instituto Lula), que formatou uma proposta para equacionar o déficit habitacional no país, base da nova Política Nacional de Habitação, incorporou essa trajetória, que culminou na criação do Ministério das Cidades (2003), encarregado de coordenar em nível nacional uma nova política urbana, articulando as políticas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade. Abriu-se enfim, um novo horizonte que, se bem conduzido, poderia garantir o direito à habitação e à cidade em nosso país.

### **O ocaso da política de habitação do regime militar**

O BNH é grande exemplo de insânia do poder. Financiado com o suor do trabalhador, que perdeu, para isso, a garantia de emprego e ganhou a maldição de um compromisso crescente, o órgão é o novo Leviatã nacional. Só a morte do trabalhador liberta sua família do contrato perverso que um dia assinou, com o sonho de ser o senhor sob seu teto. Não será o trabalhador brasileiro, com os salários reduzidos enquanto prosperava o Estado e prosperavam alguns, que irá ser executado em consequência do desequilíbrio financeiro do BNH. Teremos de encontrar a forma justa de superar todo o sistema e a encontraremos.

Tancredo Neves, discurso de aceitação de sua candidatura presidencial pelo PMDB, 1984 (Aragão 1997)

A crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, a partir do início dos anos 1980, gerou recessão, aumento de desemprego e queda dos níveis salariais. Esse processo teve enorme repercussão no Sistema Financeiro da Habitação (SFH),

provocando forte redução da sua capacidade de investimento e grande inadimplência. Em um clima de mobilização popular pela redemocratização, as críticas ao BNH se acirraram, articulando-se com a luta contra o regime autoritário ao qual a instituição estava muito associada.

Com o fim do regime militar, esperava-se que o BNH fosse reestruturado na perspectiva de uma renovação da política habitacional. De fato, no início da chamada “Nova República” (1985), parecia que novas perspectivas iriam efetivamente se abrir para o setor urbano e habitacional. Antes de adoecer e falecer, o presidente eleito Tancredo Neves propôs a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e o governo, já comandado pelo vice-presidente José Sarney, iniciou o processo de reformulação do BNH e da política habitacional herdada do regime militar, que foi realizado com grande envolvimento do Instituto de Arquitetos do Brasil e alguma participação da sociedade.

O documento-síntese desse debate, intitulado “Reformação”, incorporou a maior parte das críticas que a sociedade vinha fazendo à política habitacional do regime militar e propôs várias inovações que, se implementadas, significariam uma efetiva redefinição da política, sem desperdiçar a experiência que o BNH e seu quadro técnico tinham acumulado.

No entanto, por conveniência política do presidente José Sarney, seu governo resolveu, em 1986, em vez de reformular a política habitacional a partir dos instrumentos institucionais e financeiros que tinham sido construídos, desarticular por completo a política nacional habitacional, através da extinção do BNH e da transferência da gestão do SFH à Caixa Econômica Federal, que não tinha experiência anterior nesta área (Aragão, 1999).

A decisão presidencial nada tinha a ver com política habitacional ou com a gestão pública; vinculava-se, exclusivamente, à estratégia de fortalecimento político do presidente, que não tinha controle do BNH, nem tinha força política para mudar sua direção, que havia sido indicada pelos governadores do PMDB, conforme foi declarado por José Maria Aragão, último presidente do banco. Com a extinção do BNH, Sarney pode colocar o SFH a serviço da sua estratégia política que, naquele momento, estava voltada para garantir um mandato de cinco anos.

O presidente pode extinguir o órgão central da política habitacional brasileira, sem enfrentar qualquer resistência da sociedade civil e da opinião pública, apesar de não ter proposto nenhuma política alternativa. Isso apenas pode ocorrer porque o BNH tinha se tornado uma das instituições mais odiadas do país.

Como, ao longo dos anos 1980, a inflação alcançava índices cada vez mais elevados, saldos devedores e prestação dos mutuários, por força do mecanismo da correção monetária, cresciam mais do que os salários, submetidos, no período, a um forte arrocho. Criou-se, assim, em torno do BNH, a imagem de um órgão nefasto, que explorava mutuários, pois quanto mais se pagava, mais se devia, em valores nominais. O desgaste do banco sofreu ainda os efeitos de diversos escândalos, surgidos em decorrência de desvios de recursos do SFH, noticiados com estardalhado pela imprensa no âmbito das críticas cada vez mais frequentes aos desmandos do regime militar.

Com a extinção do BNH, perdeu-se uma estrutura de caráter nacional que, mal ou bem, tinha acumulado enorme experiência, formado técnicos, apoiado pesquisas e estudos e financiado a maior produção habitacional da história do país. Em vez de uma profunda transformação, ocorreu um esvaziamento, deixando de existir uma efetiva política nacional de habitação. Pouco depois, o recém criado Ministério do Desenvolvimento Urbano também foi extinto, aprofundando o desmonte da ainda incipiente e frágil estrutura institucional voltada para o setor urbano e habitacional, que mal tinha começado a ser estruturado.

A partir desse momento, a falta de prioridade para a questão urbana tornou-se evidente. Entre a extinção do BNH, em 1986, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o setor do governo federal responsável pela gestão das ações habitacionais (não é possível se falar em política nacional nesse período) esteve subordinado a seis ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema.

A Caixa Econômica Federal, um banco de primeira linha que, na época, não tinha as múltiplas atribuições governamentais que assumiu a partir de meados da década de 1990, tornou-se o agente financeiro do SFH, absorvendo precariamente competências, pessoal e acervo do antigo BNH. Muito se perdeu nesse processo. A regulamentação do crédito habitacional e do SFH como um todo foi transferida para o Conselho Monetário Nacional, tornando-se, de modo definitivo, um instrumento de política monetária, o que levou a um controle mais rígido sobre a concessão do crédito imobiliário. Decisões políticas equivocadas e marcadas por suspeitas de corrupção, como contratações acima da capacidade do FGTS, realizada no governo Collor, em 1990, levaram a uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS entre 1991 e 1995.

Por outro lado, o rombo gerado pelos reajustes das prestações abaixo da inflação adotada no ocaso do regime militar, no auge da já citada crise de inadimplência, na primeira metade dos anos 1980, assim como o forte desemprego que aumentou os saques do FGTS, levou a um forte desequilíbrio no SFH, gerando uma significativa redução da sua capacidade de investir em habitação e saneamento. O financiamento e a produção habitacional ficaram ainda mais limitadas, ao mesmo tempo em que as condições de moradia dos mais pobres se agravaram com o baixo crescimento e a perda de renda da população urbana, que marcaram as duas últimas décadas do século XX. Em consequência, as favelas e outras modalidades de assentamentos precários passaram a crescer em índices muito superiores a da população urbana como um todo.

Frente à inexistência de iniciativas a nível federal, à paralisação do SFH e ao agravamento da crise habitacional, intensificou-se a pressão por uma maior intervenção governamental com recursos orçamentários e pela criação de programas alternativos, a custos mais reduzidos e com maior participação da sociedade organizada. Nesse quadro, municípios e estados, além da própria União, lançaram, timidamente, programas habitacionais financiados com fontes alternativas ao SFH, adotando princípios e pressupostos diversos dos adotados durante o regime militar.

Essas ações, embora de pequena escala e paliativas em relação a um enfrentamento mais consistente das necessidades habitacionais, foram muito importantes para mostrar uma outra forma de enfrentar o problema. No entanto, diante da crise fiscal que afetou os três níveis de governo nas “décadas perdidas”, os investimentos ficaram muito aquém do que seria preciso, enquanto que a ausência de um desenho institucional e financeiro, além dos problemas de natureza política, dificultavam a articulação federativa e um mix entre recursos não onerosos e os créditos que ainda eram concedidos, a conta gotas pelo SFH.

Assim, nesse período de transição, deixou de existir uma estratégia nacional para enfrentar a questão da habitação, vazio ocupado de forma fragmentária, mas criativa, por alguns municípios e estados, uma vez que a Constituição de 1988 tornou a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo. Com a democratização e o crescimento da mobilização dos movimentos de moradias, ampliou-se a pressão por uma maior participação do poder local na questão, pois ele se tornou o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente.

Com isso, acentuou-se a tendência de descentralização dos programas habitacionais e emergiu um amplo conjunto de experiências relevantes e inovadoras em habitação social, promovidas por gestões municipais de vanguarda, que apresentaram grande heterogeneidade e diversidade. Com exceção dos programas realizados em grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, as experiências desse período de transição foram de escala reduzida, em decorrência da ausência de uma política nacional e de recursos para viabilizar uma intervenção de maior magnitude.

### **Os avanços da política urbana: da emenda de iniciativa popular pela reforma urbana na Constituinte de 1988 ao Estatuto da Cidade**

Epigrafe

Diante da falta de iniciativas do governo federal, coube à sociedade civil, organizada em movimentos e entidades, e ao Congresso Nacional formularem propostas inovadoras de política urbana, fundiária e habitacional. Um marco desse processo foi a apresentação ao Congresso Nacional Constituinte de uma emenda de iniciativa popular pela reforma urbana, em 1987, que incorporou propostas e reivindicações oriundas dos movimentos de moradia e de entidades profissionais e acadêmicas.

A Constituinte, fruto da luta pela democratização, foi eleita em 1986 com o objetivo de definir o marco institucional que consolidaria a democracia no país após o regime militar. Uma das novidades relevantes do seu regimento interno foi a introdução de mecanismos de participação popular direta. Proposta pelo Plenário Pró-Participação Popular, foi acatada a possibilidade de apresentação de emendas de iniciativa popular subscritas por 0,1% dos eleitores, na época cerca de oitenta mil pessoas.

Como esse número era relativamente fácil de ser alcançado pelas organizações sociais, que estavam fortemente mobilizadas no período, inúmeros temas nacionais estratégicos, que interessavam diretamente às principais entidades e movimentos, foram tratados em emendas específicas, que foram apoiadas por milhões de pessoas e que interferiram significativamente no texto final da Carta Magna. Dentre as 24 emendas de iniciativa popular, foram apresentadas propostas relativas à reforma agrária, relações trabalhistas, meio ambiente, direitos humanos, política de gênero, diversidade sexual, ciência & tecnologia e, o que interessa especificamente a esse estudo, reforma urbana.

O momento foi propício para a articulação nacional de vários grupos que, até então, atuavam, de forma independente, em movimentos sociais urbanos. Nasceu dessa articulação, na perspectiva de introduzir na Constituição uma seção relativa à política urbana, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, cujo objetivo foi formular uma plataforma unitária capaz de unir diferentes grupos que lutavam pelo direito à habitação e à cidade.

A tarefa não era fácil porque, até esse momento, inexistia uma conceituação e uma agenda nacional, construída coletivamente, sobre o que deveria ser 'reforma urbana e o direito à habitação e à cidade'. Apesar dessas dificuldades, seis organizações nacionais, reunindo movimentos sociais urbanos e entidades profissionais, com destaque para os arquitetos, articularam-se na elaboração de uma emenda, que recebeu 130 mil assinaturas, protocolada no Congresso Constituinte em maio de 1987.

O texto da emenda foi resultado de uma ampla e difícil composição, como se pode perceber por este relato publicado no jornal *Arquiteto*, do Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo (1988): "A emenda popular não foi a proposta que os especialistas escreveriam. Sua importância, porém, está no fato dela representar a unidade entre setores com opiniões muito diversas. A reunião de fechamento da emenda, em Brasília, na véspera da sua apresentação na Subcomissão que trataria da questão urbana,

consumiu doze horas de debates sobre os pontos polêmicos da proposta, com destaque para as formas de desapropriação das terras ociosas".

A proposta recuperou o termo "Reforma Urbana", que remonta ao já comentado Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido em 1963, as propostas apresentadas no Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano encaminhado em 1983 ao Congresso pelo regime militar e muitas das reivindicações dos movimentos de moradia e das entidades técnicas formuladas durante o processo de redemocratização.

A emenda abordou temas urbanos de uma forma ampla, incluindo instrumentos urbanísticos, política habitacional, política de transportes e mecanismos de participação popular. Muitas propostas eram utópicas, pois não eram politicamente viáveis ou consistentes do ponto de vista formal e técnico; elas, de qualquer forma, serviam para marcar posição e chamar a atenção para assuntos que, até aquele momento, não tinham ganhado visibilidade pública.

Entre as principais propostas destacavam-se: a subordinação da propriedade à função social; a separação do direito de construir do direito de propriedade, com a criação do solo criado; desapropriação de imóveis ociosos pelo valor histórico, com pagamento com títulos da dívida pública em vinte anos; tributação progressiva no tempo para terrenos ociosos e subutilizados, com parcelamento e edificação compulsórios e desapropriação por interesse social; usucapião especial urbano ou usucapião coletivo após três anos de ocupação em terrenos de até 300 m<sup>2</sup>.

Em relação à política habitacional, propôs-se a criação de uma agência pública em nível nacional, com gestão descentralizada; aluguel ou prestação proporcional à renda da família; novos programas habitacionais de interesse social. Na política de transportes, foi proposto o monopólio do Estado como prestador de serviços, estando vetado qualquer subsídio aos setores privados; aumento de tarifas apenas com autorização legislativa; gasto com transporte restrito a 6% do salário mínimo, sendo o restante coberto com fundo público. Foram propostos ainda instrumentos de democracia participativa, como conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos e referendo popular; iniciativa popular de lei com 0,5% dos eleitores e a possibilidade de 5% dos eleitores vetarem projetos do Executivo.

É interessante verificar que grande parte dessas propostas, embora não consagradas na Constituição, foram adotadas como políticas públicas nas décadas seguintes. No entanto, na Assembleia Constituinte, a emenda sofreu dura oposição do chamado "Centrão", grupo de deputados que defendeu os interesses dos conservadores e que combateu as propostas progressistas resultantes de emendas de iniciativas populares. O movimento pela reforma urbana conseguiu introduzir uma seção de Política Urbana na Constituição que, surpreendentemente, inexistia no seu projeto original, apesar de o país ser majoritariamente urbano desde os anos 1970.

É inegável que se obteve, após longa negociação, um avanço significativo na luta pela função social da propriedade, mas a abordagem do tema foi restrita e não gerou efeitos imediatos. Os artigos 182 e 183, os únicos que integram essa seção, estabeleceram o princípio da subordinação da propriedade à função social. Criou-se a possibilidade de utilização de instrumentos urbanísticos e jurídicos para combater à especulação com terras ociosas, como o imposto progressivo, e de regularização fundiária, como o usucapião para as áreas particulares ocupadas por favelas há mais de cinco anos, sem contestação judicial, vetando o uso deste instrumento em áreas públicas.

