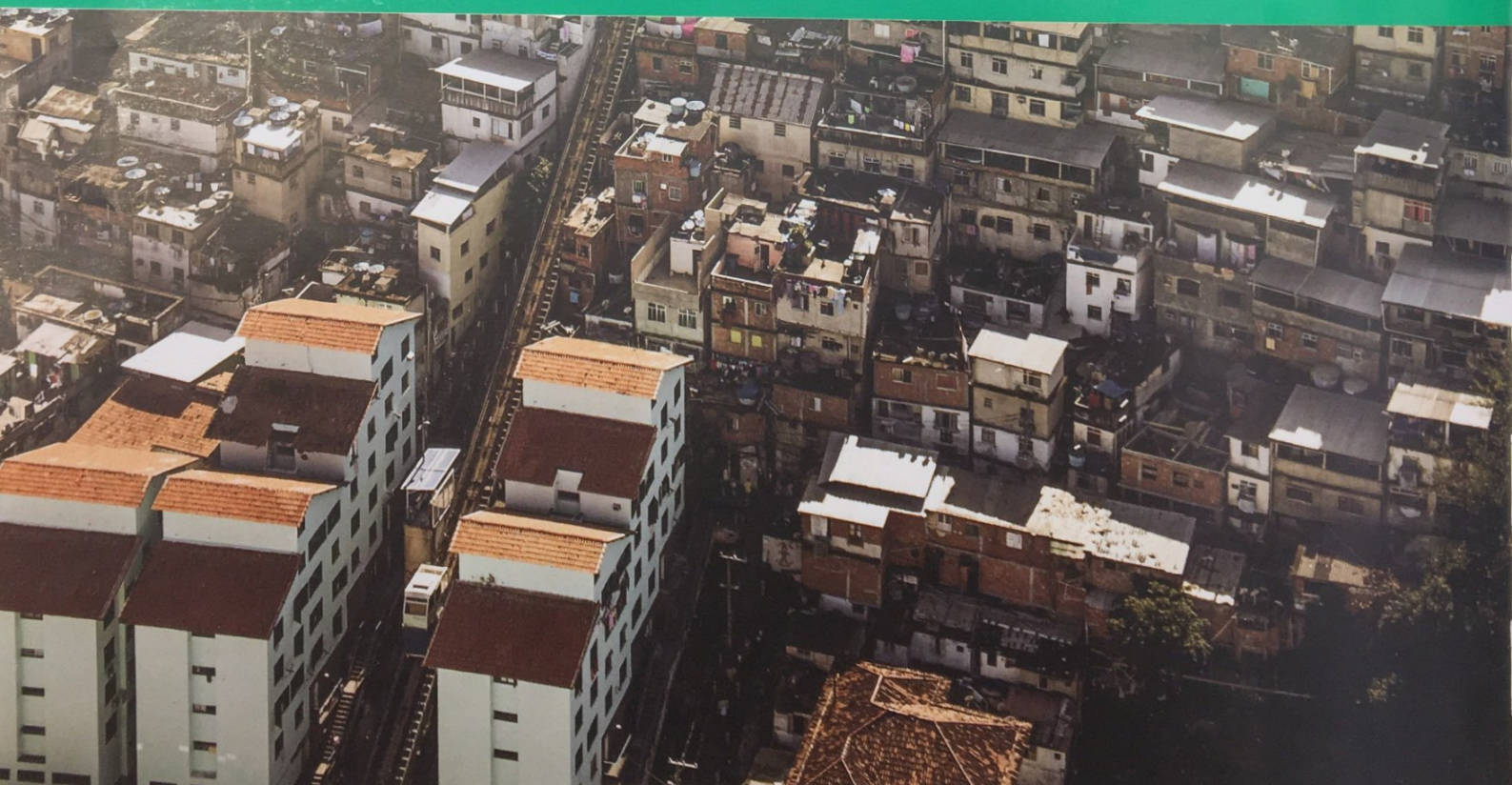


A Política Nacional de Habitação do século XXI: em direção ao direito à moradia digna? 2003-2010



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 têm 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 na apresentação do Projeto Moradia (Instituto Cidadania, 2000).

