



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Maio de 2011  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

HABITAÇÃO NO BRASIL ATUAL - CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ESTADO?

**Eleonora Lisboa Mascia** (UFBA) - [elisma@ig.com.br](mailto:elisma@ig.com.br)

*Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (2010); arquiteta do quadro da Caixa Econômica Federal (2000); graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1999).*

## Introdução

A partir da segunda metade do século XX, com a aceleração da urbanização, o quadro de concentração de renda, esgarçamento social e crescimento desordenado das cidades se intensificou em curto espaço de tempo. As transformações urbanas nas grandes cidades brasileiras e regiões metropolitanas estão intrinsecamente associadas ao padrão estabelecido a partir da concentração fundiária, segregação sócio-espacial e investimentos públicos pautados pela expectativa de rentabilidade e valorização do solo urbano.

Milton Santos, ao abordar as tendências para o fim do século XX, em “A Urbanização Brasileira”, reafirma o enfoque “do espaço como instância social, conjunto inseparável da materialidade e das ações do homem.” A expansão metropolitana como fruto da precarização das relações de trabalho é uma constatação, “(...) com aumento da divisão do trabalho, o que conduz ao apressamento e aprofundamento de uma série de processos econômicos e sociais” (SANTOS, 2009, pg. 130).

No Brasil, após a extinção do antigo BNH (Banco Nacional de Habitação) em 1986, a política habitacional passou por uma longa crise de quase 20 anos, quando a formulação e a execução dos programas de habitação foram dispersos e sem continuidade, resultado da falta de uma política específica para o setor.

Em 2003, a criação do Ministério das Cidades recuperou a questão urbana na agenda política nacional. Em 2005, foi aprovada a Lei nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS – primeiro PL de iniciativa popular que aguardou quase 13 anos para ser aprovado no Congresso Nacional. Para a Habitação de Mercado, foi instituída a Lei nº 10.391/2004, que dá mais segurança jurídica e econômica aos contratos de financiamento, e a Resolução nº 3.259 do Conselho Monetário Nacional, que determinou a aplicação dos recursos da poupança na atividade produtiva habitacional. A partir destes marcos regulatórios da habitação, uma série de leis e regras passou a vigorar, institucionalizando os investimentos na área habitacional, com ênfase na urbanização de áreas precárias e incentivos para a produção habitacional.

Em 2009, com o lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida, o Governo Federal, em acordo com o setor produtivo e movimentos sociais, lança a meta de produzir um milhão de unidades habitacionais no período de dois anos. Como primeiro programa de incentivo à produção massiva de habitação após a extinção do BNH, o MCMV intensificou a ocupação nos vetores de expansão metropolitanos, ampliando uma dinâmica já iniciada a partir do “boom imobiliário” na pré-crise global dos mercados financeiros. O fenômeno da expansão imobiliária se deu em diversas grandes cidades e hoje representa um fator, que relacionado ao PIB, indica o nível de desenvolvimento das economias emergentes no mundo. No Brasil,

desde 2003, a política habitacional, com vistas a atender a demanda de mercado e da habitação de interesse social, passou a ser um dos vetores do crescimento econômico e do desenvolvimento social.

Buscamos resgatar, em um primeiro momento, um breve histórico das políticas de urbanização a partir dos anos 30, quando passa a ser reconhecida a necessidade de intervenção do Estado para se viabilizar o acesso dos trabalhadores à casa própria. Em um segundo tópico, abordamos a política de habitação implantada entre 2003 e 2010, que atualmente discute um amplo pacto social em torno da vinculação de recursos orçamentários para a habitação, através da proposta de emenda constitucional PEC 285/2008, conhecida como PEC da Moradia Digna, e as ações para eliminação do déficit habitacional nas próximas décadas, a partir da implantação da Política Nacional de Habitação.

## **A Urbanização do Brasil e Um Breve Histórico das Políticas de Habitação**

A segunda metade do século XX marcou o processo de industrialização e aceleração da urbanização brasileira. A população urbana que em 1940 era de 26,3% do total, em 2000 corresponde a 81,2%. Em números absolutos passa de 18,8 milhões de habitantes para 138 milhões em 2000 (MARICATO, 2001, pg.16). Deste contingente urbano, cerca de 60% se concentra em apenas 224 municípios com mais de 100.000 habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes (ROLNIK, 2006, pg. 199). A população, atraída pela oportunidade de trabalho, passou a se instalar e permanecer em áreas periféricas aos grandes centros, onde a falta de planejamento determinou a concentração habitacional sem condições de infraestrutura e oferta de serviços. Esta estrutura de ocupação territorial reflete os desajustes históricos e estruturais de formação da sociedade brasileira contemporânea, calcada em um Estado patrimonialista, com uma elite que detém o controle absoluto dos mecanismos de acesso à terra.

As bases desta estrutura urbana remetem à segunda metade do século XIX, quando a aprovação da Lei de Terras, em 1850, reconhece o direito de acesso desvinculado da condição de efetiva ocupação, o que permite que um vasto patrimônio de terras públicas seja incorporado ao setor privado (GORDILHO-SOUZA, 2008, pg. 39). Também a emergência do trabalho livre (1888), a Proclamação da República (1889) e o surgimento de uma industrialização incipiente, na esteira das atividades ligadas à cafeicultura, começam a moldar os centros urbanos. A partir de 1930, o modelo agrário exportador vai ser substituído por um modelo de substituição de importações, quando o Estado passa a investir decididamente para o desenvolvimento industrial. Como colocado por Ermínia Maricato, “a

burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos” (MARICATO, 2001, pgs. 17 e 18). Portanto, é uma urbanização com as raízes da sociedade colonial, que reproduz nas cidades um padrão social influenciado por fatores como o trabalho escravo, a pouca importância dada à reprodução da força de trabalho, mesmo com a emergência do trabalhador livre, e o poder político relacionado ao patrimônio pessoal.