No entanto, a Constituição transferiu aos municípios a incumbência de aplicação desses instrumentos, pois estabeleceu que caberia aos planos diretores, tornados obrigatórios para cidades com mais de 20 mil habitantes, definir quando uma propriedade urbana cumpre ou deixa de cumprir a função social. Essa regra levou a questão para o movediço cenário político das administrações locais e de suas conhecidas câmaras municipais.

Assim, o caminho para garantir a função social da propriedade continuou a ser árduo: uma boa legislação é condição necessária, mas não suficiente, para o avanço em qualquer tema que busque alterar práticas políticas e sociais profundamente arraigados no país. Quando os municípios mais progressistas começaram a elaborar seus planos diretores nos anos 1990, a aplicação dos instrumentos de reforma urbana esbarrou na interpretação de que eles precisavam ser regulamentados por uma lei ordinária. Essa lei, o Estatuto da Cidade, levou treze anos para ser aprovada, período em que os problemas urbanos e sociais se agravaram de forma dramática no Brasil, sem que o governo federal tivesse qualquer iniciativa relevante de enfrentá-los.

A aprovação do Estatuto da Cidade foi resultado de uma forte mobilização do Fórum Nacional da Reforma Urbana, que pressionou o Congresso Nacional ao longo dos anos 1990, e negociou com outros setores da sociedade, como os promotores imobiliários, uma alternativa que conciliou vários interesses. Ao mesmo tempo, o Fórum agregou outros atores sociais e consolidou uma agenda da reforma urbana e direito à cidade, difundindo seus princípios para todo o país.

Depois de onze anos de tramitação, em 2001, o Estatuto da Cidade foi aprovado pelo Congresso Nacional. O presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a lei com alguns vetos, posteriormente reincorporados à legislação através da Medida Provisória 2.220/2001.

O Estatuto da Cidade regulamentou a utilização, pelos municípios, de instrumentos urbanísticos mais eficazes para regular o uso do solo urbano, como o imposto progressivo no tempo, para combater a especulação imobiliária com imóveis vazios ou subutilizados, a outorga onerosa do direito de construir, para cobrar contrapartida para o uso mais intenso do solo, o usucapião em terrenos privados e a concessão especial de uso para fins de moradia, para facilitar a regularização fundiária, e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para apoiar uma política fundiária voltada para a viabilização da produção de habitação social.

A aplicação desses instrumentos, entretanto, ficou condicionada ao plano diretor, a cargo dos municípios, que se tornou uma peça-chave da reforma urbana e do futuro das cidades. De certa forma, pode-se afirmar que o Estatuto transferiu para os municípios a responsabilidade de estabelecer novos limites para o direito de propriedade, quando estabeleceu que cabe ao plano diretor definir quando um imóvel cumpre ou deixa de cumprir a função social.

Dessa forma, a correlação de forças políticas nos municípios tornou determinante para a implementação dos instrumentos urbanísticos necessários para garantir o direito à cidade e à habitação. Na medida em que os proprietários de terra têm grande peso político no poder local e, especialmente, nos legislativos municipais onde o plano diretor precisa ser aprovado, esse dispositivo representou um empecilho ou, no mínimo, um retardamento, para a implementação da reforma urbana.

Em contrapartida, o Estatuto contribuiu para a gestão democrática da cidade ao determinar que todos os projetos e planos urbanísticos devem, obrigatoriamente, passar por processos participativos, buscando superar o caráter autoritário e/ou tecnocrático esteve presente, até então, nas regulamentações municipais. Abriu-se, assim, espaço para que novos atores sociais pudessem participar desse processo e o debate em torno do plano diretor se transformou em uma arena disputada pelos diferentes interesses presentes na questão urbana.

Apesar do grande avanço que representou a aprovação do Estatuto da Cidade, é necessário ressaltar lacunas e limitações da legislação aprovada. Ao reforçar o protagonismo do poder local, de modo coerente com o municipalismo presente na Constituição, o Estatuto desconsiderou a necessidade de compatibilização da legislação urbanística de municípios conurbados ou integrantes de regiões metropolitanas.

Outra lacuna foi a omissão a qualquer dispositivo em relação ao parcelamento do solo, que apesar da sua importância para a maioria dos municípios continuou sendo regido pela Lei 6766/79, que embora inovadora no seu tempo, precisaria ter sido revista. Essa ausência pode ser explicada pelo fato do Estatuto da Cidade ter sido articulado, fundamentalmente, por atores atuantes nas grandes cidades, onde questões como a ociosidade de terrenos e glebas, verticalização e falta de terra para moradia tem grande importância. De uma maneira geral, os dispositivos inovadores criados pela nova legislação dialogam pouco com os pequenos e médios municípios, que foram levados a debater assuntos que pouco se relacionam com suas realidades, enquanto que a problemática da expansão urbana, tão relevante para eles, ficou secundarizada. (Bonduki 2007, Santoro, Bonduki e Cobra (2010), Santoro (2011).

É necessário reconhecer, ainda, que os instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade são de difícil aplicação. Talvez como fruto dos acordos necessários para sua aprovação, a própria legislação criou caminhos tortuosos para a implementação de instrumentos como os que visam penalizar imóveis que não cumpre a função social. Em decorrência, decorridos mais de dez anos da aprovação do Estatuto, são raríssimos os municípios que efetivamente estão cobrando imposto progressivo no tempo de imóveis ociosos ou subutilizados. Outros instrumentos, como o direito de preempção, embora previsto em vários planos diretores, praticamente não foi aplicado, com resultados concretos, em nenhum município (Junior 2011).

Em suma, os avanços na legislação urbanística e fundiária obtidos no período de transição pós-BNH, nesses tempos de utopias, foram muito significativos, mas os resultados efetivos no enfrentamento dos problemas urbanos e habitacionais concretos ainda precisam ser auferidos. O fato é que quando o país voltou a ter grande capacidade de investimento em habitação social e de mercado, a partir de meados da década de 2.000, um dos grandes pontos de estrangulamento foi exatamente a questão fundiária, o que mostra que ainda é necessário avançar muito no aperfeiçoamento dessa política.

### **A construção de novos referenciais de política habitacional em experiências estaduais e municipais**

A enorme pressão do movimento de moradia, o mais organizado de São Paulo, cobrando respostas rápidas de uma administração que ajudou a eleger (...) e uma estrutura administrativa e técnica subdimensionada e despreparada (...) pareciam impossibilitar a superação de tantos obstáculos e dificuldades. Entretanto, [...], o sonho e a utopia de toda uma geração que trabalha, milita e reflete sobre a questão da habitação não deixavam renunciar a uma forte determinação que nos estimulava: garantir que a conjuntura política criada com a eleição do PT em São Paulo viabilizasse uma concepção alternativa de política habitacional. A prefeitura de São Paulo, que administra a maior cidade e o terceiro orçamento do país, tem condições de formular e implementar propostas que há muito a sociedade brasileira vem exigindo e o PT defendendo. (...) o fim do BNH, a falência do Sistema Financeiro da Habitação e a ausência de novas iniciativas criaram um vácuo propício ao surgimento de experiências institucionais a nível municipal com a utilização de soluções já concebidas, mas ainda não testadas, que teriam forte impacto nacional.

Nabil Bonduki, superintendente de Habitação Popular da administração Luiza Erundina, prefeita de São Paulo

As décadas de 1980 e 1990 – marcadas pela crise do SFH e desarticulação da política nacional de habitação, pelo debate em torno de um novo marco legal capaz de garantir a função social da propriedade e da cidade e pelo agravamento da falta de moradia – se caracterizaram pela emergência dos movimentos de moradia, que promoveram inúmeras ações mobilizadoras, como ocupações de terras e de imóveis ociosos, exigindo iniciativas concretas do poder público. Estas surgiram no âmbito das administrações supranacionais que buscaram dar alguma resposta ao problema através de programas alternativos à produção de unidades prontas, que caracterizou os empreendimentos financiados pelo BNH.

Muitos desses programas e projetos, implementados por estados e, sobretudo, municípios, foram uma oportunidade para colocar em prática novos pressupostos que vinham sendo defendidos pelos movimentos de moradia e por segmentos técnicos progressistas, baseados em processos participativos. Nessa perspectiva, surgiram programas novos, de menor valor unitário por família atendida, como com a produção de moradia por autogestão e mutirão, a habitação progressiva, a urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos clandestinos, a assistência técnica e jurídica gratuita em temas ligados a moradia para população de baixa renda e a habitação social em áreas centrais.

A busca de alternativas ao modelo convencional oferecido pela política habitacional do regime militar já vinha sendo debatida desde meados dos anos 1970, inspirada por críticos à política centralizada de habitação, como o arquiteto britânico John Turner, que defendeu, com grande repercussão, a participação do usuário na construção da moradia (Turner 1971). Os órgãos internacionais de fomento, como o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), incorporaram parte dessa visão e difundiram em todo o chamado “terceiro mundo” propostas como o “site and service”, programa de lotes urbanizados, promovido pelo poder público com financiamento internacional, que pressupunha a autoconstrução das unidades habitacionais pelos moradores. (Rossetto 1993, Arantes 2009)

O BNH não ficou imune a essa postura. Nos últimos anos do regime militar, frente à eminente crise do SFH, o órgão buscou colocar em prática programas “alternativos”, de menor custo unitário e, portanto, mais compatíveis com a capacidade de pagamento da população de baixa renda. Exemplos de programas nessa linha foi o Profilurb (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados) e o Pró-Morar, lançados pelo BNH no final dos anos 1970, cujos resultados não geraram os impactos esperados. Baseado na concepção da habitação progressiva, o Pró-Morar financiou a construção da casa-embrião, unidade habitacional diminuta (25m<sup>2</sup>), edificada por empreiteira, prevendo-se a possibilidade de expansão através da autoconstrução, e deu início aos programas de urbanização de favelas, apoiando projetos como os realizados na Favela da Maré, no Rio de Janeiro, e em Alagados, em Salvador.

Essas iniciativas, de baixíssima qualidade arquitetônica e urbana, foram rechaçadas pelos movimentos sociais por serem propostas do regime autoritário e por não alterarem substancialmente, na visão dos críticos do BNH, as características da política habitacional vigente. Embora não tenham incorporado, de fato, a participação efetiva do usuário, tão qual defendia Turner, nem tenham tido um impacto quantitativo significativo, esses programas revelam que até mesmo as instituições governamentais enxergavam a necessidade de alteração das diretrizes básicas da política habitacional do regime militar.

A consolidação de propostas alternativas somente ocorreu com o fim do BNH, em 1986. Com a redemocratização, eleições livres e avanço da mobilização popular, municípios

e estados foram forçados a implementar, de forma criativa e com recursos próprios, ações habitacionais baseadas em novos pressupostos. Após o longo período de centralização e homogeneização, características marcantes do autoritarismo, passaram a ser valorizada a descentralização, a heterogeneidade e a diversidade, perspectivas que geraram experiências de grande interesse tanto em termos de política habitacional como do ponto de vista da arquitetura e do urbanismo.

Empossados em 1983, governadores eleitos pela oposição, como Franco Montoro, em São Paulo, e Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, iniciaram programas habitacionais alternativos ao modelo convencional do BNH, que, em crise, começava a reduzir o investimento. Brizola deu início a um programa de urbanização de favelas, inclusive na Zona Sul, que enterraram de vez as antigas práticas de remoção que caracterizaram o início do regime militar. Em São Paulo, a antiga empresa habitacional do governo do Estado foi redefinida e renomeada (passando a se chamar Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), e foi criado um programa descentralizado, baseado em recursos orçamentários, parceria com municípios e organizações comunitárias, buscando produzir moradias a baixo custo, em sistema de mutirão gerido pelo próprio poder público. Essas iniciativas, de baixa escala, não contavam com recursos da União e do SFH.

Para ampliar a capacidade de investimento, enfrentar a forte mobilização popular em torno da moradia e dar folego à indústria da construção civil, o governador de São Paulo, Orestes Quércia (1987-1990), propôs criar uma nova fonte de recursos para alavancar uma produção habitacional massiva. Em 1990, com o apoio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), aprovou na Assembleia Legislativa do Estado lei que elevou em 1% a alíquota do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), vinculando-se os recursos adicionais obtidos exclusivamente para habitação. A iniciativa, que gerou um significativo incremento da produção da CDHU, visava enfrentar a forte crise do setor da construção civil provocada pelo fim do BNH e crise do SFH.

Posteriormente, a vinculação de receita foi considerada inconstitucional, mas um compromisso assumido entre o governo e a Assembleia Legislativa permitiu que, anualmente, esse patamar de recursos fosse mantido. Foi uma importante alternativa de financiamento, mas a produção da CDHU, órgão que passou a ser o maior produtor de habitação social do país, continuou majoritariamente tradicional, sem interesse do ponto de vista do projeto, com exceção de alguns empreendimentos desenvolvidos por processos autogestionários, com o apoio de assessorias técnicas, que foram conquistados pelos movimentos de moradia.

Das experiências municipais, o Programa de Habitação Social do Município de São Paulo, desenvolvido pela Superintendência de Habitação Popular (HABI) no governo de Luiza Erundina (1989-1992), se destaca como um verdadeiro laboratório de experiências participativas para enfrentar a questão de uma maneira inovadora. Tanto do ponto de vista da diversidade dos programas e da sua dimensão, como da qualidade do projeto, a intervenção foi marcante, apontando para a inserção da habitação como um elemento fundamental para a produção da cidade e para a implementação de novas formas de gestão.

Com a extinção do BNH, colocava-se a necessidade de construção de um paradigma alternativo que lançasse as bases para a formulação de uma nova política habitacional. Em São Paulo, esse desafio foi enfrentado tentando responder, ao mesmo tempo, à enorme demanda por moradia existente na cidade e à necessidade de criar uma referência – materializada em programas e intervenções concretas – que se contrapusesse à maneira como o problema vinha sendo tratado.

A conjuntura política e as características de São Paulo foram decisivas para viabilizar esse objetivo. O município estava sendo administrado por uma prefeita que cresceu politicamente no apoio às lutas por terra e habitação, sem ter compromissos com os

interesses tradicionalmente envolvidos com a questão. Os responsáveis pelo setor habitacional estavam comprometidos com a plataforma do movimento da reforma urbana, com a mudança dos rumos da política de habitação e com a implementação de um processo amplamente participativo. A cidade contava, ainda, com o movimento de moradia mais mobilizado do país, que participou da formulação das propostas, sem perder sua autonomia.