Não temos suficiente distanciamento histórico para afirmar, com certeza, que a partir dos primórdios do século XXI teve início um novo período na trajetória da política pública de habitação no Brasil. É certo, porém, 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) e do Plano Nacional de Habitação (2008) 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 focada em quem realmente necessita e significativamente diferente 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. Muito se caminhou e se formulou 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 isso 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, leva-nos 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 de 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 na apresentação do Projeto Moradia (Instituto Cidadania, 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, primeiro ministro das Cidades do governo Luiz Inácio Lula da Silva (Ministério das Cidades, 2004b).



Com se pode perceber a partir deste breve histórico, nada se cria, nada se perde, 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 à 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, com 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 da 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)

Acima, placa da Prefeitura de Piranhas (Alagoas) dando publicidade a um convênio com o Ministério das Cidades para a realização do Plano Diretor Participativo do Município. A Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo foi uma das ações mais estruturantes realizada pelo Ministério das Cidades na perspectiva de colocar em prática e articular uma nova política urbana no país. Apesar desse esforço, o ciclo de planos diretores realizado no prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade (2001-2006) não conseguiu garantir uma articulação das políticas setoriais urbanas e tornar aplicáveis os novos instrumentos.



Conjunto Habitacional
construído com recursos do
governo federal na primeira
década do século XXI.

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 FHC e que resultou no já citado Programa de Arrendamento Residencial. 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 SBPE. Este 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 de reforma urbana.

Sinteticamente, o Projeto Moradia propunha aprovar o Estatuto da Cidade – o que ocorreu em 2001, ainda no governo FHC – e aplicá-lo nos municípios por meio dos planos diretores; criar uma nova estrutura institucional, com participação e controle social, articulação intergovernamental e intersetorial; e criar um novo modelo de financiamento e subsídios. Estabelecida essa base, deveria ser criado um 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, primeiro ministro das Cidades do governo Lula (Ministério das Cidades, 2004b).

O Ministério das Cidades (MÇidades) foi criado no primeiro dia de governo, procurando, 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, com a 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 o modelo financeiro encontrou dificuldade para ser implementado, diante da falta de consenso no âmbito do próprio governo e da continuidade das restrições fiscais.

Em outubro de 2003, foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, com 2,5 mil delegados eleitos num amplo processo de mobilização social, em mais de 3 mil municípios, consolidando as bases da atuação do governo, que propôs a criação e a composição do Conselho das Cidades, instalado em 2004 (Ministério das Cidades, 2004b).

Uma das principais tarefas do MÇidades foi estimular a implementação do Estatuto da Cidade, entendido como fundamental para garantir o acesso à terra e viabilizar a produção de habitação social. Para tanto, foi estruturada a Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo, desenvolvida pela Secretaria de Programas Urbanos, que procurou 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 desses planos, 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 à 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.

No entanto, até 2006, 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, procurando priorizar a população de baixa renda.

Pequeno conjunto de casas construídas no interior de Alagoas, com recursos do governo federal, em fotos de 2006. O empreendimento, isolado em meio à zona rural, é um exemplo da produção de unidades habitacionais desvinculadas de uma política urbana que foi permitida, quando não estimulada, pelas regras dos programas federais. Estes, ao estabelecer tetos de financiamento e/ou de subsídio uniformes ou com pequenas variações em contextos urbanos muito diferenciados, como existem no país, privilegiaram a construção de casas em pequenos municípios – onde outras intervenções urbanas, como o saneamento e a urbanização de loteamentos, são mais prementes – em detrimento das regiões metropolitanas.



Conjunto habitacional promovido pela Associação dos Sem Terra da Zona Noroeste e construído em autogestão, no âmbito do Programa Crédito Solidário (PCS), criado em 2004, no governo Lula, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social. Implantado no distrito de Jaraguá, Zona Noroeste de São Paulo, o empreendimento tem uma excelente relação custo-benefício. A criação desse programa atendeu à reivindicação dos movimentos de moradia, tendo a partir de 2009 se transformado no Minha Casa Minha Vida Entidades.