Nas décadas de 30 e 40, no governo Vargas e na implantação do Estado Novo (1937-1945), entre as medidas mais importantes em relação à questão habitacional estiveram o decreto-lei do inquilinato, em 1942, que congelou os aluguéis e passou a regulamentar as ações entre locadores e inquilinos, a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência e da Fundação da Casa Popular (FUNCAP), que deram início à produção estatal de moradias. Neste período se desenvolve um certo consenso sobre o enfrentamento da questão da habitação dos trabalhadores, que só se viabilizaria com a intervenção do Estado (BONDUKI, 1994, pgs. 711 e 718).

A partir dos anos 50, o processo de industrialização entra em uma nova etapa, da produção de bens duráveis e bens de produção. No entanto, com a nova configuração internacional após a segunda Guerra Mundial, se aprofunda a dependência do Brasil em relação ao controle do capital internacional e a posição subalterna do país na divisão internacional do trabalho (MARICATO, 2001, pgs. 17 e 19).

O crescimento econômico que se assiste a partir dos anos 60 – o Brasil passa a ser a 10ª economia mundial - não foi acompanhado pela distribuição da renda, o que fortaleceu um modelo concentrador, de manutenção da miséria. Este processo levou ao que Ermínia Maricato chamou de “urbanização com baixos salários”<sup>1</sup>. As cidades brasileiras conformaram suas periferias desta forma, a partir da “não-ação” do Estado, consolidando a informalidade urbanística e a auto-construção como solução padrão para a demanda concentrada.

No período da ditadura militar, são criados o Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH), que operam com vultosos recursos gerados pela criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros e que veio se somar aos recursos da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Nos vinte anos de funcionamento do BNH, o SFH financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 milhões com recursos do FGTS (1,2 milhões para a faixa até 5 SMs) e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de classe média. No período de 1964-1986, foram financiadas pelo sistema cerca de 25% das novas moradias construídas no país – porcentagem significativa, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira (BONDUKI, 2009, pgs. 44 e

45).

O modelo implantado com a criação do BNH em 1964 previa o financiamento ao produtor, com base em uma fonte de recursos permanente, o FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. A gestão do Sistema Financeiro da Habitação ficou centralizada no BNH, contando com uma participação limitada dos Estados e Municípios. O poder público, a partir de 1964, financiou uma quantidade expressiva do espaço urbano nas grandes cidades, chegando a corresponder, em alguns municípios, a 40% da produção de moradias no período (FREITAS, 2004, pg. 19).

A qualidade da produção foi sendo rebaixada, a fim de atender uma população cada vez mais empobrecida, com poder de compra depreciado pela instabilidade econômica. Esse quadro acabou levando a um processo definitivo de auto-construção em loteamentos clandestinos e favelas, alternativas para aqueles que estavam na informalidade e excluídos do sistema.

A partir dos anos 70, com o Profilurb (1975), o Promorar (1979) e o João de Barro (1982), o BNH, e com o apoio do ideário dos organismos internacionais (Banco Mundial e BID), começam a abrir alguns programas para lotes urbanizados e urbanização de áreas ocupadas irregularmente. No entanto, o quantitativo produzido através destes programas não foi significativo, correspondendo a cerca de 7% da produção do BNH (285 mil unidades). A importância desta produção está em ampliar as possibilidades de atuação, até então restritas à produção de novas unidades (BONDUKI, 2009, pg. 46).

Em 1986, o BNH - Banco Nacional de Habitação, quando foi extinto, tinha um baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos organizados de mutuários e grande expectativa em torno das soluções para a crise. Neste período, com o Plano Cruzado e os subsídios concedidos para as prestações do SFH, o sistema entrou em colapso e os financiamentos deixaram de ser concedido em volume expressivo. A política habitacional neste período ficou restrita à aplicação de alguns programas como o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, voltados para a faixa até 3 SMs. A estrutura funcional do BNH, assim como a operacionalização do SFH – Sistema Financeiro de Habitação, foi absorvida pela Caixa Econômica Federal<sup>ii</sup>, que passaria a ser o agente operador, financeiro e centralizador das contas do FGTS.

Em 1990, no governo Collor, o documento “Propostas para uma Política Nacional de Habitação”, relacionou os programas para atendimento das propostas elencadas a partir do PAIH - Plano de Ação Imediata para Habitação. O plano PAIH não foi bem sucedido, pois partia das mesmas premissas do antigo BNH, com recursos advindos exclusivamente do FGTS, que pressupõe retorno do recurso. Sem subsídios ao beneficiário e com o financiamento direto ao produtor, sem uma articulação com o poder público local para implantação da infraestrutura, o resultado foram conjuntos inteiros abandonados e um

enorme passivo de inadimplência para a CAIXA administrar. Com liberação acima da capacidade do FGTS no Governo Collor e suspeitas de corrupção, entre 1991 e 1995, houve uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS.