Por outro lado, São Paulo tinha condições concretas para implementar uma ação ampla, com uma estratégia mais sofisticada de enfrentamento da questão. Tratava-se do maior município do país, com um imenso déficit de moradia e orçamento de grande dimensão. Do ponto de vista institucional, o município contava com um fundo habitacional, o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais (Funaps), subordinado à HABI, que podia ser utilizado para financiar, com recursos municipais, um programa realizado de forma autônoma, sem depender dos outros níveis de governos e de instituições financeiras que amarrassem propostas inovadoras. (Bonduki 1991 e 1993, Maricato 1994).

A intervenção habitacional pôde ser viabilizada numa escala sem precedentes em programas municipais: em quatro anos foram desenvolvidos cerca de 250 empreendimentos, envolvendo quase 70 mil famílias. O município desapropriou ou disponibilizou para habitação de interesse social cerca de quatro milhões de m<sup>2</sup> em terrenos e glebas, em todas as regiões da cidade, além de realizar projetos de urbanização em 71 favelas. Não se tratou, portanto, de uma experiência-piloto, mas de um programa de grande envergadura, que objetivava gerar um efeito-demonstração de que outra política habitacional seria possível, inclusive em relação à qualidade urbanística e arquitetônica. (HABI/SEHAB 1992)

O programa implementado em São Paulo buscou compatibilizar uma boa arquitetura e adequada inserção urbana com custos compatíveis com a habitação social, o que apontou caminhos que criaram referências projetuais inovadoras. Isso foi possível graças a novas formas de gestão, como o mutirão autogerido e o rigor no controle dos custos de produção, valorizando a etapa de projeto. Um grande conjunto de profissionais foi mobilizado para desenvolver os projetos, combinando arquitetos experientes com uma nova geração, organizada em entidades de assessoria técnica, formada em um contato mais estreito com os movimentos de moradia e sob uma perspectiva de projeto participativo.

Para estimular o surgimento de tipologias e projetos inovadores, mesmo que não compatíveis com os estreitos limites impostos pela ultrapassada legislação (Código de Obras e Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo), foi realizado, em 1989, o Concurso Nacional de Anteprojetos de Habitação, que selecionou e premiou propostas arrojadas. Vários profissionais destacados nesse concurso foram contratados para desenvolver outros projetos integrantes desse programa. (Separata da Revista Projeto XX, 1990).

A viabilização de uma produção massiva de novas unidades foi garantida através de uma política agressiva de desapropriação de vazios urbanos situados em áreas dotadas de infraestrutura, introduzindo uma nova lógica de inserção urbana, que alterou a tradicional localização periférica de grandes conjuntos, característica do BNH. Optou, sempre que possível, por empreendimentos de menor dimensão, projetados com a participação dos futuros moradores, previamente definidos em fóruns regionais de habitação.

A localização dos empreendimentos propostos se articulava com a política urbana municipal, materializada no Projeto de Lei do Plano Diretor, que propunha, entre outras propostas progressistas, o combate à ociosidade de terrenos e glebas. No entanto, a dificuldade do governo em aprovar qualquer alteração na legislação urbanística, devido à oposição na Câmara Municipal, fez com que as ações concretas implementadas em

projetos habitacionais garantissem, na prática, o que era difícil de ser concretizado em lei.

A desapropriação de glebas e terrenos vazios em áreas localizadas, inclusive nos bairros centrais, para implantar projetos de interesse social transformou-se, assim, em um instrumento de política urbana, implementando, na prática, a reforma urbana. Com essa iniciativa, tinha-se por objetivo reduzir o custo da infraestrutura, aproximar a moradia do local de trabalho, dar melhor aproveitamento às redes de serviços, equipamentos urbanos e transporte coletivo e evitar o surgimento de bairros dormitórios, como eram os tradicionais conjuntos habitacionais promovidos com financiamento do BNH.

O programa de produção de habitação por mutirão e autogestão foi o que gerou maior mobilização social. Alicerçado em uma parceria entre o município, através do FUNAPS, associações comunitárias de construção e entidades de assessoria técnica, o programa ganhou grande dimensão, com a concretização de 109 empreendimentos. Geridos de forma participativa pelas associações, esse programa viabilizou a produção de moradias de excelente qualidade a custos significativamente mais reduzidos, introduzindo novidades como a criação de usinas de pré-fabricação de componentes no canteiro de obras e a implantação de uma gama completa de equipamentos sociais. (Bonduki 1993, Ronconi 1994, Bonduki 1997, Felipe 1998, Amaral 2000)

Outro programa de grande escala desenvolvido no governo Erundina foi a urbanização de favelas, que visava a regularização urbanística e o acesso à infraestrutura básica. A ação estava articulada com a regularização fundiária, mas o Projeto de Lei enviado a Câmara Municipal, que objetivava desafetar as áreas públicas ocupadas pelas favelas e conceder o direito real de uso aos seus moradores, não foi aprovado.

Outro tipo de intervenção em favelas realizada em São Paulo foi a reurbanização, baseada na substituição das antigas moradias por novos blocos residenciais, com a manutenção dos moradores no próprio local. Com a verticalização, podia-se reservar espaços para áreas verdes e equipamentos sociais e recuperar os fundos de vale e encostas íngremes. Embora de maior custo unitário por família atendida, essa foi uma boa opção em favelas muito densas, onde a urbanização não é viável sem um grande número de remoções. Em alguns, como em Heliópolis, adotou-se uma solução mista, desadensando a favela com a transferência de uma parte dos moradores para blocos verticais, para garantir a urbanização do restante.

A experiência acabou dando origem ao chamado Projeto Cingapura, que marcou a administração de Paulo Maluf (1993-6), que sucedeu Erundina. Com recursos do município, do BID e, ainda, do governo federal, o prefeito realizou uma intervenção de grande visibilidade em favelas bem localizadas, produzindo cerca de vinte mil unidades em áreas anteriormente ocupadas por favelas. A intervenção foi questionada por não levar em conta processos participativos e por reproduzir projetos de baixa qualidade arquitetônica.

A experiência paulistana não foi isolada, inserindo-se num amplo conjunto de iniciativas que adotaram novos pressupostos. Aos poucos, novos paradigmas e programas heterodoxos, que rompiam a tradição herdada do BNH, foram se consolidando. A opção de evitar a remoção dos moradores de favelas para áreas distantes tornou-se uma recomendação generalizada (ao menos no discurso) e prefeituras de diferentes matizes ideológicos adotaram programas de urbanização que objetivavam melhorias nas condições urbanas, mantendo a população no local. Em São Paulo, embora Maluf tenha paralisado os programas alternativos formulados pelo governo Erundina, a implementação do Projeto Cingapura mostrou que mesmo os setores conservadores aceitaram essa opção.

Na mesma perspectiva, mas com outra concepção urbanística, foi implementado pela prefeitura do Rio de Janeiro, administrada por Cesar Maia (1993-6) e Luiz Carlos Conde

(1996-2000), o maior programa de urbanização de favelas até aquele momento: o Favela-Bairro. Financiado com recursos do município e do BID, esse programa envolveu um grande número de profissionais, selecionados por concurso público, que formularam projetos de urbanização para dezenas de favelas de diferentes portes. A dimensão do Favela-Bairro superou intervenções anteriores e se tornou uma referência dessa nova etapa de reconhecimento da cidade real. (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro 1996)

Na década de 1990, se consolidou a tese de que a **urbanização** é a melhor alternativa para enfrentar o problema dos assentamentos urbanos precários, postura adotada pelo próprio governo federal, que em 1993, formulou o programa Habitar Brasil-BID e, posteriormente o Promoradia, que financiaram a intervenção de vários municípios e estados.

Em Salvador, no âmbito do Viver Melhor, programa de urbanização de assentamentos precários implementado pelo Estado da Bahia, foi realizado, entre vários outros, um projeto em Novos Alagados, que incluiu o aterramento, a urbanização de extensa área de palafitas e a construção de unidades novas. (Governo do Estado de Bahia 1999). Experiências semelhantes foram desenvolvidas em inúmeras cidades, como Vitória, Belo Horizonte, Recife, Santo André, Santos, etc., significando reconhecimento da cidade real e abandono da ideia de que seria possível remover as favelas para conjuntos habitacionais distantes.

A experiência realizada em Santo André, durante a administração de Celso Daniel (1997-2002), ganhou destaque por concretizar a chamada “urbanização integrada”, em que a intervenção não se reduz à mera implantação de infraestrutura na favela, mas introduz uma série de serviços e equipamentos visando criar condições para que a população moradora eleve seu nível de vida em um amplo conjunto de aspectos.

Viabilizar a habitação social nas áreas centrais foi outra inovação do período, recuperando uma prática que esteve presente na produção habitacional dos anos 1950. Em uma intervenção pioneira, na época vista como utópica, alguns projetos mostraram ser possível romper a histórica segregação urbana que expulsou os mais pobres para a periferia.

Projetos-piloto desenvolvidos em São Paulo entre 1989 e 1992 mostraram que isso era possível a custos compatíveis com o auferido em empreendimentos tradicionais e com vantagens para a cidade, como a redução da necessidade de transporte, a mistura de classes e usos no tecido urbano e a utilização racional da infraestrutura e equipamentos instalados. Esse tipo de intervenção ocorreu na escala do lote ou de um conjunto de lotes, inseridos num tecido urbano consolidado e antigo da cidade.

No mutirão Madre de Deus, um cortiço foi demolido para dar lugar a dois prédios num lote urbano comum. Em outro cortiço, o Casarão do Carmo, construção de interesse histórico do século XIX, localizado no centro histórico da cidade, a opção foi pela restauração e reciclagem do prédio original, edificando-se um anexo no fundo para garantir a permanência de todos os moradores em condições dignas.

O mutirão Celso Garcia é mais ousado como proposta de habitação para as áreas centrais, implicando em uma reestruturação urbana de vários lotes em um quarteirão no bairro do Braz. A experiência retoma conceitos importantes do movimento moderno, como a busca de novos modos de morar, a questão da habitação mínima, os espaços comunitários como extensão da unidade, que compensam a redução da área da moradia unifamiliar.

Em sete lotes, foram construídos, em mutirão autogerido e intenso processo participativo, 182 apartamentos de 32 m<sup>2</sup> de área útil, lavanderia coletiva na cobertura, dois salões comunitários, creche e amplo pátio central de recreação, ao lado do qual o antigo casarão do século XIX, cortiço que originou a intervenção, seria restaurado e transformado em oficina cultural. Nesse projeto habitacional se articula uma proposta

de reabilitação urbana com inclusão social, garantindo condições dignas de moradia. (Comaru 1996)

No Rio de Janeiro, na segunda metade dos anos 1990, o Programa “Novas Alternativas” desenvolveu vários projetos habitacionais inovadores, dentre os quais alguns voltados à reabilitação de edifícios encortiçados, na perspectiva de viabilizar empreendimentos de habitação social na área central que, como a maioria dos núcleos históricos, tem muitos imóveis subutilizados ou abandonados. (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro 1999)

Contando com o apoio da Caixa Econômica Federal, algumas propostas foram viabilizadas, dentre os quais, a restauração de um cortiço do século XIX, organizado em torno de um pátio, situado na Rua Senador Pompeu, na Gamboa. O projeto buscou associar a preservação de uma tipologia representativa da uma forma tradicional do morar popular – a moradia coletiva em torno de um pátio fechado – com a produção de unidades dotadas de condições mínimas de salubridade e conforto.

Essas experiências pioneiras funcionaram como efeito-demonstração para o movimento de moradia, que transformaram as áreas centrais em foco de um forte processo de pressão sobre os governos para avançar na luta, não só pelo direito à habitação, como pelo direito à cidade. A partir de 1996, a ocupação de prédios vazios nos centros históricos passou a ser frequente, inicialmente em São Paulo e, em seguida, nas principais cidades brasileiras, como Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e Recife, colocando o tema na agenda urbana **nacional**.

A criação, em 1999, do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), no âmbito do governo federal, deu alento a essa perspectiva, pois abriu a possibilidade de financiar intervenções nas áreas centrais. Em Salvador, depois da “Operação Pelourinho”, ação higienizadora de recuperação urbana ocorrida no início da década de 1990, que significou a expulsão de milhares de moradores de baixa renda no centro histórico, uma proposta de pequena escala de reabilitação de prédios históricos, mantendo-se o uso habitacional, foi implementada através do Programa Rememorar, realizada, com financiamento do PAR e apoio de uma ONG vinculada à Caixa Econômica Federal.

Em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, o PAR apoiou projetos de reciclagem e *retrofit* de edifícios deteriorados e ociosos, em uma amostra do que poderia ser possível fazer se houvesse prioridade para essa perspectiva. No entanto, do ponto de vista quantitativo, intervenções desse tipo foram inexpressivas, alcançando menos de 1% das unidades financiadas pelo PAR. (Maleronka, 2004).

De qualquer maneira, foi se consolidando a ideia de que incluir o tema da habitação social nos centros era necessário, com se viu no caso de Salvador. Como resultado da forte crítica que o governo da Bahia recebeu em decorrência da exclusão do uso residencial na Operação Pelourinho, a 7ª Etapa do Programa de Recuperação do Centro Histórico, que foi viabilizado através do Programa Monumenta, do governo federal, incluiu a reabilitação de 120 casarões com 303 unidades para uso habitacional no Bairro de São Dâmaso. Previsto originalmente para atender apenas funcionários públicos, após mobilização social e intervenção do Ministério Público, o governo foi obrigado a atender os antigos moradores da área. O projeto que foi implantado de forma muito morosa, com resultados discutíveis, mas é exemplar de como a questão da moradia social no centros históricos ganhou protagonismo. (Bonduki 2012)

Como reconhecimento do surgimento de uma nova visão em termos de política urbana e habitacional no país, várias iniciativas municipais alternativas, como o orçamento participativo de Porto Alegre, o programa de mutirões autogeridos de São Paulo e vários projetos de urbanização de assentamentos precários, foram selecionados como práticas bem-sucedidas para serem incluídos, em 1996, no Relatório Brasileiro para a Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, o que

ajudou a consolidar novos paradigmas de enfrentamento da questão urbana e habitacional. (Bonduki 1996).