Nesse período, foi formalizada a nova Política Nacional de Habitação, 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 uma visão bancária, sem alterações substanciais na política de 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, proposto, como já foi relatado, por uma iniciativa popular de lei. De acordo com a proposta, os recursos não onerosos, necessários para viabilizar o subsídio, deveriam ser encaminhados para esse instrumento, que foi instituído como um fundo orçamentário. O governo comprometeu-se a aportar um bilhão de reais por ano de recursos do Orçamento Geral da União para o FNHIS, objetivando subsidiar os programas habitacionais, valor nunca alcançado anteriormente. No entanto, a Resolução n. 460 do Conselho Curador do FGTS ampliou, em 2004, 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 n. 11.124/05, 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, avanços foram verificados, como a destinação de recursos para a compra de imóveis ociosos em áreas centrais para fins habitacionais, a criação de um programa baseado na autogestão, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (Crédito Solidário) e elevação da porcentagem de atendimento à população de até três salários mínimos, que era de 26% do total em 2003 e 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, por causa do alto preço e da 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, apesar do 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 na apresentação do Projeto Moradia (Instituto Cidadania, 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 propiciado pelo Orçamento Geral da União (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, por meio da substituição de moradores por mecanismos de mercado, a chamada expulsão branca.

A estratégia tinha grande aderência à política econômica do governo Lula, que, alterando substancialmente as diretrizes definidas por FHC (que temia um suposto caráter inflacionário do crescimento da construção civil), procurou criar condições para 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 n. 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 fossem utilizados para aplicação na produção habitacional, embora, como demonstrou Eloy (2013), esta porcentagem esteve sempre longe de ser alcançada.

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 2,2 bilhões de reais em 2002 para cerca de 80 bilhões de reais, em 2011. Embora voltado para o segmento médio, o aumento da oferta de unidades habitacionais contribuiu para o enfrentamento do déficit, pois o mercado formal e o informal de moradias funcionam 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 um forte aporte de capital externo no setor, que se substanciou pela 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, um *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 as classes 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 em nível internacional, conhecida como a crise do *subprime*, no segundo semestre de 2008, ameaçava chegar ao país.



O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, significou a disponibilização de recursos orçamentários federais para a urbanização de assentamentos precários em uma escala nunca antes realizada no país, o que permitiu investimentos significativos nas áreas carentes das principais cidades brasileiras. Acima, a intervenção realizada na Favela Pavão Pavãozinho, em Ipanema, Rio de Janeiro, que envolveu, além da instalação de infraestrutura, a construção de um elevador público para facilitar o acesso ao assentamento e a construção de unidades novas.

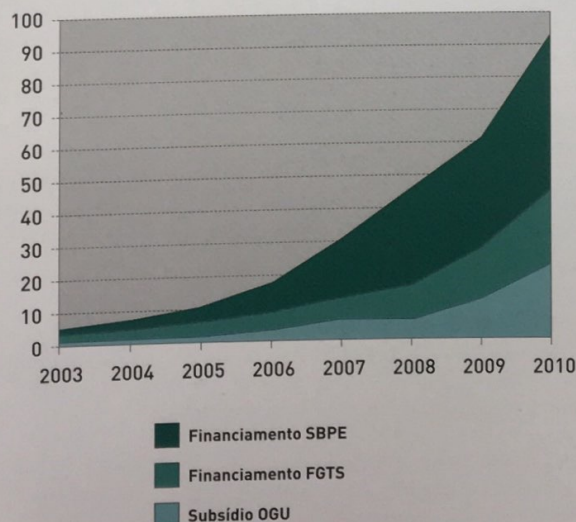
Aumento do investimento em habitação e a deformação do projeto do Ministério das Cidades

O Ministério das Cidades não caminhou para uma participação democrática, política e popular. O que cresceu foi o pragmatismo de resultados rápidos. Por um lado isso é bom, porque é muito importante ver resultados concretos nessa área. Mas isso não pode vir em detrimento à constituição de um novo modelo de desenvolvimento urbano. Acabamos por ter mais do mesmo.

O governo fez um esforço para implementar o Estatuto da Cidade, com ferramentas de intervenção no mercado de solos. Mas, na hora em que os recursos mais vultosos para habitação saíram, essa pauta foi relegada. Não existe uma estratégia nacional para definir investimento e incorporar os planos diretores. [...] A agenda de reforma urbana, que orientou a criação do Ministério das Cidades, teve impulso nos dois primeiros anos do governo, só que depois minguou.

Raquel Rolnik, secretária nacional de Programa Urbanos do Ministério das Cidades entre 2003 e 2006 (Relatora..., 2008; Rolnik, 2009).

Gráfico 1.2
**Evolução dos investimentos em habitação
Brasil (2003-2010)**



Fonte: Caixa Econômica Federal.