A partir de 1995, nos dois períodos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), houve um alinhamento com as agências internacionais de fomento ao desenvolvimento urbano, com um enfoque, pelo menos na concepção, mais voltado para a urbanização de áreas precárias. Foram lançados os programas Pró-Moradia e Habitar Brasil, para o atendimento de famílias até 3 SMs, o primeiro com financiamento para o poder público estruturar seus sistemas próprios, o que dificilmente acontecia, e o segundo com recursos a fundo perdido. Na lógica do endividamento com recursos internacionais, o Habitar Brasil foi fortalecido com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com abrangência ainda limitada pela pequena disponibilização dos recursos, pela complexa operacionalização e pela baixa capacidade institucional das prefeituras, principais agentes deste programa.

Como alternativa para o financiamento do setor produtivo, o governo federal lançou em 1999 o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, que financiava a produção de conjuntos habitacionais para a faixa assalariada de 4 a 6 SMs (8 SMs no caso de policiais) e subsidiava a parcela de arrendamento por um período de quinze anos, com desconto sobre o valor médio do aluguel de produto similar no mercado. O PAR, ainda que para as faixas médias de assalariados, foi o programa com maior número de unidades construídas no período 1999-2002, o que gerou alguma movimentação no setor da construção civil.

Até 2002 os financiamentos habitacionais estavam fortemente voltados à aquisição de imóveis usados, com atendimento focado nas camadas de renda média, que absorveu 42% do total de recursos destinados à habitação, e ao financiamento do material de construção, que configurou um maior alcance quantitativo no período - 567 mil beneficiados – especialmente para as camadas de mais baixa renda. A falta de regularização fundiária e assistência técnica aos beneficiários das cestas de material de construção, continuou a perpetuar um padrão de auto-construção sem condições adequadas de habitabilidade.

Outro aspecto importante que merece registro é a perpetuação da relação clientelista estabelecida para alocação dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), através das emendas parlamentares. Os recursos “não onerosos” para habitação eram preponderantemente definidos a partir de interesses de parlamentares que visam “atender suas bases”, e não a partir de critérios de planejamento e seleção pública de propostas (MARICATO, 2001, pg. 45).

Como contraponto ao declínio econômico nas décadas de 1980 e 1990, o aprofundamento da exclusão social e ao esvaziamento da questão urbana no âmbito do governo federal, neste mesmo período das “décadas perdidas”<sup>iii</sup> o movimento social consolida-se, sob a

bandeira da reforma urbana, reunindo diversas instâncias da sociedade civil, como os movimentos populares de luta pela moradia, entidades sindicais, profissionais, acadêmicas, integrantes da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos. Nos anos 80, com a pressão da sociedade por liberdades políticas, este movimento ganha força e emplaca, por emenda de iniciativa popular, a inclusão na Constituição de 1988 os artigos 182 e 183, que definem os objetivos da política de desenvolvimento urbano e a função social da propriedade e da cidade.

No período da redemocratização, após o retorno das eleições diretas para prefeito de capitais (1985) e presidente da República (1989), passaram a surgir diversas experiências bem-sucedidas, no entanto pontuais, de utilização de instrumentos de política urbana, a exemplo da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), IPTU Progressivo e Orçamento Participativo. Após a extinção do BNH e na ausência de políticas nacionais para o enfrentamento das questões do déficit habitacional e de infraestrutura urbana, as experiências municipais, mesmo que de forma pontual, configuraram-se em parâmetro para a construção do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), aprovado em 2001, que regulamenta os dois artigos da Constituição referentes ao tema urbano e institui a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor para os municípios acima de 20.000 habitantes.

### **A Política, o Plano, os Programas - Construção de uma Política de Estado para Habitação?**

Em maio de 2000, a partir de um seminário realizado em São Paulo, foi divulgado o Projeto Moradia<sup>iv</sup>, elaborado por especialistas e lideranças sociais, convidadas pelo Instituto Cidadania, ONG presidida por Luiz Inácio Lula da Silva, que viria a ser eleito Presidente da República em 2002. Nesta proposta está inserida a criação do Ministério das Cidades, instância federal voltada para as políticas urbanas.

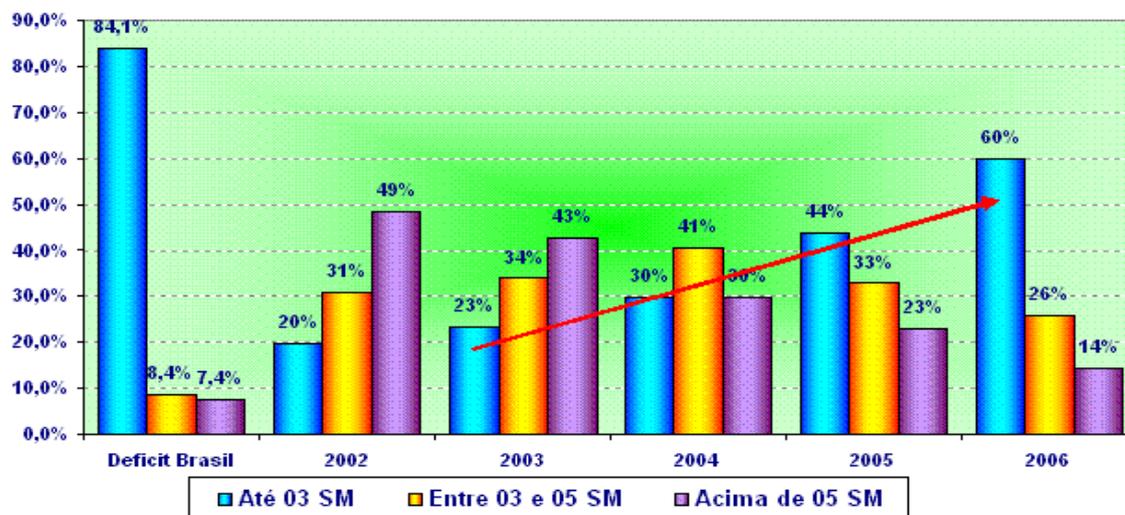
Em 2003, foi implantado o Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), atuando através de uma Secretaria Executiva e quatro secretarias setoriais: habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, planejamento territorial e regularização fundiária. Após os mais de vinte anos de política autoritária do regime militar e mais vinte anos, a partir de 1985, de políticas urbanas implantadas de forma dispersa e acessória, o governo federal criava uma nova estrutura, estabelecendo-se um novo modelo de organização institucional, com a convicção de que apenas uma formulação que resultasse de um pacto social, e de um pacto federativo, teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações

pretendidas. Ainda em 2003, o Ministério das Cidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades<sup>v</sup>, iniciando um amplo processo participativo de discussão e formulação da PNDU (MARICATO, 2006, pg. 215).

A primeira conferência nacional foi precedida de conferências municipais e estaduais, com 3.457 municípios participantes, que elegeram cerca de 2.800 delegados, representando movimentos populares, entidades empresariais, sindicais, entidades profissionais, entidades acadêmicas e de pesquisa, ONGs e o poder público – executivo e legislativo. Além de orientar as ações do recém-criado ministério e estabelecer os parâmetros da PNDU, com a integração das políticas setoriais, a primeira conferência elegeu o Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES. Com a representação de 49 conselheiros da sociedade civil, 37 dos poderes públicos (federal, estadual, municipal) e 86 suplentes, o CONCIDADES é parte da estrutura organizacional do Ministério das Cidades, constituindo-se em instância consultiva e de pactuação das políticas relacionadas ao desenvolvimento urbano.

Entre 2003 e 2004 a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades (MCidades) trabalhou na construção do novo Sistema Nacional de Habitação, dividido em dois subsistemas: subsistema de Mercado e subsistema de Habitação de Interesse Social. A tese, apresentada pela SNH/MCidades, sustenta que é preciso ampliar o mercado privado em direção às classes médias, a fim de que esta parcela da população possa ter acesso ao financiamento, não avançando sobre os recursos públicos (ou geridos pelo poder público, como no caso do FGTS), como aconteceu nos anos que precederam o governo Lula (MARICATO, 2006, pg. 217). A aprovação da Lei nº 10.391/2004, que visa dar segurança jurídica aos contratos imobiliários, e medidas complementares como a Resolução nº 3.259 do Conselho Monetário Nacional, que determinou a aplicação dos recursos da poupança na atividade produtiva habitacional, criaram as condições para o reaquecimento do mercado habitacional e do setor imobiliário.

Em dezembro de 2004, o Conselho Curador do FGTS aprovou a resolução nº 460, proposta pelo Ministério das Cidades, que determinou a ampliação da aplicação dos recursos do FGTS, na forma de subsídio, nas operações estruturadas nas faixas de até 5 SMs. O resultado destas medidas pode ser observado no gráfico abaixo (Figura 1), que demonstra a inversão da curva de investimento dos recursos do FGTS para habitação, com crescente priorização da habitação de interesse social:



**Figura 1 – Déficit habitacional e nível de investimento dos recursos do FGTS (2002-2006), por faixa de renda. Fonte: Caixa Econômica Federal, 2007.**

Seguindo na linha de ampliar as fontes de captação para a habitação de interesse social, o governo federal busca recursos no Fundo de Desenvolvimento Social – FDS<sup>vi</sup> para o programa Crédito Solidário, voltado para o financiamento da produção habitacional sob gestão de entidades sem fins lucrativos, com enfoque nos beneficiários na faixa de renda até 3 SMs (5 SMs nas regiões metropolitanas), com juros zero e amortização em 20 anos. O programa Crédito Solidário permitiu uma importante discussão na política habitacional sobre o financiamento às entidades sem fins lucrativos. Em 2007 foi editada a Medida Provisória nº 387, que permitiu o acesso direto de associações comunitárias e cooperativas aos recursos do FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

A Política Nacional de Habitação, discutida e formulada com a participação do Conselho das Cidades e aprovada em 2004, estabelece o arcabouço conceitual, estrutura as ações e relaciona seus agentes, indicando os componentes que estruturam a política e a complementam. Entre os princípios da política nacional destacam-se: direito à moradia enquanto direito social, moradia digna como vetor de inclusão social, função social da propriedade urbana, questão social como política de Estado, gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade e articulação com as demais políticas sociais e ambientais (CIDADES, 2004, pg. 31).

Em 2005, após a aprovação da Lei nº 11.124/2005, que instituiu a política e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a segunda conferência nacional discutiu as bases de gestão do sistema, com seu plano nacional e fundo de recursos, elegendo o conselho gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, e os prazos

para implantação do sistema nos estados e municípios.

Os recursos do FNHIS são oriundos do Orçamento Geral da União – OGU, alocados pelo Governo Federal como recurso orçamentário do Tesouro Nacional. Em 2007, por ocasião do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, quando foram anunciados 170 bilhões de reais para investimentos em infraestrutura social e urbana, foi definido o aporte de um bilhão de reais/ano, de recursos não onerosos, no FNHIS.