A ruptura com o modelo de intervenção típico do BNH não significou o abandono de alguns elementos da concepção habitacional da arquitetura moderna; pelo contrário, significou sua retomada conceitual. É certo que propostas modernas, como a “autarquização” dos empreendimentos em relação à trama urbana e a adoção de projetos-padrão – soluções que começaram a ser utilizadas pelos IAPs e que se radicalizaram de forma selvagem no período do BNH –, foram questionadas, inclusive porque passou a se defender empreendimentos em áreas inseridas em tecidos urbanos já consolidados, onde a diversidade de situações urbanas exigia projetos urbanísticos e arquitetônicos mais específicos. No entanto, vários projetos incorporaram parte dos pressupostos que orientaram a produção moderna de habitação social.

Quando o moderno era uma “causa” (Kopp, 1991), a questão básica que preocupava os arquitetos era a mesma que orientou a intervenção realizada em São Paulo na administração Erundina, experiência que mais caracteriza esse período: como garantir o acesso à habitação digna para a grande massa de excluídos. Propostas “modernas” como a socialização do solo, racionalização dos projetos e do canteiro de obras, pré-fabricação de componentes, standardização das unidades, habitação mínima e implantação de uma gama de equipamentos sociais foram questões recolocadas, levando-se em conta as óbvias diferenças de contexto entre o período entre guerras e o final do século XX. Alguns projetos dessa experiência paulistana mostra como os pressupostos da arquitetura e urbanismo modernos foram reinterpretados nos anos 1990.

O Conjunto Parque Europa, por exemplo, buscou estabelecer uma tipologia diversificada de blocos, a partir de um único módulo de unidade habitacional, desenhado com o objetivo de racionalizar o processo construtivo. Preocupação semelhante ocorreu nos inúmeros conjuntos de sobrados geminados edificadas em mutirão, como Campanha Gaúcha, São Francisco, Baltazar Cisneros e Amoipa, nos quais as equipes de assessoria técnica desenvolveram, dentro da mesma tipologia, variações que permitissem fugir da uniformidade.

Contrariando o pensamento comum, os mutirões autogeridos, que se destacaram nesse período, estiveram longe de adotarem procedimentos atrasados. Graças à autogestão e ao papel exercido pelas assessorias técnicas, houve um avanço na racionalização do canteiro e na pré-fabricação dos componentes. Vários canteiros incorporaram usinas de fabricação de componentes em concreto ou argamassa armada, gerando elementos como escadas, parapeitos de janelas e pequenas lajes para beirais. A autogestão teve um papel decisivo na criação de uma arquitetura de qualidade a baixo custo, garantindo uma identidade para cada empreendimento.

Buscou-se articular os projetos habitacionais com os contextos urbanos e com os sistemas de transportes coletivos. Exemplos de excelente inserção urbana em vazios são os conjuntos Rincão e Vila Mara. O Rincão está situado junto à estação de metrô e da estrada de ferro, na Vila Matilde, região bem dotada de infraestrutura. Objetivando reduzir o custo da urbanização, o projeto tem alto aproveitamento do solo (densidade líquida de 1.500 hab./ha), mas a composição arquitetônica atenua a sensação de densidade construtiva, em função de um providencial recuo do quarto pavimento, onde o apartamento é menor, com um único quarto.

O espaço coletivo situado entre os blocos, marcado pelo ritmo das escadas, é valorizado por acessos diferenciados para cada pavimento, gerando uma dinâmica composição de fachadas. Os apartamentos do térreo abrem-se diretamente para o espaço coletivo, enquanto uma espécie de via suspensa de circulação, no terceiro pavimento, dá acesso direto aos apartamentos desse andar e da cobertura. Abandonou-se o conceito de andar-tipo e cada pavimento tem unidades diferenciadas, enriquecendo as fachadas.

Busca-se evitar a criação de espaços públicos residuais, tão frequentes nos conjuntos racionalistas, com o fechamento do conjunto na face que ladeia a estrada de ferro e destinando-se o fundo dos blocos à expansão dos apartamentos do térreo.

O Vila Mara tem uma via suspensa no terceiro pavimento, que ganha grande desenvoltura, unindo praticamente todo o conjunto em caminhos de grande riqueza plástica. O conjunto é implantado nos limites de dois quarteirões quadrados de cem metros de lado, criando uma forte referência urbana. As esquinas marcam a entrada do conjunto de forma imponente, dando acesso ao espaço coletivo, um verdadeiro pátio no centro da quadra, onde se localiza o centro comunitário e uma área de recreação e sociabilidade.

Essas experiências realizadas no momento em que os recursos eram muito escassos mostram que a ausência de arquitetura em empreendimentos habitacionais não é apenas uma questão de falta de recursos nos programas públicos. As restrições orçamentárias certamente são um problema, mas elas podem ser superadas quando existe uma preocupação do poder público e dos próprios beneficiários em exigir tanto qualidade como economia no desenvolvimento dos projetos habitacionais.

### **Estabilidade econômica, a recuperação do FGTS e a luta pelo subsídio habitacional**

“O FGTS é um grande engodo, junta a tema do desemprego, da indenização da demissão, com o financiamento da moradia. São coisas impossíveis de juntar. O FGTS tem que ter um retorno de 3% ao ano, correção monetária, e na moradia você tem que dar subsídio.”

Leonardo Pessina, assessor da União de Movimentos de Moradia, 1996 (Paz 1996)

Na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) não se conseguiu implementar uma política habitacional consistente, mas os documentos elaborados pelo governo já apontavam para uma nova abordagem da questão urbana e habitacional, com pressupostos fundamentalmente diversos daqueles que vigoraram desde o período do BNH. Aos poucos, com a estabilidade econômica alcançada com o real e a substancial redução dos investimentos do SFH que ocorreu durante os anos 1980 e 1990, ocorreu uma recuperação do FGTS, o que permitiu uma lenta e gradual retomada dos financiamentos de habitação e saneamento, depois de vários anos de paralisação.

No entanto, a política macroeconômica, marcada pela restrição ao crédito e ao gasto público, impediu uma atuação governamental mais contundente e massiva para enfrentar os problemas habitacionais, que se agravaram significativamente em período. O caráter conservador e restritivo adotado pela Caixa Econômica Federal na concessão do crédito possibilitou não apenas uma recuperação da saúde financeira do fundo e da sua capacidade de investir em habitação como a geração de um superávit, possibilitado pelo diferencial entre a remuneração para os cotistas, fixada em pouco mais de 3% e as receitas financeiras das reservas acumuladas, aplicadas em títulos da dívida pública, atreladas à Selic, que teve alto rendimento em todo esse período.

Esse superávit criou a possibilidade de concessão de subsídios, que foi muito pouco aproveitado no governo FHC e nos primeiros anos do governo Lula, mas que permitiu o grande salto que começou a ser dado a partir de 2005, no desenho da nova política habitacional implementada no governo Lula, aprofundada a partir de 2009, com o Programa Minha Casa Minha Vida.

Dessa forma, as ações concretas do governo FHC na área habitacional foram tímidas. Em 1996, a Secretaria de Política Urbana – vinculada ao Ministério do Planejamento, que entre 1995 e 1998 foi a gestora do setor habitacional – divulgou o documento da Política Nacional de Habitação, realizado no contexto da preparação para a II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II.

Nesse documento, princípios como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados com novos referenciais da política, mostrando que, pelo menos na retórica, o governo assumia uma postura coerente com as novas experiências que vinham sendo desenvolvidas nos municípios mais progressistas, que rejeitava os programas convencionais, baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão. Os programas propostos para o FGTS eram coerentes com essa nova visão, deixando de privilegiar unicamente o financiamento à produção.

A principal alteração introduzida no governo FHC foi a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final (Carta de Crédito, individual e associativa), que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Essa forma de concessão de crédito habitacional dá grande flexibilidade ao tomador do financiamento que pode ir ao mercado escolher o produto que melhor lhe convém. Por essa razão, muitos consideram essa opção como parte de uma concepção neoliberal aplicada à habitação. Essa opção gerou uma forte distorção no mercado habitacional, pois ela facilitou o financiamento de imóveis usados, sem estimular a produção de novas unidades, o que agravou o desequilíbrio entre demanda e oferta. Recursos públicos foram utilizados para possibilitar a comercialização de imóveis sem garantir o aumento do parque habitacional construído.

Desses baseados nas “cartas de crédito”, foi criado ainda um programa voltado para o poder público, focado no financiamento à urbanização de áreas precárias e produção de moradias para a população de baixa renda (Pró-Moradia) e outro destinado ao setor privado, voltado para a produção de unidades novas (Apoio à Produção), que teve um desempenho pífio.

O desempenho de todos esses programas foi baixo devido ao rigoroso controle fiscal e às restrições ao crédito imobiliário, considerado inflacionário pelos gestores da política econômica. Em 1998, acordo com o FMI proibiu o financiamento para o setor público, de modo que os programas voltados para os estados e municípios (além do Pró-Moradia, o Pró-Saneamento), foram paralisados.

Por outro lado, a análise de risco na concessão de financiamento do FGTS aos beneficiários finais passou a ser tão rigorosa que deixava de fora não só a população que mais tinha necessidade, como também muitos que tinham condições de pagar as prestações mas sofriam restrições na malha fina criada pelo órgão gestor. Com isso, os estratos de renda média foram privilegiados, pois ofereciam mais segurança para a instituição de crédito. Pela mesma razão, o financiamento à produção, que oferecia melhor risco, escasseou, preferindo-se conceder o crédito para a compra de imóvel usado, que oferecia garantia real segura.

A única alternativa acessível para a população de baixa renda era o financiamento para a aquisição de material de construção para construção, reforma ou conclusão da moradia, que embora fosse uma alternativa interessante e há muito esperada, acabou por reproduzir o processo espoliador da autoconstrução periférica uma vez que não foi associada a uma política fundiária capaz de garantir o acesso à terra urbanizada.

Embora, à primeira vista, as alterações promovidas pudessem expressar uma renovação na maneira como a questão da habitação passou a ser tratada pelo nível federal, rompendo a rígida concepção herdada dos tempos do BNH, de fato o governo FHC não conseguiu alavancar uma nova política habitacional e acabou por gerar, talvez

inadvertidamente, um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano.

Entre 1995 e 2003 (incluindo o primeiro ano do governo Lula), foram contratados cerca de 1,7 milhão de financiamentos, com a aplicação de cerca de 22 bilhões de reais, número que inclui os investimentos do Programa de Arredamento Residencial (PAR) e do Programa de Subsídio Habitacional (PSH), criados no final do governo FHC. Destes, apenas 22% dos contratos e 36% dos recursos foram destinados à produção de 364 mil unidades novas, em nove anos. Para se ter uma ideia comparativa, apenas em 1980, no auge do BNH, FGTS havia contratado um número de unidades equivalente aos que se contratou em nove anos (Via Pública, 2004). A falta de preocupação em produzir unidades novas gerou forte escassez de moradias no país, provocando um crescimento acelerado da população moradora em favelas e assentamentos precários.

Já o financiamento para aquisição de imóvel usado absorveu 42% do total dos recursos destinados à habitação e representou 31% do total dos contratos. Apesar do investimento realizado, o programa gerou um baixo impacto, pois não gerou empregos, produção habitacional e atividade econômica. O financiamento ao material de construção, por sua vez, que absorveu apenas 9% dos recursos e representou 34% dos contratos, embora tenha o mérito de apoiar famílias de baixa renda que autoconstróem a casa própria, estimulou uma produção informal de baixíssima qualidade em loteamentos informais e favelas, agravando os problemas urbanos, pois o financiamento, de baixo valor, foi concedido sem a devida assessoria técnica e desvinculados da necessária articulação com o poder local (Via Pública, 2004).

A preponderância dessas modalidades de acesso ao crédito estava vinculada à consolidação de uma visão bancária no financiamento habitacional, personificado no papel central que passou a ter a Caixa Econômica Federal como o único agente financeiro a operar os recursos do FGTS. Premida pela preocupação de evitar rombos como os ocorridos no passado, a Caixa passou a privilegiar a concessão de créditos em condições de maior garantia e de mais fácil acompanhamento, o que explica a preferência pelo financiamento do imóvel usado.

Pela mesma razão de natureza financeira, a implementação desses programas não significou interferir positivamente no combate ao *déficit* habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda. De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foi destinado a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foi destinado para a baixíssima renda (até 3 SM), onde se concentrava, em 2000, 83,2% do *déficit* quantitativo. (Via Pública 2004).

Finalmente, as restrições de ordem macroeconômica limitaram o financiamento ao setor público, em particular ao Programa Pró-Moradia, o que acabou por reduzir o espaço de intervenção dos agentes do setor público na execução das políticas de habitação, sobretudo no que se refere à urbanização de áreas precárias, ação que somente pode ser realizada pelo setor público. As restrições impostas à concessão de créditos para esse setor, em contrapartida à rolagem de dívidas de estados, municípios e Distrito Federal, eliminaram a possibilidade de acesso a operações de financiamento nas áreas de saneamento e habitação com recursos oriundos do FGTS, os únicos disponíveis na maior parte desse período.

O ajuste fiscal foi, ao lado de opções equivocadas na priorização da aplicação dos recursos, o principal obstáculo à concretização de uma política destinada a atender a população de baixa renda, onde se concentra o grosso das necessidades habitacionais do país e, ainda, à produção de novas unidades que, mesmo não alcançando diretamente os mais pobres, contribuiria para ampliar o estoque total de moradias beneficiando, indiretamente, os sem teto.

A criação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em 1999 e Programa de Subsídio Habitacional (PSH), em 2001, no segundo mandato do governo FHC, representaram importantes novidades que, ainda de forma tímida, apontaram para um novo modelo de financiamento habitacional.

O PAR, voltado à produção de unidades novas para arrendamento, trouxe uma importante inovação que foi incorporada, como uma pedra angular, nas propostas de política habitacional formuladas pelo Projeto Moradia e implementadas pelo governo Lula: a criação de um fundo (Fundo de Arrendamento Residencial – FAR) formado por um *mix* de recursos que inclui uma fonte retornável (FGTS) e outra não retornável, destinada ao subsídio. Com essa estratégia, tornou-se viável atender uma parte da população que não tem renda compatível com o custo do financiamento de uma unidade habitacional. Já o PSH criou um mecanismo que possibilitou introduzir recursos do Tesouro Nacional, ainda de pequena monta, para subsidiar a produção de habitação para a população de baixa renda.

Pode-se dizer que o PAR e o PSH foram o marco zero, do ponto de vista das ações do governo federal, da nova Política Nacional de Habitação, formulada pelo governo Lula, pois apontaram para a utilização de recursos não retornáveis – do Orçamento Geral da União, FGTS ou outros fundos do governo federal – para subsidiar a produção habitacional visando alcançar a baixa renda.