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 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 (2006), do Programa de Aceleração do Crescimento (2007) e do Programa Minha Casa Minha Vida (2009), que elevaram substancialmente os recursos destinados à 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 à 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 conservador Partido Progressista (PP), agremiação do então presidente da Câmara Federal, Severino Cavalcanti, eleito sem o apoio do governo.

A mudança representou o início do processo de fragmentação e deformação de um ministério que ainda procurava 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 desvirtuou os objetivos inovadores que tinham gerado sua criação.

Contraditoriamente, ao mesmo tempo que as dificuldades políticas e institucionais cresciam e que a concepção original do Ministério das Cidades, baseada na articulação entre as políticas urbanas setoriais, deformava-se, 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, 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 esse 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 2003 e 2008, os recursos totais destinados à habitação elevaram-se de cerca de R\$ 8 bilhões para mais de R\$ 42 bilhões, conforme mostra o Gráfico 1.2. 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 do OGU destinados 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 à 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.



Intervenções realizadas em favelas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Urbanização de Assentamentos Precários, lançado pelo segundo governo Lula, a partir de 2007. Com muito mais recursos e prioridade no âmbito do governo federal, essa modalidade deu continuidade ao Programa Habitar Brasil – BID e, de modo articulado com municípios, viabilizou projetos de boa qualidade em áreas carentes das principais cidades brasileiras. *Acima*, obras de urbanização na Favela da Rocinha, com a qualificação do espaço público e, *ao lado*, urbanização do Complexo do Alemão, ambas no Rio de Janeiro. *Abaixo*, conjunto Vila do Mar, em Fortaleza, destinado a abrigar famílias removidas de favelas, no âmbito do mesmo programa.



Obras realizadas pela prefeitura de São Paulo nas gestões José Serra e Gilberto Kassab (2005-2012), destinadas a viabilizar a urbanização de favelas, com projetos de excelente qualidade. *Acima, à esquerda*, os "redondinhos", conjuntos projetados pelo arquiteto Ruy Ohtake, junto à Favela de Heliópolis, financiados parcialmente com recursos do PAC, e, *acima, à direita*, conjunto projetado pelo escritório MMBB para os moradores do Jardim Edith, que ganharam na justiça o direito de permanecerem na área onde viviam em uma das regiões mais valorizada da cidade de São Paulo; a iniciativa foi financiada com recursos da Operação Urbana Águas Espraiadas.

Ao lado, à esquerda, urbanização de Parque Novo Santo Amaro V e, *à direita*, urbanização da Favela Vila Nilo, realizadas pela prefeitura de São Paulo.

Plano Nacional de Habitação e o 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 as 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. Seu horizonte temporal é 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 foi incorporada 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 plano foram sistematizados em uma publicação – *Plano Nacional de Habitação, documento para debate* – na qual foi incluído, ainda, um capítulo com a concepção do Programa Minha Casa Minha Vida, formulado sem a participação direta da consultoria (Ministério das Cidades, 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

Tabela 1.6

Necessidades habitacionais conforme o Plano Nacional de Habitação Brasil – Déficit acumulado (2006) e Demanda futura (2007-2023)

Modalidade de necessidade habitacional	Número de unidades (em milhões)
Déficit acumulado de unidades novas (2006)	7,9
Necessidade de novas unidades geradas pela urbanização de assentamentos precários	0,9
Demanda futura de novas unidades habitacionais (2007-2023)	27,0
Necessidades habitacionais totais (2007-2023)	35,8
Necessidade de urbanização de assentamentos precários	3,2
Necessidade de complementação de infraestrutura	10,8

Fonte: Plano Nacional de Habitação (Ministério das Cidades 2009).

de do problema em todas as suas variáveis, as diferentes categorias de municípios, as especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social.

Foram quantificadas, 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, levantaram-se não apenas os déficits quantitativos e qualitativos, como também as necessidades futuras, resultantes do crescimento da população e de sua demanda habitacional, e das migrações. Isso significou uma inovação relevante (Consórcio PlanHab, 2007; 2008).

Chegou-se à conclusão de 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 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 (Ministério das Cidades, 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 de 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.



Edifício do INSS no Rio de Janeiro, originalmente pertencente ao IAPETC, ocupado pelo movimento de moradia, em foto de 2009. Apesar do generoso subsídio previsto no Programa Minha Casa Minha Vida, ele não foi desenhado para possibilitar a reabilitação de edifícios ociosos em áreas consolidadas, o que tem impedido ou dificultado o desenvolvimento de projetos desse tipo. Esse fato mostra como as ações habitacionais continuam desarticuladas da política urbana, pois a produção de moradias populares em locais próximos ao emprego é uma necessidade fundamental para melhorar as condições e o custo de mobilidade.