O incremento ao crédito imobiliário reforçou a continuidade de uma tendência que se configurava desde 2004, com destaque para o crescimento dos financiamentos com recursos do SBPE. Ao lançar o PAC, o governo federal anunciou algumas medidas para o estímulo ao crédito e a financiamento na área de infraestrutura urbana e habitação: concessão pela União de crédito à CAIXA para financiamento de habitação e saneamento (5,2 bi), ampliação do limite de crédito para estados e municípios investirem em saneamento ambiental e habitação (7,0 bi), criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do FGTS (5,0 bi) e elevação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Também foram lançadas medidas de incentivo aos investimentos do setor privado, como aperfeiçoamento do sistema tributário e desoneração para os investimentos em infraestrutura e construção civil (PLANEJAMENTO, 2007).

Apesar dos Projetos Piloto de Investimento (PPI) do PAC estarem localizados nos grandes centros urbanos, onde é necessário um enfrentamento mais amplo para a urbanização de áreas precárias, a seleção das propostas para o FNHIS, com critérios divulgados previamente pelo Ministério das Cidades, permitiu uma capilaridade grande na aplicação dos recursos. A adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, condicionada à formulação do plano local de habitação e instituição do fundo com respectivo conselho gestor, passou a ser exigida para todos os municípios que viessem a pleitear recursos do FNHIS, o que se transformou em um grande desafio para os municípios menores. Por outro lado, a limitação de recursos do FNHIS fez com que grandes cidades, as capitais, por exemplo, aprovassem poucos projetos para produção habitacional. Entre as capitais, por exemplo, Salvador foi pioneira na aprovação de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (2006), instituição do fundo municipal e eleição do conselho gestor. No entanto, com previsão orçamentária municipal baixa para habitação, o funcionamento deste sistema está hoje condicionado aos repasses federais.

Durante a terceira conferência nacional das cidades, em novembro de 2007, em meio às discussões para implantação do sistema de habitação de interesse social nos estados e municípios, foi proposta por entidades do movimento popular e do segmento empresarial uma proposta de vinculação orçamentária para destinação de recursos para a produção habitacional. Em 2008, no Conselho das Cidades, a CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção, liderando o segmento empresarial, juntamente com os quatro movimentos

nacionais – CMP, UNMP, MNLM e CONAM, lançam a campanha Moradia Digna, que com a adesão dos demais segmentos, encaminham junto à Câmara dos Deputados uma proposta de emenda constitucional, que define a destinação de recursos orçamentários para o enfrentamento do déficit habitacional<sup>vii</sup>.

A PEC da Moradia Digna (PEC 285/2008), ao subdividir o déficit habitacional em três segmentos, está baseada no que prevê a Política Nacional de Habitação, ou seja, o equacionamento da produção conforme o perfil da demanda: a) um primeiro segmento, onde está concentrada a maior parte do déficit (84%), composto por famílias de baixa renda, que não possuem capacidade de pagamento dos financiamentos convencionais e que dependem da concessão de subsídio para aquisição da moradia; b) um segundo segmento com capacidade parcial de pagamento e que pode contrair financiamento complementado por subsídios; c) e um terceiro segmento com plena capacidade de pagamento, que podem adquirir sua moradia no mercado, sem depender de subsídios governamentais.

Além de propor a atuação integrada dos entes federativos, União, Estados e Municípios, a PEC da Moradia Digna indica a priorização da política habitacional como medida macroeconômica fundamental para o crescimento do país. Apesar do grande mérito de reunir em torno da causa da habitação os interesses dos movimentos sociais com os interesses do setor produtivo, a proposta também sofreu críticas à época, especialmente de setores ligados à luta pela reforma urbana, que colocavam em dúvida o interesse empresarial no equacionamento do déficit habitacional, e o risco de descolamento da produção habitacional em relação às demais demandas urbanas de infra-estrutura, equipamentos, serviços, lazer e oportunidades de trabalho.

É neste contexto, e em meio à grande crise dos mercados mundiais, que ainda em 2008 o governo federal passa a discutir mais intensamente com os grandes empresários da construção civil um plano que contemplaria a produção habitacional em escala, ao mesmo tempo em que configuraria em medida anticíclica de enfrentamento da crise econômica e diminuição do emprego formal. Em março de 2009, após breve apresentação para os segmentos sindicais e dos movimentos sociais, o governo federal lança o programa Minha Casa, Minha Vida, que prevê a construção de um milhão de novas unidades habitacionais, em uma primeira etapa do programa (2009-2010), para os três segmentos que compõem o déficit habitacional.