É importante ressaltar que, muito antes disso, os movimentos de moradia já tinham apontado essa perspectiva e reivindicavam a utilização de recursos não onerosos da União para subsidiar a produção de habitação de baixa renda. No início dos anos 1990, uma grande mobilização de movimentos sociais, liderados pela União de Movimento de Moradia, formulou um projeto de lei de iniciativa popular propondo a criação de um Fundo Nacional de Moradia para apoiar, em novas bases, a produção de habitação social. A ideia de um fundo nacional estava baseada na experiência de São Paulo, onde um fundo municipal (FUNAPS) estava financiando, com subsídio, o amplo programa habitacional implementado pela prefeita Erundina. (Paz 1996)

A discussão passou por todos os níveis nos mutirões; tinha dias que a gente suspendia as obras, para discutir o projeto do Fundo; a gente fez questionários, roteiros, para discutir em cada grupo de base [...]. A gente conseguia trazer aquela discussão, que seria, em tese, altamente especializada, técnica, para coisas não só do cotidiano no mutirão, mas muito na perspectiva de experiências que podiam ser ampliadas. [...] A campanha do Fundo foi bastante interessante na base, porque chegou com aquela discussão de política habitacional, a gente fez mil cursinhos de como funcionava a política habitacional no estado, no governo federal, no município, e que isso não contemplava a gente. [...] A discussão era como seria uma estrutura de política que contemplasse os interesses, as propostas do movimento. Então, nessa época, já se avançava a discussão da autogestão, da participação, de conceitos que até o momento a gente não tinha. Antes, a gente só queria casa.”

Evaniza Lopes Rodrigues, coordenadora da União dos Movimentos de Moradia, 1996 (Paz 1996).

O projeto foi entregue, em novembro de 1991, em pleno governo Collor, ao Congresso Nacional, respaldado por mais de um milhão de assinaturas. Durante os treze anos seguintes, anualmente, os movimentos de moradia realizaram caravanas de militantes

## PIONEIROS DA HABITAÇÃO SOCIAL - VOLUME 1 PARTE 1 NABIL BONDUKI

a Brasília para reforçar a reivindicação, que concentrou as lutas a nível nacional. Essa ação política, nascida da sociedade organizada, foi a primeira, nesse período de transição, para criar bases consistentes capazes de garantir a universalização do direito à moradia. Em 2005, após difíceis negociações com o governo Lula, esse projeto de lei foi aprovado, criando-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, assunto que será tratado no próximo segmento.

## **A Política Nacional de Habitação do século XXI: em direção ao direito à moradia digna?**

O Projeto Moradia indica mecanismos para baratear a produção e facilitar o acesso ao crédito habitacional para as camadas médias e baixas da população. Constatamos que tal meta envolve a necessidade de subsidiar os mais pobres, os quais não tem renda suficiente para pagar por ela.

Todos sonhamos com uma moradia digna e com uma cidade digna. Milhões de famílias brasileiras estão longe disso. Recursos existem. Deixar a situação como está custa muito mais para a sociedade. Vamos, portanto, tornar esse sonho realidade.

Luiz Inácio Lula da Silva

Apresentação do Projeto Moradia, 2000

Não temos suficiente distanciamento histórico para afirmar, com certeza, que a partir do início do século XXI teve início um novo período na trajetória da política pública de habitação no Brasil. É certo que a inclusão do direito à moradia na Constituição (2000), a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e a formulação de um nova Política Nacional de Habitação (2004) são marcos importantes. Ademais, a situação econômica do país melhorou significativamente, o que vem permitindo investir em habitação, tanto social como de mercado, muito mais do que nas duas décadas anteriores. A implementação de programas como o PAC de Urbanização de Assentamentos Precários (2007) e o Minha Casa Minha Vida (2009) são reflexos desse novo quadro.

Mas, ainda assim, é cedo para dizer, peremptoriamente, que todos esses fatores, pré-condições indispensáveis, serão suficientes para gerar uma produção habitacional significativamente diferente, tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo, do que se fez no passado. Isso apenas poderá ser analisado com o tempo, quando se consolidarem os elementos primordiais que serão definidos na segunda década do século. As condições estão muito maduras para que o problema habitacional possa ser enfrentado de forma consistente, com qualidade arquitetônica e urbanística, e articulado com uma política urbana e fundiária, na perspectiva da reforma urbana, mas isto ainda não ocorreu.

Parece ainda não existir, por parte dos que detêm o poder político nos vários níveis de governo e no setor privado, uma compreensão clara da dimensão fundiária, urbana, arquitetônica e ambiental da política habitacional, que ainda é tratada, por muitos, como uma mera questão de produção de unidades habitacionais ou de geração de crescimento econômico, emprego e crédito.

O otimismo que orienta essa reflexão, entretanto, nos leva a tratar a virada do século XXI como um momento de inflexão, a partir do qual – depois de cem anos de ações governamentais – poderá haver um efetivo equacionamento do problema habitacional no país, tarefa que, se for bem-sucedida, consumirá algumas décadas até que o direito à moradia digna possa ser estendido a todo cidadão brasileiro. Para chegar a esse ponto, muito terá ainda que ser alterado na atual forma de enfrentamento do problema habitacional. Espera-se que esta reflexão histórica possa contribuir para um olhar mais abrangente que ilumine esse caminho.

## A Política Nacional de Habitação do governo Lula

O Projeto Moradia tem pretensões que vão muito além da erradicação desse déficit. Seu pilar fundamental é uma proposta para reconstruir nossas cidades, deterioradas, sobretudo, pela ocupação irregular do solo, resultado da falta de alternativas habitacionais para a maior parte da população. Enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, erosões, violência são uma indesejável rotina no Brasil urbano. É preciso definir urgentemente as diretrizes para a implantação de um planejamento sério para nossas cidades, sob pena de ampliarmos ainda mais essas mazelas.

Luiz Inácio Lula da Silva

Apresentação do Projeto Moradia, 2000

A criação do Ministério das Cidades representa o reconhecimento do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de que os imensos desafios urbanos do país precisam ser encarados como política de Estado.

Olívio Dutra

1º Ministro das Cidades, 2004

Com se pode perceber a partir deste breve histórico, nada se cria, nada se destrói, tudo se transforma. Embora a política habitacional do governo Lula tenha introduzido novos elementos, ela é resultante de um processo de amadurecimento de propostas desenvolvidas por vários segmentos da sociedade ao longo do período pós-BNH. É interessante notar, ainda, que até mesmo algumas ideias presentes embrionariamente no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963, estão presentes na estratégia institucional que foi estruturada.

O ponto de partida da nova Política Nacional de Habitação foi dado em 1999, quando o Instituto Cidadania, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva, lançou uma ideia sedutora: elaborar um plano que permitisse equacionar, em um prazo a ser definido pelo estudo, o problema habitacional no país. A proposta fazia parte de várias iniciativas que o Instituto vinha formulando visando a construção de projetos de desenvolvimento nacional que associassem o enfrentamento da questão social com o crescimento econômico e geração de empregos, tendo em vista as eleições de 2002. (Instituto Cidadania 2000)

Para levar adiante essa proposta, foi formada uma equipe de oito coordenadores, de diferentes vínculos e atuações profissionais e políticas (acadêmicos, gestores com experiências em administrações progressistas, lideranças de movimentos populares e sindicais). Esse grupo promoveu inúmeras reuniões técnicas e seminários, reunindo os diferentes segmentos de sociedade envolvidos com o tema da moradia (movimentos sociais, entidades empresariais, técnicas e acadêmicas, ONGs, sindicatos e poder público), recolhendo propostas e alternativas. A própria metodologia de trabalho apontava para o surgimento de uma estratégia que incorporasse a contribuição de diferentes setores sociais.

Lançado em 2000, o Projeto Moradia apresentava propostas em três dimensões – gestão e controle social, desenho financeiro e aspectos urbano-fundiários – e tratava o enfrentamento da questão não apenas no âmbito do governo federal, mas

considerando também o conjunto dos agentes do setor público e privado que têm alguma responsabilidade no problema da habitação. Foi proposta a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério, denominado Ministério das Cidades. (Instituto Cidadania 2000, Maricato 2001)

O controle social seria exercido pelo Conselho das Cidades e órgãos semelhantes nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos orçamentários para subsidiar a baixa renda. Nesse aspecto, seria prioritária a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Moradia, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional.

A política de subsídios previa um *mix* de recursos não onerosos com recursos retornáveis do FGTS, para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. O modelo inspirava-se no mecanismo que estava sendo, nesse mesmo momento, formulado pelo governo e que resultou no já citado Programa de Arrendamento Residencial (PAR). A dimensão do subsídio e dos fundos propostos eram, entretanto, muito maiores.

A estratégia de concentrar o FGTS na baixa renda, exigia a retomada da produção habitacional pelo mercado para atender a classe média, reativando o crédito imobiliário, particularmente do SPBE. Este que não vinha cumprindo os dispositivos legais que exigem a aplicação de 65% dos seus fundos em habitação, pois o governo FHC, baseado no rigor monetarista, enxergava o financiamento habitacional como inflacionário. Propunha-se, ainda, a criação de um fundo de aval, considerado estratégico para reduzir os riscos de crédito e os juros, reduzindo-se o custo de financiamento e ampliando a capacidade de atendimento.

Na dimensão urbano-fundiária, o Projeto Moradia enfatizava a necessidade de aprovação do Estatuto da Cidade para facilitar e baratear o acesso à terra, combatendo a especulação com imóveis ociosos. A noção de que a questão da habitação não podia ser enfrentada sem uma forte intervenção no mercado fundiário e de modo articulado com a questão urbana foi definida como um ponto central da estratégia formulada, ficando claro que o problema da moradia não se resolveria no Brasil apenas com a construção de casinhas: era necessário articular todas as políticas públicas urbanas e implementar instrumentos urbanísticos de reforma urbana.

Sinteticamente, o Projeto Moradia propunha aprovar o Estatuto da Cidade (o que ocorreu ainda no governo FHC) e aplicá-lo nos municípios através dos planos diretores; criar uma nova estrutura institucional, com participação e controle social, articulação intergovernamental e Inter setorial e criar um novo modelo de financiamento e subsídios. Estabelecida essa base, deveria ser criado um amplo leque de programas suficientemente amplo para garantir o enfrentamento das várias modalidades de problemas urbanos e habitacionais, com diversidade que contemplasse as diferentes regiões e categorias de cidades. A vitória de Lula, nas eleições de 2002, foi a oportunidade para implementar essas propostas.

### **A estratégia da nova política habitacional**

Coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social e a gestão participativa, a Política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à

moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente os de baixa renda.

Olívio Dutra, Ministro das Cidades do Governo Lula  
(Política Nacional de Habitação, 2004)

O Ministério das Cidades foi criado no primeiro dia de governo buscando, com quatro secretarias nacionais (Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos), articular as políticas setoriais e enfrentar a questão urbana. Sob a coordenação do ministro Olívio Dutra, uma equipe comprometida com a agenda da reforma urbana, da luta pelo direito à moradia e com as propostas do Projeto Moradia assumiu os postos-chave do ministério. No período em que essa equipe esteve na direção do ministério (de 2003 a julho de 2005), as propostas relacionadas com os eixos institucional e urbano avançaram significativamente, enquanto que o modelo financeiro encontrou dificuldade para ser implementado, frente à falta de consenso no âmbito do próprio governo e à continuidade das restrições fiscais.

Em outubro de 2003 foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, com 2.500 delegados eleitos num amplo processo de mobilização social em mais de três mil municípios, consolidando as bases da atuação do governo, que propôs a criação e composição do Conselho das Cidades, instalado em 2004. (Brasil – Ministério das Cidades 2004)

Uma das principais tarefas do MCidades foi estimular a implementação do Estatuto da Cidade, entendido como fundamental para garantir o acesso a terra e viabilizar a produção de habitação social. Para tanto, foi estruturada uma Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo, desenvolvido pela Secretaria de Programas Urbanos, que buscou qualificar técnicos e lideranças comunitárias para, entre outros aspectos, introduzir instrumentos urbanísticos capazes de combater a especulação imobiliária e garantir terra urbanizada para a produção habitacional.

Até 2006, cerca de dois mil municípios elaboraram seus planos diretores, com resultados muito diferenciados. Na grande maioria dos planos diretores, os novos instrumentos urbanísticos relacionados com a agenda da reforma urbana foram previstos, mas não regulamentados de modo a permitir sua aplicação. Em consequência, não geraram impactos concretos no sentido de facilitar o acesso a terra para habitação e garantir a função social da propriedade. Malgrado esse resultado decepcionante, o governo federal conseguiu, pela primeira vez, realizar, de maneira democrática e participativa, uma ação ampla em todo o território, para implementar um instrumento de planejamento, articulado com a questão habitacional, e que introduziu um debate e a possibilidade de colocar em prática instrumentos de reforma urbana.

Por outro lado, a equipe do Ministério das Cidades encontrou enormes dificuldades para implementar as propostas relacionadas com recursos e financiamento, diante de uma rígida política monetária, adotada pelo Ministério da Fazenda e Banco Central. Sem recursos orçamentários, continuaram a prevalecer, nos primeiros anos, os programas do FGTS criados no governo anterior, buscando-se priorizar a população de baixa renda.

Nesse período, foi formalizada a nova Política Nacional de Habitação (PNH), que formalmente incorporou a maioria das propostas do Projeto Moradia (com exceção do Fundo de Aval). No entanto, aspectos importantes, como a criação de subsídio, não puderam ser implantados de imediato. Assim, continuou a prevalecer a visão bancária da Caixa Econômica Federal, sem alterações substanciais na concessão do crédito.

Em 2005, após forte pressão do movimento de moradia, as condições começaram a se alterar, com a aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), proposto, como já foi relatado, através de uma iniciativa popular de lei. De acordo com a proposta, os recursos não onerosos, necessários para viabilizar o

subsídio, deveriam ser encaminhados para esse fundo, que foi instituído como um fundo orçamentário. O governo comprometeu-se a aportar R\$1 bilhão por ano de recursos do Orçamento Geral da União para o FNHIS, objetivando subsidiar os programas habitacionais, valor nunca alcançado anteriormente. Por outro lado, a Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS ampliou o orçamento e os valores unitários que poderiam ser utilizados para desconto nas prestações dos seus financiamentos para a população de baixa renda, mecanismo que, na prática, significa um subsídio habitacional.