Esses índices significariam multiplicar por três os recursos que estavam sendo aplicados em habitação pela União em 2008, mesmo considerando 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 por meio 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 (Ministério das Cidades, 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 têm capacidade de retornar um financiamento, seria beneficiado com subsídio total, enquanto 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 que o Fundo Garantidor teria o papel de ampliar a capacidade das famílias desse grupo de tomar 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. Verificaram-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 constatada era o custo da terra urbanizada e re-

gularizada 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, propuseram-se 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 procuravam 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 Subsídio 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 à 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 habita-



cional, 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 com a participação de entidades empresariais, 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 de 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 estratégicas do eixo financeiro que estavam sendo formuladas pela equipe do PlanHab e, sobretudo, foi prevista uma modalidade voltada para a baixa renda. Nasceu, assim, o maior programa habitacional desde o BNH, com a meta de viabilizar em dois anos a construção de 1 milhão de casas (Ministério das Cidades, 2009; Bonduki, 2009c).

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 Orça-

mento 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 extraordinário a partir de 2006, alcançando mais de R\$ 90 bilhões em 2010, conforme aponta o Gráfico 1.2.

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 habitação de interesse social (HIS), 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.

Empreendimentos habitacionais realizados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, implantado a partir de 2009. *Acima, à esquerda, grande concentração de comércio informal junto ao Conjunto Viver Melhor, em Manaus, exemplo da falta de áreas destinadas a equipamentos e serviços indispensáveis para a vida cotidiana em conjuntos habitacionais. Acima, conjunto Parque Iguazu, realizado no Estado do Paraná, onde se nota a falta de diversidade na produção habitacional realizada com recursos do governo federal, lembrando os conjuntos do período BNH.*

Assim como fez o BNH durante o regime militar, fixou-se exclusivamente na produção de unidades prontas, alternativa que atendia as demandas do setor da construção civil, mas que relegou outras modalidades de enfrentamento do déficit habitacional. Além do financiamento e subsídios a unidades prontas, o plano 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 complementados 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 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, esticaram-se 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 continuaram 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 400 mil unidades, tenha sido muito tímida 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 1, voltada para famílias com renda de até três salários mínimos em 2009, que passou a receber subsídio integral, concentram-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 e não desejam mudar essa condição. Para essa faixa de renda, considerada prioritária nas diretrizes da Política Nacional da Habitação, foram previstos apenas 40% da meta global do programa, número que atende apenas 6% do déficit acumulado nessa faixa (Bonduki, 2009c). Já nas faixas 2 e 3, voltadas para famílias com renda entre três e dez salários mínimos, o atendimento proposto ficava próximo de dar conta do déficit acumulado nesse segmento.

Tabela 1.7

Metas do Programa Minha Casa, Minha Vida 1 e déficit habitacional acumulado por faixa de renda

Faixa de Renda (em SM)	Déficit acumulado (em %)	Metas do PMCMV (em %)	Déficit acumulado (em mil)	Metas do PMCMV (em mil)	% do déficit acumulado atendido
até 3 SM	91	40	6.550	400	6
de 3 SM a 6 SM	6	40	430	400	93
de 6 SM a 10 SM	3	20	210	200	95
TOTAL	100	100	7.200	1.000	14

Fonte: Bonduki (2009c), com dados da Fundação João Pinheiro.

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

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 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.