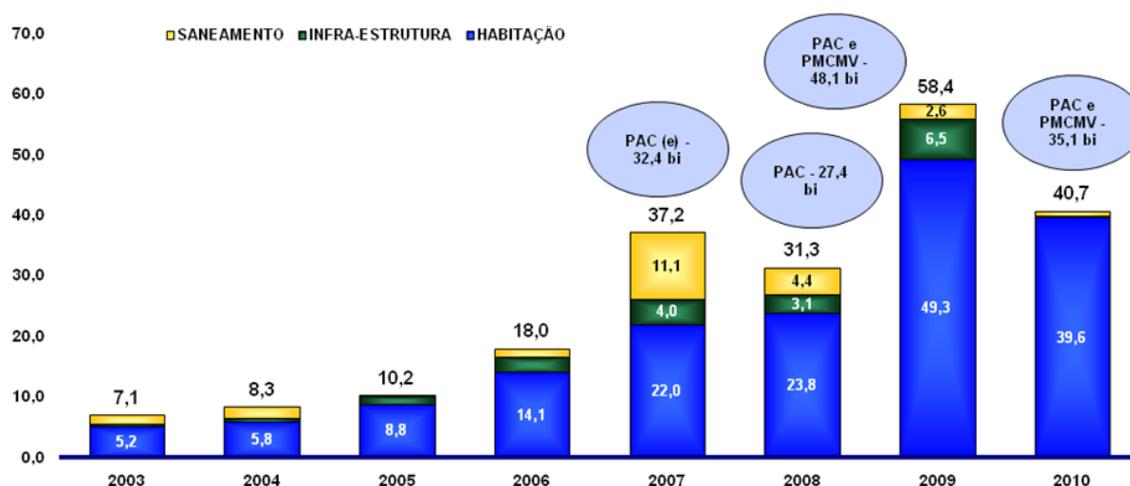
Para a faixa de 0-3 Salários Mínimos (SMs) são anunciadas 400.000 novas unidades adquiridas através do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, com subsídio praticamente integral da unidade, ficando sob responsabilidade do beneficiário o valor referente a 10% da renda, com parcela mínima de R\$ 50,00/mês (ou 10% do salário mínimo), durante dez anos.

Para a faixa de 3-6 SMs, prevista meta de 400.000 unidades, os recursos de financiamento

advêm do FGTS, que, assim como na faixa de 0-3 SMS, é contemplado com desoneração na produção nas unidades de até R\$ 75.000,00 (atualizado pela MP Nº 497/2010).

Na faixa de 6-10 SMS está prevista a produção de 200.000 unidades, financiadas com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e que resguardam algumas condições de benefício para aquisição do único imóvel, ou seja, imóvel para moradia. Este último aspecto é importante ressaltar, pois a “bolha imobiliária” americana, estopim para a crise dos mercados em 2008, foi formada basicamente pela massa insolável de imóveis adquiridos para especulação imobiliária.

No montante de investimentos em infraestrutura social e urbana destacam-se os recursos para habitação, repasses e crédito imobiliário, especialmente a partir de 2009 com o Programa Minha Casa, Minha Vida. No gráfico abaixo é possível visualizar a participação preponderante dos recursos destinados à habitação, aplicados pelo agente Caixa Econômica Federal, banco público responsável pela operacionalização dos recursos de repasse e financiamento habitacional do Governo Federal. Como principal agente financeiro do sistema de crédito imobiliário, a Caixa Econômica Federal emprestou, até jul/2010, 39,6 bilhões de reais (Figura 2), o que corresponde a uma participação de 78% do crédito imobiliário concedido no país neste período. A perspectiva para 2010 é que o crédito para habitação, apenas na Caixa, chegue a 70 bilhões de reais, participação significativa no volume recorde para o setor, mas ainda baixo em relação ao PIB – Produto Interno Bruto, hoje na faixa de 3%. A meta é de que o volume de crédito imobiliário no país venha a atingir pelo menos 10% do PIB, portanto com espaço para crescer no que se refere aos atuais patamares de investimento.



**Figura 2 – Financiamentos e repasses para habitação/infraestrutura/saneamento, incluindo os programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa, Minha Vida (MCMV), realizados pela Caixa Econômica Federal (2003-2010). Fonte: Caixa Econômica Federal, 29/07/2010.**

Como parte integrante do tripé do sistema de habitação de interesse social – plano/fundo/conselho gestor – em 2007 começou a ser formulado o PLANHAB – Plano Nacional de Habitação, que identifica a complexidade e a escala do desafio a ser enfrentado para a urbanização de assentamentos precários e produção habitacional. Tratando do déficit habitacional acumulado e da demanda futura por novas moradias. O PlanHab é parte de um processo de planejamento de longo prazo do Governo Federal, com horizonte temporal até 2023, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento e orçamento, como o Plano Plurianual (PPA) - com suas revisões correspondentes aos anos de elaboração dos PPA's: 2011, 2015 e 2019. Para o PLANHAB, a ampliação do acesso à moradia digna está relacionada a três fatores básicos: a) capacidade de ampliação e disponibilização de terra urbanizada bem localizada para a provisão de habitação de interesse social, b) estratégias de estímulo à cadeia produtiva da construção civil e c) fomento ao desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos no setor habitacional, especialmente os setores públicos municipais e estaduais.

Para a formulação do PLANHAB contribuíram dois estudos encomendados pelo Ministério das Cidades. O primeiro foi o estudo “Tipologia das Cidades Brasileiras”, elaborado pelo Observatório das Metrópoles em 2005 e publicado em 2008, que serviu de base, também, para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. A classificação dos municípios brasileiros foi estabelecida a partir do número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza, etc. Das 19 tipologias apontadas, o PLANHAB condensou para 11 tipos de municípios, segundo os aspectos mais relevantes para a questão habitacional, dentre eles o tipo de atendimento habitacional planejado.

O outro estudo de base para o PLANHAB foi a “Projeção da Demanda Demográfica Habitacional, o Déficit Habitacional e Assentamentos Precários”, desenvolvido pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR/UFMG, em 2007. O propósito deste estudo foi apresentar as projeções do total de domicílios para as unidades da federação, de 2003 a 2023, por sexo e idade.