A lei 11305/05, que criou o FNHIS, instituiu também o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que estabeleceu as regras para articular os três entes da federação na implementação da nova Política Nacional de Habitação. De acordo com essa regulamentação, para terem acesso aos recursos do FNHIS, os estados e municípios precisariam criar uma estrutura institucional específica, incluindo fundo, conselho e planos municipais ou estaduais de habitação. Objetivava-se, assim, estruturar um novo desenho institucional descentralizado.

Aos poucos, com a pressão e mobilização dos segmentos sociais representados no Conselho das Cidades, elementos-chave da nova política habitacional foram sendo implementados. Apesar das dificuldades, alguns avanços foram verificados, como a elevação da porcentagem de atendimento à população de até três salários mínimos, que era de 26% do total em 2003, alcançou 46% em 2005 e 65% em 2007 (Ministério das Cidades, 2007). Esses números, bastante expressivos, devem ser relativizados porque, no período, o salário mínimo teve uma significativa valorização.

Apesar desse relevante resultado, é necessário observar que as regras estabelecidas nos programas do FGTS inviabilizavam soluções habitacionais nas regiões metropolitanas, devido ao alto preço e a escassez de terras aptas para a produção de moradias novas. Por essa razão, o problema habitacional foi enfrentado com mais facilidade nos pequenos e médios municípios, enquanto nos maiores tendeu a se agravar, malgrado o crescimento dos investimentos públicos.

### **A aproximação do governo Lula com o setor da construção civil**

Não podemos aceitar a desculpa de que não há dinheiro. Porque [...] estamos falando de um investimento [que] contribuiria decisivamente para a retomada do crescimento econômico e a geração de emprego, uma vez que, como demonstra o Projeto, o setor da construção civil tem hoje reconhecida capacidade ociosa e uma capacidade de gerar rapidamente uma grande quantidade de empregos, sem exigências imediatas de qualificação educacional.

Luiz Inácio Lula da Silva

Apresentação do Projeto Moradia, 2000

A estratégia da nova Política Nacional de Habitação estava baseada na premissa de que a atuação do mercado no atendimento da classe média e média baixa, com recursos do SBPE, era indispensável para o enfrentamento da questão da habitação social. Desta forma, os recursos do FGTS e o subsídio direto com recursos do OGU poderiam ser focados na baixa renda. Ademais, criar alternativas para os estratos médios seria fundamental para evitar que as moradias produzidas para atender a faixa de interesse social, acabassem sendo apropriadas pelos estratos médios, através da substituição de moradores, a chamada expulsão branca, por mecanismos de mercado.

A estratégia tinha grande aderência na política econômica do governo Lula que, alterando substancialmente as diretrizes definidas por FHC que temia um suposto caráter inflacionário do crescimento da construção civil, buscou criar condições estimular a atuação do setor privado na produção habitacional, visando ampliar o investimento na construção civil e a geração de empregos.

Como resultado palpável dessa estratégia, foi aprovada, em 2004, pelo Congresso Nacional, com forte apoio do governo e do setor empresarial, a Lei nº 10.931, que deu segurança jurídica ao mercado, ao criar a alienação fiduciária e obrigar o pagamento do incontroverso no caso de conflito jurídico entre o mutuário e o agente financeiro e/ou promotor. Em 2005, Resolução do Banco Central passou a exigir dos bancos o cumprimento da lei que regulamenta o SFH, que determina que 65% do saldo do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) fossem utilizados para aplicação na produção habitacional.

Em um quadro favorável, de crescimento da economia, do nível de emprego e dos salários, essas medidas geraram uma aceleração na produção e comercialização de unidades habitacionais para o setor médio. A aplicação em habitação do SBPE saltou de R\$2,2 bilhões em 2002 para cerca de R\$50 bilhões, em 2010. Embora voltado para o segmento médio, essa oferta significativa de unidades habitacionais contribuiu para o enfrentamento do *déficit*, pois o mercado formal e informal de moradias funciona como vasos comunicantes. A falta de oferta no segmento médio tende a elevar o custo das moradias populares, mesmo se informais, e a “sugar” as unidades de habitação social, produzidas com subsídio, para quem dele não tem necessidade, como aconteceu em toda a história da produção pública.

A nova conjuntura gerou forte interesse dos investidores no mercado habitacional brasileiro, que por mais de vinte anos tinha ficado aquém da sua potencialidade. Em consequência, verificou-se uma forte inversão de capital externo no setor, que se substanciou através da abertura do capital de 24 empresas do setor imobiliário. Para atender a demanda por novos empreendimentos que esse processo gerou, ocorreu, nos anos seguintes, uma avassaladora procura por terrenos e glebas aptos para habitação, em um processo especulativo que chegou a ser considerado, entre 2007 e 2008, de *boom* imobiliário. Essa demanda criou uma disputa por terra, com efeitos nefastos para a produção de habitação de interesse social.

Diante da necessidade de ampliar seu mercado, muitas empresas tradicionalmente voltadas para a classe alta e média alta criaram subsidiárias especializadas em produtos mais baratos, dirigidos à baixa classe média, segmento que cresceu fortemente com a política econômica e salarial do governo Lula, mas com renda ainda insuficiente para adquirir uma moradia produzida pelo mercado privado. A viabilização do crédito imobiliário para esse segmento é estruturalmente decisiva para enfrentar a questão habitacional. Esse quadro foi determinante para a proposição do Programa Minha Casa Minha Vida no momento em que a crise do mercado imobiliário a nível internacional, conhecida como a crise do “subprime”, no segundo semestre de 2008, ameaçava chegar ao país.

### **Aumento do investimento em habitação e a deformação do projeto do Ministério das Cidades**

Epigrafe

Erminia ou Raquel

Em 2005, caminhava-se para a implementação da nova política habitacional, articulada com as outras políticas setoriais impulsionadas pelo Ministério das Cidades. As condições macroeconômicas do país, depois das dificuldades do início do governo Lula, vinham melhorando sensivelmente, apontando para a viabilização do modelo financeiro

proposto, que implicaria em uma ampliação muito significativa do crédito imobiliário e dos recursos não onerosos a serem destinados para o subsídio habitacional, indispensáveis para um enfrentamento massivo do problema. Esse quadro confirmou-se nos anos seguintes, com a implementação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social– FNHIS (2006), do Programa de Aceleração do Crescimento (2007) e do Programa Minha Casa Minha Vida (2009), que elevaram substancialmente os recursos destinados a habitação.

No entanto, no momento em que as condições financeiras melhoravam, apontando para a implementação da nova política habitacional, foi deflagrado um processo político que desarticulou o Ministério das Cidades, gerando uma verdadeira fragmentação da política que vinha sendo formulada, aperfeiçoada e implementada. Em julho de 2005, em meio a mais grave crise do seu governo, conhecida como Mensalão, o presidente Lula foi obrigado, para garantir a governabilidade e reforçar sua posição no Congresso Nacional, a trocar Olívio Dutra por um ministro indicado pelo Partido Popular (PP), agremiação do então presidente da Câmara Federal, Severino Cavalcanti, eleito sem o apoio da base de apoio ao governo.

A mudança representou o início do processo de fragmentação e deformação de um ministério que ainda buscava se estruturar para exercer seu papel de formulador de uma política urbana articulada para o país. Em 2007, com a substituição de todos os secretários nacionais do ministério indicados por Dutra, com exceção da Secretária Nacional de Habitação, esse processo trágico avançou ainda mais. O ministério tornou-se uma federação de secretarias desarticuladas, sem um projeto global para as cidades brasileiras e, ainda, contaminado por um clientelismo tradicional que destruiu os objetivos inovadores que tinham gerado sua criação.

Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que as dificuldades políticas e institucionais cresciam e que a proposta original do Ministério das Cidades, baseada na articulação entre as políticas urbanas setoriais se deformava, as condições econômicas se tornaram muito mais favoráveis para implementar as propostas da PNH.

Em 2007, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), objetivando implantar grandes obras de infraestrutura, que incluiu entre seus componentes um programa de caráter social, a Urbanização de Assentamentos Precários, prevendo recursos orçamentários inusitados para o setor da habitação, que permitiram implementar o maior programa de inclusão territorial que já foi realizado no país. É importante lembrar, como já foi dito, que este programa herdou uma tradição que começou a ser plantada nos anos 1980 pelas administrações democrático-populares comandadas pelo PT e que se consolidou nos anos 1990. Agora, entretanto, recursos massivos permitiam uma ação em escala nunca antes alcançada.

Entre 2002 e 2008, os recursos totais destinados a habitação elevaram-se de cerca de 8 bilhões de reais para mais de 42 bilhões de reais, conforme mostra o Gráfico 1. Pela primeira vez, desde os tempos do BNH, contava-se com recursos suficientes para desenvolver programas habitacionais massivos, mas desta vez havia uma perspectiva concreta de se contar com um aporte significativo de recursos para o subsídio, possibilitando um impacto muito mais forte no déficit habitacional dos setores de baixa renda.

Nos anos seguintes, os valores aplicados em habitação cresceram de maneira ainda mais acelerada. A elevação dos recursos destinados a produção tornou ainda mais evidente a necessidade de uma maior articulação com a política urbana e fundiária, que, entretanto, deixou de ser uma prioridade do Ministério das Cidades. O último esforço para enfrentar essa questão foi realizado pela Secretaria Nacional de Habitação, a única que continuou sob o comando do Partido dos Trabalhadores, na elaboração do Plano Nacional de Habitação, realizado entre 2007 e 2008.

### **Do Plano Nacional de Habitação ao Programa Minha Casa Minha Vida**

O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando, da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Plano Nacional de Habitação 2009-2023  
(Ministério das Cidades, 2009)

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), um dos componentes previstos na nova PNH, representou um grande esforço realizado pela Secretaria Nacional de Habitação para formular uma estratégia e propor as ações necessárias para equacionar das necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos.

Desenvolvido por meio de uma metodologia participativa e com a consultoria do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU-USP e do Instituto Via Pública, com a participação de alguns dos coordenadores do Projeto Moradia, o PlanHab foi concebido como um plano estratégico de longo prazo, tendo como horizonte temporal 2023, prevendo propostas operacionais a serem implementadas a curto e médio prazos.

O PlanHab pode ser entendido como o último grande esforço para operacionalizar a concepção de política habitacional tributária do movimento da reforma urbana, mas que foram incorporadas apenas parcialmente no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), onde prevaleceram, parcialmente, apenas a estratégia do seu eixo de financiamento e subsídio. O diagnóstico, os cenários, as estratégias, os programas e as ações propostas do PlanHab foram sistematizadas em uma publicação – *Plano Nacional de Habitação, documento para Debate* – onde foi incluído, ainda, um capítulo com a concepção do Programa Minha Casa Minha Vida. (MCidades 2009)

Um dos grandes avanços do PlanHab foi reconhecer e incorporar a diversidade da rede urbana brasileira, além de incorporar as particularidades da zona rural, superando a homogeneidade com que a questão habitacional, em nível nacional, foi tratada no passado. Assim, suas propostas, estratégias, ações e metas levaram em conta a diversidade do problema em todas as suas variáveis, as diferentes categorias de municípios, as especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social.

O PlanHab quantificou, pela primeira vez, de modo consistente, as necessidades habitacionais do país considerando a dinâmica demográfica. Assim, no horizonte temporal viável para se enfrentar o problema, levantou não apenas os déficits quantitativos e qualitativos, como também as necessidades futuras, resultante do crescimento da população e de sua demanda habitacional, e das migrações, o que significou uma inovação relevante pois até então essa dimensão não havia ainda sido incorporada nos estudos de déficit de moradia. (Consórcio PlanHab 2007B).

Chegou a conclusão que até 2023 seria necessário produzir cerca de 34,9 milhões de unidades habitacionais, sendo 7,9 milhões para eliminar o déficit existente e 27,0 milhões para atender as necessidades futuras, além da urbanização de assentamentos

precários onde vivem 3,3 milhões de famílias e da complementação de infraestrutura em assentamentos que reúnem 9,8 milhões. (MCidades 2009)

Para tratar a questão nessa amplitude e complexidade, foram definidos quatro eixos estratégicos: financiamento e subsídio; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil e política urbana, fundiária e ambiental. Partiu-se do pressuposto que o problema não poderia ser enfrentado sem uma abordagem articulada, que estabelecesse estratégias específicas, diretrizes, ações e indicadores em cada um desses eixos.

No eixo financeiro, foi proposta uma progressiva ampliação dos recursos orçamentários destinados aos programas de urbanização e ao subsídio para a produção de unidades novas, até alcançar uma dotação estável de 2% do orçamento da União e de 1% dos orçamentos estaduais e municipais. Esses índices significaria multiplicar por três os recursos que estava sendo aplicados em habitação pela União em 2008, mesmo considerando-se os investimentos do PAC e, de acordo com as necessidades previstas nos cenários, seria o mínimo necessário para enfrentar de forma massiva as enormes necessidades habitacionais.

Além da ampliação dos recursos oriundos do OGU, foi proposta uma série de medidas para reduzir o custo do financiamento com recursos do FGTS, visando ampliar o contingente populacional capaz de tomar um crédito habitacional, como a redução da taxa de juros, a redução da remuneração do agente financeiro (Caixa), a eliminação do seguro através da criação de um fundo garantidor e a utilização do já citado superávit existente no fundo – possibilitado pelo diferencial entre a remuneração para os cotistas (3%+TR) e as receitas financeiras das reservas acumuladas (aplicadas em títulos da dívida pública) – para viabilizar o subsídio. Foi identificado um enorme potencial de utilização do FGTS para implementar uma nova política de financiamento. (MCidades 2009).

O desenho financeiro propunha a criação de uma política de subsídio baseada na divisão da demanda por faixas de atendimento, agrupadas de acordo com a capacidade de retorno dos valores tomados de financiamento. Assim, o grupo dos mais pobres, que não tem capacidade de retornar um financiamento, seria beneficiado com subsídio total, enquanto que as famílias que tivessem condição de assumir o financiamento de pelo menos uma parte do custo total da unidade habitacional, mas que apresentassem risco para os agentes financeiros, teriam acesso a um subsídio parcial, ao mesmo tempo em que o Fundo Garantidor teria o papel de ampliar a capacidade das famílias desse grupo tomarem crédito.

Apesar da importância do eixo financeiro, a visão que orientou o PlanHab, considerou que o equacionamento do problema habitacional requeria ações nos demais eixos, em especial, no urbano e fundiário. A leitura do quadro institucional mostrou que prefeituras, estados e o próprio agente financeiro não tinham capacidade instalada para uma atuação em larga escala. Verificou-se também vários estrangulamentos da cadeia produtiva, como a baixa produtividade da construção civil, a falta de mão de obra qualificada e a baixa qualidade arquitetônica e urbanística dos projetos, inadequados para atender a demanda prioritária. Mas a principal limitação verificada era o custo da terra urbanizada e regularizada para a produção da habitação social, em condições urbanas e ambientais adequadas.