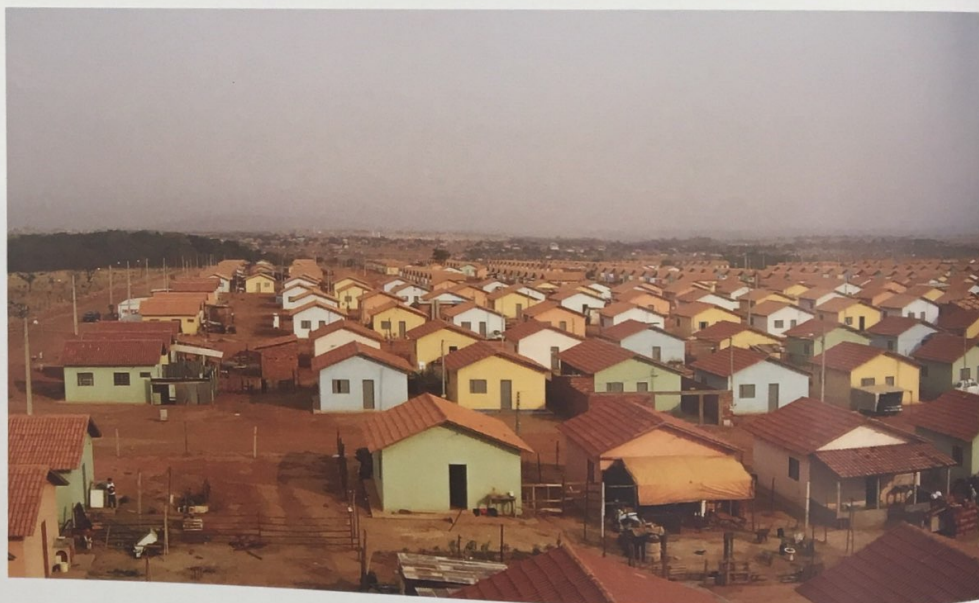
Como foi dito, o PlanHab havia proposto um subsídio de localização, valor adicional a ser concedido para estimular projetos em áreas mais centrais e consolidadas; o PMCMV, ao estabelecer um teto único por região para o valor da unidade, acabou por determinar a localização periférica dos empreendimentos, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, o que veio a reforçar um modelo urbano inadequado que prolifera 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 menor 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 voltadas para garantir a função social da propriedade, 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 n. 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.



Conjunto Real Conquista, realizado em Goiânia, conhecido como "fábrica de casas", localizado a 23 km do centro urbano.





Nesta página e na anterior, vários empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, voltados para a Faixa 1 (até três salários mínimos), mostrando que a produção de habitação impulsionada pelos recursos orçamentários federais tem gerado um grande número de unidades, mas em conjuntos habitacionais desprovidos de qualidade arquitetônica e desarticulados de planos de extensão urbana. Localizados em áreas distantes, esses empreendimentos contribuem para gerar processos especulativos na periferia das cidades brasileiras.

No alto, da esquerda para a direita, Conjunto Viver Melhor, em Manaus (AM), Conjunto Vista Linda, em Londrina (PR) e, à direita, Bairro Tarumã, no Amazonas, empreendimentos situados na extrema periferia das cidades. Acima, Conjunto Bangu, no Rio de Janeiro, onde foi utilizado um só tipo de bloco, reproduzindo a homogeneidade típica do período BNH.

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 Rousseff, entrevista coletiva em 27 de agosto de 2012, dia em que o PMCMV atingiu a marca de um milhão de unidades construídas.

Em que pese essas lacunas, é indiscutível que o Programa Minha Casa Minha Vida foi um marco da incorporação 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 1.8, 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 53,16 bilhões de reais, 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.

Tabela 1.8

Unidades contratadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida 1 e 2
Brasil (2009-2012)

	PMCMV 1			PMCMV 2			Total		
	Contratado	Meta	% da meta	Contratado	Meta	% da meta	Contratado	Meta	% da meta
Faixa 1	571.321	400.000	143%	495.351	1.600.000	31%	978.092	2.000.000	49%
Faixa 2	284.772	400.000	71%	642.267	600.000	107%	927.039	1.000.000	93%
Faixa 3	149.035	200.000	75%	136.960	200.000	68%	283.583	400.000	71%
	1.005.128	1.000.000	100%	1.274.578	2.400.000	53%	2.188.714	3.400.000	64%

Fonte: Rodrigues (2013), a partir de dados da Caixa Econômica Federal de 31/12/2012.



No alto, Jardim Mangueiral, empreendimento do PMCMV em construção em Brasília.

Acima, o Ecoparque, empreendimento do PMCMV no Estado da Bahia.

O número de unidades contratadas destinadas a famílias de até três salários mínimos (R\$ 1.395,00), segundo os dados oficiais, que podem apresentar distorções por causa de sonegação da renda, superou a proposta inicial, pois alcançou 571.321 unidades, ou seja, superou em 42,8% a meta de 400 mil originalmente previstas nessa faixa, o que é bastante positivo. Ademais, atendendo à reivindicação dos movimentos de moradia, foi criada uma modalidade específica destinada à produção habitacional por autogestão, o Minha Casa Minha Vida – Entidades, que avançou ao prever recursos para a aquisição de terras previamente à aprovação dos projetos.