Em relação ao déficit habitacional, em setembro de 2010 o Ministério das Cidades divulgou uma atualização do déficit habitacional para 5,572 milhões, que corresponde a uma redução de 450.000 unidades em relação aos dados de 2007, atualizados em 2008, sendo 250.000 nas regiões metropolitanas. O levantamento do déficit tem sido atualizado anualmente, a partir do levantamento realizado em 2006, com base na PNAD/2005, Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios, realizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Quatro são os fatores que incidem na composição do dado: habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel (mais de 30% da renda familiar) e adensamento excessivo nos domicílios alugados (mais de três em um único cômodo). A

redução de 8% nos números do déficit de habitação pode ser denotada ao resultado da política habitacional governamental, implantada de forma mais intensiva a partir de 2007, como o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento (FJP/CEI, 2010, pg. 3).

A concentração do déficit está na faixa de beneficiários até 3 Salários Mínimos (SMs), na ordem de 89,6%, que somado à participação das faixa de 3 a 5 SMs (7%), totaliza 96,6% do déficit habitacional. As nove regiões metropolitanas possuem um déficit de 1,5 milhão de moradias, o que corresponde a 27,6% do total (FJP/CEI, 2010, pg. 1).

Um fenômeno importante nas regiões metropolitanas é a periferização da habitação de interesse social, pela escassez de terrenos acessíveis nos centros urbanos, ocorrendo juntamente com o esvaziamento das áreas centrais. Segundo a nota técnica da CEI/FJP para o déficit 2008, em todo Brasil, os domicílios vagos, em condições de serem ocupados e em construção totalizam 7,202 milhões de imóveis, sendo 5,234 milhões localizados em áreas urbanas (FJP/CEI, 2010:5). Conforme Ângela Gordilho Souza e Daniela Monteiro (2006) apontaram sobre a questão, a totalidade de domicílios vagos em áreas urbanas quase que equivalem ao déficit habitacional quantitativo no Brasil (GORDILHO SOUZA; MONTEIRO, 2006, pg. 3).

Para o período 2011-2014, a continuação dos programas de Aceleração do Crescimento (PAC 2) e Minha Casa, Minha Vida (MCMV 2), ampliam os investimentos na ordem R\$ 278 bilhões para a produção, financiamento habitacional e urbanização de assentamentos precários (CIDADES, 2010). A proposta do governo federal é dar continuidade à implantação da política nacional de habitação pautada pelos indicativos do PLANHAB e suas atualizações concomitantes à elaboração do Plano Plurianual – PPA (2011, 2015, 2019, 2023). Segundo o PLANHAB, as necessidades de habitação nos próximos 15 anos, horizonte temporal do plano, “atingem cerca de 35 milhões de unidades habitacionais, uma dimensão significativa, que agrega o déficit acumulado e a demanda futura, gerada pela formação de novas famílias” (CIDADES, 2010, pg. 10). Além da necessidade de novas unidades, some-se o contingente de cerca de dois milhões de domicílios localizados em áreas precárias, dos quais 254.528 são considerados no déficit habitacional (FJP/CEI, 2010, pg. 4).

O desafio de se equacionar a questão da moradia, direito de todo cidadão previsto na Constituição, envolve ações contínuas e articuladas dos três entes federativos – União, Estados e Municípios – de forma conjunta com o setor produtivo, privado e do terceiro setor, entidades sindicais, profissionais, de pesquisa na área, e, especialmente, com os movimentos populares vinculados à questão urbana e do direito à moradia.

## Considerações Finais

O crescimento dos investimentos federais em infraestrutura social e urbana foi vertiginoso no período de 2003-2010, especialmente a partir de 2007, com o início do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. No que se refere à infraestrutura social e urbana, o PAC recolocou na agenda nacional o planejamento de longo prazo, que permitiu a retomada do investimento em projetos. No entanto, em uma primeira etapa, o programa ficou prejudicado pela falta de planejamento em muitos municípios. Apesar do prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade (2001) para formulação dos planos diretores participativos ter se encerrado em 2006, muitos municípios não fizeram, outros não previram os instrumentos que viabilizariam a disponibilidade de áreas para urbanização ou não aplicaram devidamente o que foi previsto em seus planos.

Outro aspecto importante foi que, a partir de 2009, o executivo federal propôs, e o Congresso Nacional aprovou, a alteração na forma de cálculo do superávit primário, permitindo o abatimento dos investimentos do PAC da meta oficial de 2,5% do PIB para acumulação de recursos para o pagamento da dívida pública. Esta foi uma medida importante para garantir a continuidade de investimentos em larga escala, especialmente na infraestrutura social e urbana, que dependem basicamente do investimento público.

Tendo em vista esta continuidade de alocação de recursos federais para a questão urbana, as entidades que compõem o Conselho das Cidades (CONCIDADES) e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) reivindicam que todos os recursos para produção habitacional, na faixa 0 a 3 SMs, e urbanização de áreas precárias sejam alocados no FNHIS. Além da questão do controle social sobre a destinação dos recursos, pesa o argumento do fortalecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, regulamentado pela Lei Nº 11.124/2005, que prevê a formação de fundos específicos nos Estados e Municípios. Sob este ponto de vista, com a aprovação da PEC 285/2008 (PEC da Moradia Digna), a alocação dos recursos em um único fundo poderia facilitar o planejamento e controle das ações.

Em 2009, o lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida reforçou a proposta, iniciada com o PAC em 2007, de se articular o papel estratégico do setor da construção civil com um plano de longo prazo para habitação e melhorias nas cidades brasileiras. Mais uma vez ficou claro que a capacidade institucional e de planejamento dos municípios não está no mesmo patamar da ampliação de investimento no setor. Apesar da continuidade dos programas, prevista no PLANHAB, criar a confiança necessária para se investir na capacitação e planejamento, a segunda etapa traz o desafio da implantação integrada e da conclusão das obras iniciadas, especialmente as de urbanização de áreas precárias, mais complexas e demoradas na execução.