Todos esses aspectos foram considerados obstáculos que dificultariam a produção massiva indispensável para equacionar as necessidades habitacionais, mesmo que a dimensão financeira estivesse equacionada. Por isso, foram propostas estratégias e ações a serem implementadas simultaneamente em todos os eixos, como um requisito indispensável para poder alcançar um bom resultado.

No eixo institucional, se propôs medidas para fortalecer o setor público, em especial o município, para que ele pudesse assumir um papel mais relevante na implementação

da política habitacional, na perspectiva de articulá-la com as demais políticas sociais. Em relação à cadeia produtiva, além da desoneração fiscal, o PlanHab formulou propostas que buscavam modernizar o setor da construção civil de modo a viabilizar uma produção massiva e de qualidade.

Dentre as propostas do eixo urbano e ambiental, estava a criação de um subsídios localização, para estimular a produção de moradia em áreas mais centrais e consolidadas e a criação de um mecanismo que induzisse os municípios a implementar os instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade para fazer valer a função social, elemento fundamental para baratear e facilitar o acesso a terra para habitação.

Com as 25 ações propostas, a estratégia do PlanHab foi ampla e abrangente na perspectiva de articular iniciativas em várias dimensões da questão urbana, da gestão municipal e do processo de produção e financiamento da habitação. O objetivo era, gradativamente, preparar uma intervenção de grande magnitude associada a um projeto de desenvolvimento nacional, recuperando um horizonte que esteve presente na origem da criação do Ministério das Cidades.

Essa estratégia, como um todo, acabou ficando no papel. No segundo semestre de 2008, quando o PlanHab estava sendo concluído, a crise econômica global, fortemente associada ao crédito habitacional nos Estados Unidos, chegou ao Brasil, gerando incertezas e paralisia no setor imobiliário, que estava em pleno processo de aceleração da produção. A situação pareceu fugir ao controle, com acentuada queda no valor das ações das empresas que abriram seu capital na bolsa de valores e queda na demanda.

A conjuntura foi determinante na decisão governamental inédita de priorizar o investimento público no setor habitacional, com o objetivo explícito de evitar o aprofundamento da crise no mercado. Em consequência, começou a ser formulado um novo programa habitacional, que veio a ser chamado de Minha Casa Minha Vida. A proposta, maturada inicialmente no Ministério da Fazenda, foi concebida inicialmente como uma ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado, direcionada para o estrato de média renda, visando evitar o agravamento da recessão e o aumento do desemprego, ameaças concretas na virada de 2008 para 2009.

A intervenção da Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades, lastreada tecnicamente no processo de elaboração do PlanHab e respaldada pela Casa Civil, que passou a coordenar a iniciativa, transformou uma ação que originariamente tinha apenas um caráter anticíclico, em um programa com um conteúdo mais social. Assim, foram incorporadas, ainda que de maneira muito limitada, algumas das ações estratégias do eixo financeiro que estavam sendo formulada pela equipe do PlanHab e, sobretudo, foi prevista uma modalidade voltada para a baixa renda. Nasceu, assim, o maior programa habitacional desde do BNH, com a meta de viabilizar em dois anos a construção de um milhão de casas. (MCidades 2009, Bonduki 2009)

A disposição do governo, gerada pela crise, em aplicar recursos de grande dimensão para dinamizar a construção civil acelerou a implementação do eixo financeiro do PlanHab que, em condições normais, teria sofrido forte resistência do Ministério da Fazenda e da Caixa Econômica Federal. Nessa conjuntura, o governo decidiu aplicar R\$26 bilhões em subsídios para a produção de unidades novas, valor que se somou ao que já estava previsto pelo PAC para a urbanização de assentamentos precários. Assim, adotou-se, na prática, o cenário de aporte de recursos mais otimista proposto pelo PlanHab, alcançando um investimento aproximado de 2% do Orçamento Geral da União em subsídios habitacionais, patamar que, de acordo com a estratégia prevista originalmente, deveria levar alguns anos para ser atingido.

Com o aporte desses recursos orçamentários, somados à crescente participação do FGTS e do SBPE, o crescimento da aplicação em habitação foi extraordinária a partir de 2006, alcançando mais de noventa bilhões de reais em 2010, conforme aponta o Gráfico 1.

Além dessa elevação dos recursos, outras medidas propostas no eixo financeiro do PlanHab para reduzir o custo de produção e de financiamento da habitação foram adotadas, como a desoneração tributária para HIS (Habitação de Interesse Social), a redução de juros de 6% para 5%, o barateamento do seguro e a criação do Fundo Garantidor, gerando um impacto positivo no acesso à habitação tanto de interesse social como de mercado.

O novo programa, no entanto, deixou de lado inúmeras diretrizes propostas pelo PlanHab para garantir um maior atendimento habitacional e uma melhor inserção urbana. Assim como fez o BNH durante o regime militar, se fixou exclusivamente, na produção de unidades prontas, alternativa que atendia as demanda do setor da construção civil, mas que relegou outras modalidades de enfrentamento do déficit habitacional. Além do financiamento e subsídios a unidades prontas, o PlanHab havia previsto um leque de programas habitacionais a custos unitários mais reduzidos e podiam dialogar melhor com o processo popular de produção da moradia (como lotes urbanizados complementado com o financiamento de material de construção e assistência técnica), com potencial de atender um número maior de famílias a um custo unitário mais baixo, alternativa muito apropriada para municípios médios e pequenos.

Assim, embora o PMCMV tenha incorporado, parcialmente, a lógica proposta para a alocação do subsídio e concessão de financiamento, a estratégia como um todo prevista pelo PlanHab, que visava equacionar as necessidades habitacionais em quinze anos, foi abandonada. Além de ter se privilegiado a produção de unidades novas, a custos mais elevados que outras alternativas, acabou se concedendo um subsídio exagerado para quem poderia, ao menos parcialmente, pagar um financiamento. Reproduziu-se a antiga lógica dos programas habitacionais do período populista: quem conseguiu atendimento se tornou privilegiado enquanto a grande maioria ficou de fora.

Ademais, no que se refere ao FGTS, se esticou a faixa de renda e os tetos de financiamento para estratos médios que poderiam ser atendidos pelo SPBE. Por todas essas razões, o PMCMV, salvo alterações que mudariam significativamente sua concepção, jamais poderá equacionar as necessidades habitacionais do país, que continuou a crescer de forma alarmante.

Assim, não é de se estranhar que a meta quantitativa do Programa Minha Casa Minha Vida 1 (período de 2009 e 2010), voltada para a baixa renda, que somava quatrocentos mil unidades, foram muito tímidas diante das necessidades, apesar da enorme disponibilidade de recursos para subsídio. Por essa razão, a distribuição das unidades por faixa de renda adotada no PMCMV estava longe de ser proporcional ao perfil do *déficit* habitacional.

Na faixa até três salários mínimos em 2009, que passou a receber subsídio integral, concentra-se 91% do *déficit* habitacional acumulado, ou seja, cerca de 6,5 milhões de famílias, segundo a metodologia tradicional de cálculo, ou 5,9 milhões, se for considerado o ajuste do novo método de cálculo, que exclui famílias que coabitam a mesma moradia mas não desejam mudar essa condição. Para essa faixa de renda, considerada prioritária nas diretrizes da Política Nacional da Habitação, foi previsto a construção de apenas quatrocentas mil unidades (40% da meta global do programa), número que atende apenas 6% do *déficit* acumulado. (Bonduki 2009)

Por outro lado, o PMCMV abordou a questão de maneira incompleta, sem priorizar aspectos essenciais de uma política habitacional consistente, como a formulação de uma estratégia fundiária. Assim, ao se elevar significativamente a demanda por terras aptas para a produção habitacional para o mercado, o programa gerou valorização do preço dos terrenos e glebas e especulação imobiliária, o que prejudicou, sobretudo, os empreendimentos na faixa social, cujos tetos eram insuficientes para pagar os abusivos valores fundiários gerados pelo processo especulativo deflagrado. Esse problema tende

a gerar a transferência do subsídio para os proprietários de terra, desvirtuando, parcialmente, os propósitos do Programa.

Como foi dito, o PlanHab havia proposto um subsídio de localização, valor adicional a ser concedido para estimular projetos em áreas mais centrais e consolidadas; o PMCMV, ao estabelecer um teto único por região para o valor da unidade, acabou por determinar a localização periférica dos empreendimentos, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, o que veio a reforçar um modelo urbano inadequado que se proliferava em todas as cidades do país, gerando mais necessidade de deslocamentos e um custo financeiro e pessoal perdido em mobilidade.

Embora esteja claro que a localização adequada dos projetos depende muito dos municípios, de seus planos diretores e habitacionais e dos instrumentos urbanísticos que eles regulamentaram, cabe ao governo federal, ainda mais quando conta com um mecanismo poderoso de indução – recursos fartos para subsídio –, estimular a implantação dos novos empreendimentos em locais mais adequados e que gerem menos custo urbano, social e ambiental. O PlanHab propôs incentivar, com prioridade no acesso aos recursos, os municípios que se estruturassem institucionalmente e que adotassem políticas fundiárias e urbanas corretas, como a instituição do imposto progressivo para combater os imóveis ociosos e subutilizados. Isso, porém, ainda não foi levado adiante no PMCMV.

O único avanço no eixo urbano fundiário presente nesse programa, que se tornou a prioridade nos dois últimos anos do governo Lula, foi a inclusão, no Projeto de Lei que o regulamentou, de uma seção específica que facilita a regularização fundiária de favelas, fazendo aprovar um dispositivo legal previsto na revisão da Lei 6.766/79 e que estava empacado no Congresso Nacional. A iniciativa mostra que o governo poderia ter aproveitado a oportunidade da criação desse programa para incorporar outras estratégias previstas nos demais eixos estratégicos do PlanHab, priorizando sua implementação.

### **Os resultados do PMCMV**

"Investir em moradia digna para a população é investir na proteção e na segurança das famílias. A casa própria contribui para que as famílias tenham uma vida melhor, para que as crianças e os jovens se sintam protegidos, para que os laços familiares e as amizades se desenvolvam, para que as famílias construam um lar. O programa auxilia também famílias que vivem em encostas de morros, na beira de córregos e em palafitas construídas sobre mangues e igarapés, que sofrem com deslizamentos e enchentes.

Toda casa, para ser construída, precisa de cimento, tijolo, areia, fios, torneiras, cerâmica, tinta e outros materiais. Para fornecer esses materiais, as indústrias de todo o país têm de contratar mais trabalhadores e aumentar a produção de suas fábricas. Minha Casa Minha Vida ajuda toda a população do Brasil, porque faz a roda da economia brasileira girar”.

Presidenta Dilma Roussef, entrevista em 27 de agosto de 2012, dia em que o PMCMV atingiu a marca de um milhão de unidades construídas

Malgrado essas lacunas, é indiscutível que o Programa Minha Casa Minha Vida foi um marco da inclusão do subsídio como um elemento indispensável de uma política habitacional inclusiva e da retomada de uma produção massiva de moradias. Conforme pode ser visto na Tabela XX, entre 2009 e 2010, o programa contratou um total de 1.005.128 unidades habitacionais nas diferentes modalidades. Destas, até 31 de dezembro de 2010, tinham sido entregues, 237.824 unidades enquanto as demais estavam em fase de produção. No total, essas contratações somam R\$ 53,16 bilhões, incluindo-se recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS (onerosos e não onerosos). Até o final de 2011, haviam sido entregues, no total, 719 mil unidades.

O total de unidades contratadas destinadas a famílias de até três salários mínimos (R\$1.395), segundo os dados oficiais que podem apresentar distorções devido à sonegação da renda, superou a proposta inicial, pois alcançou 571.321 unidades, ou seja, 42,8% superior à meta de quatrocentas mil originalmente previstas nessa faixa, o que é bastante positivo.

Apesar desse bom desempenho quantitativo, a distribuição regional foi desequilibrada. Enquanto no Nordeste, as unidades contratadas representaram 10,3% do déficit habitacional da Faixa 1 (até três salários mínimos), no Sudeste, essa porcentagem alcançou apenas 6,1%.

Essa discrepância e o fraco desempenho na região Sudeste, a mais urbanizada do país e onde se concentra as cidades de maior dimensão, é resultado da dificuldade de se viabilizar soluções habitacionais nas regiões metropolitanas, onde o custo da terra tem maior peso e onde é necessário articular a produção habitacional com uma política fundiária e urbana mais sofisticada. Exatamente onde o problema é mais grave emerge a ausência de uma estratégia fundiária e urbana associada ao programa.

Embora existam exceções – projetos habitacionais de qualidade e inseridos na malha urbana – a grande maioria dos empreendimentos do PMCMV está localizada na periferia das cidades, distantes dos empregos, desarticulados da malha urbana existente ou de planos de expansão urbana, com projetos de moradias sem qualidade arquitetônica e identidade com as comunidades locais. Desta forma, pode-se dizer que o programa, embora bem sucedido no que diz respeito à retomada da produção habitacional ressentiu-se que uma abordagem mais consistente no enfrentamento da questão urbana.

Não é por acaso que um governo tão bem avaliado como o de Lula, que no seu primeiro dia criou um Ministério das Cidades visando articular as políticas urbanas, chegou a um fim com um programa bilionário – que conseguiu aportar um subsídio fabuloso, como nunca havia acontecido, para atender a população de baixa renda –, mas que não deu atenção às questões urbanas e fundiárias, enfrentando o problema habitacional, de modo predominante, com a construção de casinhas e predinhos nas periferias urbanas, com projetos de baixa qualidade arquitetônica e urbanística.

Esse resultado é uma das consequências do enfraquecimento e deformação do Ministério das Cidades a partir do momento em que ele passou a ser sacrificado pela “política de governabilidade”, que implicou levar a sua direção um grupo político que não tinha nem formulou um programa para enfrentar a complexidade da questão urbana no Brasil. Espera-se que a manutenção desse grupo no comando do MCidades não siga a trajetória que tiveram os antigos órgãos promotores de habitação no período de 1937 a 1964 (IAPs e FCP) que, subordinados ao Ministério do Trabalho, acabaram virando cota vitalícia do PTB, o que impediu qualquer transformação de uma estrutura totalmente superada, mantida naquela época pelo clientelismo, e que apenas pode ser superada com a trágica mudança dos dirigentes do país em 1964.