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 que concentra as cidades de maior dimensão, são resultados da dificuldade de 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 associada ao programa.



Acima, Residencial Figueiras, em Minas Gerais, que reproduz a lógica tradicional de projetos habitacionais desprovidos de diversidade e inserção urbana. Apesar do predomínio de projetos sem qualidade arquitetônica e urbanística, quando as prefeituras priorizaram esse aspecto, os programas federais viabilizaram empreendimentos de qualidade, como, ao lado, o conjunto construído em Osasco (SP), no âmbito do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários.

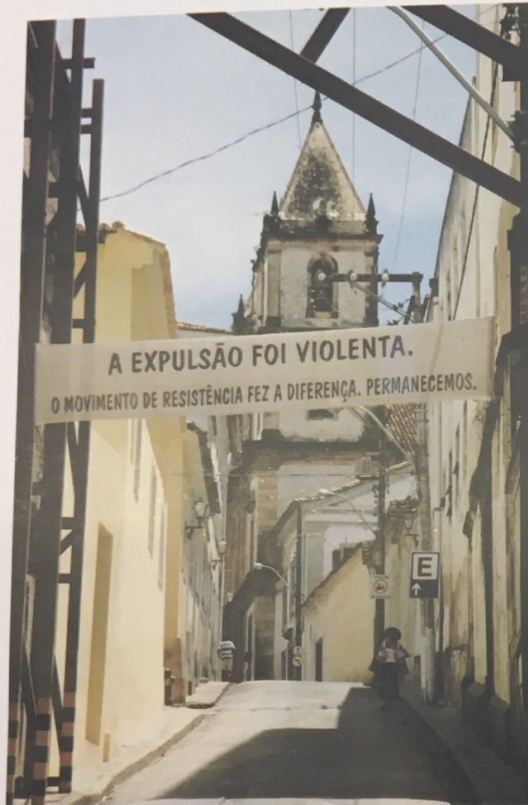


Embora existam exceções – projetos habitacionais de qualidade e inseridos na malha urbana –, a grande maioria dos empreendimentos do PMCMV está localizada na periferia das cidades, distante dos empregos, desarticulada da malha urbana existente ou de planos de expansão urbana, com projetos de moradias sem qualidade arquitetônica nem 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 de 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 ao 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 à 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 pôde ser superada com a trágica mudança dos dirigentes do país em 1964.

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



Casarões do Bairro de São Damaso, centro histórico de Salvador, reabilitados para uso residencial. Embora excepcional, nessa intervenção, ocorreu uma positiva articulação entre os programas federais de recuperação de centros históricos e de provisão de habitação de interesse social. O resultado foi logrado após um longo processo de negociação envolvendo os governos federal e estadual, associação de moradores e Ministério Público, que garantiu o direito de parte dos antigos moradores dos casarões em ruínas a reocuparem os imóveis após sua reabilitação e reciclagem para unidades de habitação social. O projeto, promovido pelo Programa Monumenta, com apoio do BID, beneficiou-se de recursos dos ministérios da Cultura e das Cidades e do Governo do Estado da Bahia, que realizou as obras (Bonduki, 2012).

Por outro lado, é forçoso admitir que o núcleo principal do governo, incluindo a Casa Civil, o Ministério da Fazenda, a Caixa Econômica Federal e a própria Presidência da República, deu muito mais importância para os resultados quantitativos, impactos diretos na economia, na geração de empregos e nos ganhos políticos imediatos que o PMCMV podia oferecer, do que ao projeto de cidade e aos 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 1,6 milhão destinado à população que recebe até três salários mínimos, ou seja, 66% do total previsto. Embora esses números sejam ainda insuficientes para um equacionamento consistente do déficit acumulado e da demanda demográfica, em termos quantitativos, eles representam 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, resultando em maior exclusão socioterritorial. Como o governo está em curso, inexistente o necessário distanciamento histórico para uma avaliação mais definitiva.

Vista de assentamentos precários no Rio de Janeiro. Apesar da inédita aplicação de recursos do governo federal, tanto para subsídio como para financiamento, o equacionamento do problema da habitação ainda está distante. Sem um enfrentamento mais efetivo da questão fundiária, a mera produção de unidades habitacionais será insuficiente para amenizar a falta de alternativa de moradia para os setores excluídos da população brasileira.