Para tornar a política de habitação uma política de Estado, continua se demandando a mesma necessidade premente de se preparar a consolidação e a expansão das cidades: em 2001 com o Estatuto da Cidade e a exigência de Plano Diretor, em 2005 com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e a previsão da implantação do sistema em Estados e Municípios, com os planos locais de habitação. A partir de 2007 e 2009, com o PAC e o Minha Casa, Minha Vida, a exigência de planejamento passou a ser uma questão para viabilizar os próprios investimentos, se não por um pré-requisito formal, ao menos pelo planejamento e economicidade das relações urbanas, com infraestrutura, equipamentos públicos, deslocamentos, oportunidades de trabalho e lazer, tornando a vida nas cidades possível.

## Referências Bibliográficas

- BONDUKI, Nabil. "Origens da Habitação Social no Brasil", in **Análise Social**, vol. XXIX (127), 1994 (3º), 711-732.
- BONDUKI, Nabil. "Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social", in DENALDI, Rosana (org.). **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2009.
- CAIXA ECONÔMICA FEDREAL. **Apresentação VIGOV/SUDES**. Brasília, 2007.
- CAIXA ECONÔMICA FEDREAL. **Relatório VIGOV 29/07/2010**. Brasília, 2010.
- CIDADES, Ministério das. **Cadernos MCidades – Nº 4 – Política Nacional Habitação**. Brasília, Ministério das Cidades, 2004.
- CIDADES, Ministério das. **Plano Nacional de Habitação – Versão para debates**. Brasília, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010.
- FREITAS, Eleusina Lavôr Holanda de. **Como qualificar conjuntos habitacionais populares**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004. 200p.
- FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Convênio Ministério das Cidades/Habitar Brasil BID, Brasília, 2006.
- FJP/CEI - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÃO. **Nota sobre o Déficit Habitacional**. Contrato de Empréstimo Nº 7338-BR no âmbito da SNH, firmado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, Brasília, 23 de julho de 2010.
- GORDILHO-SOUZA, Ângela (2000). **Limites do Habitar**. Salvador: EDUFBA, 2008.
- GORDILHO SOUZA, Ângela; MONTEIRO, Daniela Andrade. **Produção de Habitações Vazias nas Cidades Brasileiras**. Artigo apresentado no II Congresso Brasileiro e I Iberoamericano Habitação Social – Ciência e Tecnologia. Florianópolis, 2006.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo, 2000.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- MARICATO, Ermínia. "O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano", in **Boletim Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**. IPEA, 12 fev 2006.
- PLANEJAMENTO, Ministério do. **Apresentação PAC 2007-2011**. Ministério do Planejamento, Brasília, 2007.  
[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122\\_PAC\\_medi\\_da\\_institucionais.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medi_da_institucionais.pdf) Acesso em 12/08/2010.
- ROLNIK, Raquel. "A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para

o País – Avanços e Desafios”, in **Boletim Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**. IPEA, 12 fev 2006.

SANTOS, Milton (1993). **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

---

<sup>i</sup> Uma analogia ao que Francisco de Oliveira chamou de “industrialização com baixos salários”.

<sup>ii</sup> O BNH estava inicialmente vinculado ao Ministério do Interior, que em 1985 foi substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e, em 1987 passou a Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU). Em 1988 o MHU foi transformado em Ministério da Habitação e Bem Estar Social (MBES). Em 1989 o MBES foi extinto e a Habitação passou a estar vinculada ao Ministério do Interior, enquanto a CAIXA era vinculada ao Ministério da Fazenda. Em 1990, a Habitação e a CAIXA passaram a fazer parte do Ministério da Ação Social (FREITAS, 2004:22).

<sup>iii</sup> Ermínia Maricato (2001) define as duas décadas – 1980 e 1990 – como “perdidas” baseado em: nos anos 80, especialmente no declínio econômico; nos anos 90, no impacto social do desemprego e do crescimento econômico errático, entre outras variáveis.

<sup>iv</sup> A proposta do Projeto Moradia toma como ponto de partida a moradia na cidade no contexto da política urbana, dependendo fundamentalmente de três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional (Maricato, 2006:216)

<sup>v</sup> Após a primeira Conferência Nacional das Cidades, foram realizadas mais três, em 2005, 2007 e 2010. A previsão é de que sejam realizadas conferências das cidades, nos três níveis federativos, a cada três anos.

<sup>vi</sup> Criado em 1991, tendo como principal fonte de recursos a arrecadação compulsória de 3% do Fundo de Aplicações Financeiras – FAF, o FDS entrou em extinção em 1995 com o PROER. Em 2004 o Ministério das Cidades propõe a utilização de seus recursos para o financiamento à moradia regular através do cooperativismo habitacional, criando o programa Crédito Solidário (<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/fds>).

<sup>vii</sup> A PEC 285/2008, de autoria dos deputados Paulo Teixeira, Ângela Amin, Zezéu Ribeiro, Fernando Chucre, Luiza Erundina, Luiz Carlos Busato, Aldo Rebelo, Arnaldo Jardim, Nelson Trad e outros, vincula recursos orçamentários da União (2%), Estados (1%) e Municípios (1%) aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social por um prazo de 20 anos ou até que o déficit habitacional seja extinto.