Por outro lado, é forçoso admitir que o núcleo principal do governo, incluindo aí, a Casa Civil, o Ministério da Fazenda, a Caixa Econômica Federal e a própria presidência, deu muito mais importância para os resultados quantitativos, impactos diretos na economia

e na geração de empregos e nos ganhos políticos imediatos que o PMCMV podia oferecer do que ao projeto de cidade e nos aspectos qualitativos implícitos nas soluções adotadas.

O lançamento da segunda etapa do programa, em 2011, no governo Dilma, poderia vir a ser a oportunidade para dar um passo adiante em relação ao realizado no governo Lula. A meta quantitativa estabelecida pelo novo governo é mais ambiciosa (2,4 milhões de unidades, sendo que 1,6 milhões destinados à população de até três salários mínimos) que embora ainda seja insuficiente para um equacionamento consistente do problema, representa um avanço significativo.

No entanto, para enfrentar o problema é necessário muito mais do que um programa de produção massiva, é essencial estruturar uma política habitacional e urbana que aborde os diferentes aspectos da questão. A própria expansão do crédito imobiliário, em especial para os segmentos de mercado, gerou um forte processo de valorização das moradias, com a elevação dos aluguéis em níveis extraordinários que tem gerado um crescimento das necessidades habitacionais. Com o mercado aquecido, a disputa pela terra tornou-se ainda mais aguerrida, o que tem gerado maior exclusão sócio territorial. No entanto, como o governo está em curso, inexistente o necessário distanciamento histórico que possa permitir uma avaliação mais definitiva.

## **6 - Desengavetando documentos para pensar o futuro**

O longo percurso histórico tratado nesse texto mostra que, em diferentes momentos, foram formuladas propostas consistentes – considerando as condições de cada conjuntura – para enfrentar a questão habitacional articulada com o desenvolvimento urbano.

Referências dessa trajetória foram as propostas pioneiras de Rubens Porto, Carlos Frederico Ferreira, Carmen Portinho e outros profissionais que atuaram nos anos 1940 e 1950 na era Vargas; o anteprojeto de criação da Fundação da Casa Popular, em 1946, surgido no contexto do processo de redemocratização; as conclusões do Seminário da Habitação e Reforma Urbana, em 1963, realizado no âmbito das Reformas de Base do governo João Goulart; a criação do Sistema Financeiro da Habitação, na ditadura militar; o documento final de Reformulação do BNH, no início da Nova República; as administrações municipais populares e democráticas, nos anos 1980 e 1990; as emendas de iniciativa popular pela Reforma Urbana, que gerou o Estatuto da Cidade, e pelo Fundo Nacional de Moradia; o Projeto Moradia; e, finalmente, o Plano Nacional de Habitação, formulado em um contexto de forte elevação dos recursos orçamentários voltados ao subsídio habitacional e à regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais, no âmbito da Política Nacional de Habitação do governo Lula, que gerou o PAC de Urbanização de Assentamentos Precários e o Programa Minha Casa Minha Vida.

Todas essas propostas formularam caminhos para enfrentar as necessidades habitacionais do país, concentradas na população de baixa renda. Contudo, em geral, as iniciativas implementadas ao longo desse século terminaram beneficiando muito mais o setor privado que atua no segmento habitacional e as classes médias do que os mais pobres que, quando atendidos, foram objeto de algum mecanismo de clientelismo, resultante do fato de existir pouca oferta e muita demanda.

O traço comum dessas propostas, mesmo quando foram efetivamente implementadas, foi a não concretização dos seus objetivos. Predominou, quase sempre, uma visão de curto prazo, a busca de resultados midiáticos e eleitorais, o clientelismo presente na administração pública, a ausência de prioridade nos investimentos, os interesses

econômicos ligados ao financiamento e à promoção imobiliária e, finalmente, a inércia dos grupos estabelecidos nos governos, que impediram ou dificultaram a alteração de rumos quando já se evidenciava o esgotamento das políticas em curso.

O Plano Nacional de Habitação é a mais recente dessas propostas e, infelizmente, são escassas as esperanças de que ele se torne, efetivamente, um instrumento orientador das ações governamentais, imprimindo um conteúdo mais amplo aos programas em curso, particularmente dando maior protagonismo nos aspectos fundiários e urbanos.

Apesar disso, pode-se afirmar que cada uma das etapas definidas na periodização que foi definida por esse estudo trouxe uma contribuição importante para a construção de uma política pública de habitação em nosso país.

Na República Velha, reconheceu-se que a moradia dos trabalhadores constituía um problema público e se definiram padrões mínimos de habitabilidade, com os conceitos higienistas em vigor na época. Nas vilas operárias, se introduziu a noção de que habitar implicava não só o alojamento, mas também equipamentos de uso coletivo voltados à garantia de uma reprodução ampliada da força de trabalho. Esses padrões somente foram garantidos para uma parcela ínfima de trabalhadores, os mais especializados e, ainda, que se submetessem ao controle das empresas, onipresente nessas vilas.

No Estado Novo consolidou-se a noção da habitação como uma questão social, a ser tratada pelo Estado, superando a concepção anterior de que o setor privado poderia enfrentar o problema. Com a ação dos institutos previdenciários surgiram os primeiros conjuntos residenciais promovidos por poder público, que introduziram novos conceitos urbanísticos e arquitetônicos, fortemente influenciados pelo movimento moderno. Prevaleceu a diversidade de soluções projetuais e de inserção urbana. A habitação passou a ser tratada como um serviço público, com equipamentos coletivos e espaços verdes e de lazer abertos para a cidade. Os beneficiados dessas ações foram uma parte dos assalariados formais, de carteira assinada, associados aos institutos de previdência, que somavam uma parte significativa, mas restrita, dos trabalhadores do país.

Com a redemocratização de 1945, a criação da Fundação de Casa Popular representou o horizonte de superação da visão corporativa que marcavam a ação dos IAPs e de introduzir a conceito de universalidade no acesso à moradia, noção fundamental para dar início ao debate sobre o direito à habitação como um princípio central da cidadania. Esse, entretanto, estava muito longe de ser alcançado.

No Regime Militar, instituiu-se o BNH e estruturou-se um potente Sistema Financeiro da Habitação, com duas fontes estáveis de recursos, o FGTS e o SBPE, que estavam baseadas em subsídios implícitos, bancados pelos trabalhadores formais e poupadores. Foi criado mecanismo da correção monetária para permitir que o sistema convivesse com a alta inflação que caracterizou aquele tempo, superando a ausência de sustentabilidade econômica do período anterior. A ausência de subsídios diretos e a lógica financeira do sistema levaram a uma seleção dos beneficiários baseada em critérios como formalidade e regularidade dos rendimentos e capacidade de pagamento do financiamento, que excluiu a maioria dos trabalhadores de baixa renda.

O SFH viabilizou uma produção em massa de unidades habitacionais, com alguns pequenos avanços em termos de racionalização do processo construtivo, mas perdeu-se a diversidade, a riqueza arquitetônica, a preocupação com a inserção urbana e com a criação de equipamentos e espaços públicos de qualidade que marcaram o período anterior. A produção ganhou protagonismo em detrimento do projeto e a redução dos custos tornou-se elemento determinante das opções arquitetônicas e urbanísticas.

A transição para a democracia foi marcada pela emergência de “novos atores que entram em cena” – movimentos de moradia e poder local – que buscam superar a centralização, autoritarismo e tecnicismo, sem controle social, que prevaleceram em

todos os períodos anteriores. O país passou, então, por um processo extremamente interessante de construção de uma política pública na área do desenvolvimento urbano e habitacional, uma verdadeira '*bottom up public policy*', ou seja, a construção de uma política pública 'de baixo para cima'. A participação da sociedade no debate foi intensa e os atores sociais, com destaque para os movimentos sociais e técnicos progressistas com eles articulados, tiveram papel decisivo na formulação de propostas e alternativas que se contrapuseram à lógica tradicional do setor.

A emenda de iniciativa popular da reforma urbana da Constituinte, que se desdobrou no Estatuto da Cidade, e o Projeto de Lei de iniciativa popular, que propôs o Fundo Nacional de Habitação, embrião do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e da concepção de subsídio direto, foram frutos da mobilização da sociedade, que teve um papel fundamental para a consolidação de uma política urbana e habitacional baseada na função social da propriedade e no direito à habitação.

Os programas alternativos impulsionados pelas administrações municipais progressistas, com recursos não retornáveis e subsídio, como o mutirão autogerido, a urbanização de assentamentos precários e a produção de moradias nas áreas centrais, mostraram outra forma de enfrentar a questão da habitação, incluindo a qualidade dos projetos e da inserção urbana. Foram criados conselhos municipais gerou as raízes de um sistema de gestão baseado no controle social e participação.

Com essa tradição e experiência, lograda desde os anos 1940, o Brasil chegou ao século XXI em condições de efetivamente equacionar o problema da habitação, desde que não se implante políticas equivocadas. A partir de 2003 passou a ser formulada uma nova política habitacional, com uma estrutura institucional adequada, que articula os três níveis de governo e com mecanismos de controle social, em especial, o Conselho das Cidades. Conta-se ainda com um instrumento poderoso de gestão do solo urbano, o Estatuto da Cidade.

O SFH foi saneado, deu-se mais segurança para os investidores, e o FGTS não só recuperou a capacidade de investir que tinha no regime militar com gerou um superávit que lhe permite garantir subsídio ainda mais expressivo a quem pode assumir um financiamento. O SFH voltou a aplicar os recursos da poupança em habitação, com taxas de juros mais favoráveis aos tomadores. A situação econômica do país criou condições para uma aplicação muito expressiva de recursos não onerosos, para garantir o subsídio aos que não podem pagar um financiamento. A descentralização institucional, o controle social e a capacitação técnica dos agentes avançou e se espalhou pelo país, apesar de existirem muitas deficiências.

A renda da população cresceu, permitindo maior acesso ao crédito. O Brasil praticamente encerrou o ciclo de migração campo-cidade (83% da população já era urbana em 2000), o índice de crescimento demográfico total caiu a 1,9% ao ano e o urbano a 2,1% na primeira década do século, abrindo uma oportunidade demográfica para equacionar o problema. Alcançou-se um nível de conhecimento técnico e de formulação sobre a questão da habitação que nunca havia sido obtida anteriormente.

Apesar dessas condições tão privilegiadas, o resultado que se vem alcançando está muito aquém do que seria de se esperar, sobretudo no que se refere aos aspectos urbanos, fundiários, sociais, de qualidade arquitetônica e urbanística e de efetivo impacto no déficit habitacional.

Construída de baixo para cima nas chamadas 'décadas perdidas', a medida em que a política habitacional se estruturou no primeiro governo Lula e que passou a receber recursos de maior dimensão, ocorreu um maior influência dos setores conservadores – políticos, empresariais e técnicos – que levaram à adoção de propostas que se distanciaram da agenda da reforma urbana. Esse processo culminou com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, quando se buscou associar a criação de empregos e o crescimento econômico com a agenda da habitação, sem agir nas

questões fundiária e urbana, gerando resultados contraditórios e distantes do equacionamento efetivo desse problema no país.

O modelo que tem sido engendrado no Brasil baseado, salvo honrosas exceções, em projetos habitacionais localizados nas periferias das cidades, desarticulados dos contextos urbanos, baseado no subsídio direto ao beneficiário final, na produção de unidades novas para a baixa classe pelo setor privado e pelo setor público para a faixa de interesse social – não é capaz de equacionar, de modo sustentável, as necessidades habitacionais de um país com o perfil social e econômico como o Brasil, malgrado os massivos investimentos que vem sendo aplicados.

Em síntese, pode-se concluir, de modo contraditório, que as condições materiais para equacionar a questão habitacional no Brasil tornaram-se mais favoráveis do que em qualquer outro momento da história, o que abre uma janela de oportunidades para o enfrentamento do problema. No entanto, da maneira como a questão tem sido tratada pode-se até mesmo reduzir formalmente o *déficit* habitacional (o que não vem ocorrendo), mas outros problemas urbanos, como a mobilidade, a segurança, o meio ambiente e o próprio crescimento das favelas e outras formas de precariedade habitacional tendem a ser agravar.

O grande desafio que o país precisa enfrentar nessa segunda década do século XXI é superar uma visão restrita e desarticulada de política habitacional, onde a setorização predomina no interior no próprio Ministério das Cidades e onde as metas físicas e os resultados quantitativos são objetivos a serem alcançados sem observar os aspectos qualitativos. A política de habitação deve ser pensada como um instrumento para mudar o modelo de desenvolvimento das cidades brasileiras, baseado na segregação social, especulação imobiliária e prioridade para os interesses econômicos vinculados na oferta de bens e serviços urbanos, como, entre outros, promotores imobiliários, proprietários de terras, empreiteiras de obras públicas, etc.

Para que os municípios sejam estimulados a romperem com esse padrão, é necessário que se crie critérios mais rigorosos para a transferência de recursos do nível federal para o local. Sem essa indução, apenas os municípios governados por administradores que forem capazes de formular uma política urbana e habitacional mais consistente poderão ser efetivamente beneficiados com as excepcionais condições de financiamento e subsídio oferecidas pela nova política habitacional. Os demais seguirão, desastrosamente com mais recursos, reproduzindo um modelo nefasto de ocupação urbana.

O que a recuperação histórica oferecida por essa pesquisa, o que o resgate e a reflexão sobre *Os Pioneiros da Habitação Social no Brasil* pode contribuir no enfrentamento esse problema? Sem dúvida, a qualidade e diversidade arquitetônica e urbanística da produção realizada é a grande lição que se pode tirar dessa pesquisa sobre os anos 1940 e 1950. A variedade e combinação de tipos habitacionais, a riqueza dos espaços públicos e equipamentos, a preocupação com os detalhes arquitetônicos são aspectos que se destacam nessa produção. A busca de consonância entre economia, beleza e boas condições de habitabilidade em um ambiente urbano saudável, que orientou os “pioneiros”, continua a ser um desafio para os que pensam a habitação como uma questão social, da cidade, de uso para seus moradores e não como um negócio.

Os projetos habitacionais dos anos 1940 e 1950 apresentados e analisados desse livro não devem ser observados com saudosismo, mas como exemplos de que é necessário introduzir essa dimensão na política habitacional brasileira. Frente ao que vem sendo feito no país, pode ser uma utopia, mas sem ela não se constrói uma cidade melhor.