

Nº 118

O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas

25 de outubro de 2011

Comunicados do Ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli de Correa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, substituto

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fábio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

1. Introdução¹

O objetivo deste Comunicado é analisar os programas, ações e instrumentos atuais do Estado brasileiro em matéria de política habitacional para as classes de menor renda – ou habitação de interesse social (HIS) – bem como o papel da produção social da moradia.

A habitação de interesse social define uma série de soluções de moradia voltada à população de baixa renda. A composição de agentes, recursos e as formas de gestão podem variar, fica clara, no entanto, a necessidade de algum tipo de subsídio financeiro, técnico ou organizacional, visto que este conceito se contrapõe ao de habitação de mercado, o qual se relaciona ao circuito da produção e das formas de investimentos.

Na última década, sobretudo com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), o termo passou a ser comumente utilizado e amplamente aceito por várias instituições e agências, ainda que, por vezes, acompanhado de outros equivalentes como: habitação de baixo custo, termo que se refere ao produto exclusivamente; habitação para população de baixa renda, que não designa o produto, mas sim sua destinação, sendo necessária a exata definição de baixa renda; e habitação popular, como termo mais genérico, que envolve uma grande diversidade de soluções destinadas às necessidades habitacionais, assim como agentes e composição de investimentos.

Por produção social da moradia entende-se formas variadas de produção da habitação que envolvam, em maior ou menor grau, circuitos formais da economia, sejam públicos ou privados, mas que guardam a organização do processo, a definição das

¹ Colaboraram para este Comunicado Cleandro Henrique Krause, técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur); Luciana Acioly, Renato Balbim e André Calixtre, técnicos de Planejamento e Pesquisa da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea (Astec). A finalização deste documento contou com o apoio da Assessoria de Comunicação do Ipea (Ascom). Este texto foi elaborado a partir do Cap. 11 do Livro *“Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas”*, publicado pelo Ipea em Novembro de 2010. O livro pode ser consultado na íntegra na página oficial do Instituto (www.ipea.gov.br).

principais diretrizes do projeto e do pós-morar nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores.

O Comunicado apresenta mais quatro seções. A primeira trata da definição da nova política habitacional, a partir de 2004. A terceira seção apresenta o conceito de produção social de moradia e o Sistema de Habitação de Interesse Social (SHIS). A quarta faz uma análise dos programas existentes de habitação de interesse social. Por fim, os desafios e perspectivas para o SHIS serão abordados.

2. A nova política habitacional

No início dos anos 2000, precisamente com o início do governo Lula, em 2003, há a definição de um novo período da política federal para a habitação. O período, ainda em curso, é marcado pela formulação de uma agenda política com temas sociais. A criação do MCidades definiu a responsabilidade de elaborar, de maneira participativa e federativa, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, incluindo uma nova política para o setor da habitação, em particular da HIS.

Se, até o momento anterior, as políticas habitacional e urbana tinham trajetória errática e de poucos investimentos com o fim do Banco Nacional de Habitação, com o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades há a clara definição da elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de maneira federativa e com participação e controle social. No campo da habitação, o quadro é de profunda transformação, parte-se de investimentos da ordem de R\$ 7 bilhões, em 2002, para mais de R\$ 62 bilhões em 2009. O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) aplicava R\$ 1,7 bilhão em 2002. Em 2009, atingiu algo próximo a R\$ 33 bilhões. A faixa de renda entre zero e três salários mínimos (SMs), na qual se concentra o déficit habitacional, recebia 32% dos investimentos, em 2002, chegou a 77%, em 2007, e se estabilizou em 64% em 2008 e 2009.

Nesse período, foram criados novos programas, como o Crédito Solidário, em 2004, o PAC Urbanização de Favelas, em 2007, e o Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, além de diversas iniciativas complementares² que permitem afirmar que existe, ao menos em elaboração, uma Política Nacional de Habitação.

Há também, nesse momento, uma grande tarefa – gestada nos anos anteriores e efetivada a partir de outubro de 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade: a implementação dos mecanismos, instrumentos e, sobretudo, princípios do novo estatuto. Cidades mais justas e democráticas têm como elementos sua produção social e o cumprimento da função social da propriedade, princípios presentes no ideário da reforma urbana em todo o mundo desde o fim do século XIX.

A cidade e o urbano no Brasil são, no entanto, a expressão acabada do modelo de aprofundamento das desigualdades sociais³ que marcam o país. A metrópole, corporativa e fragmentada para Santos (1990), é a representação máxima do modelo de urbanização brasileiro⁴, que se caracteriza pela expansão constante das fronteiras, com vazios urbanos em seus interstícios, modelo que visa à reprodução desenfreada do capital especulativo e causa a segregação das classes mais pobres em loteamentos irregulares,⁵ favelas⁶ e cortiços. Este modelo também é marcado pela ocupação periurbana dos condomínios fechados de classes médias e altas, esvaziamento das áreas centrais, deterioração de imóveis, aumento no número de imóveis vazios, fragmentação, dispersão e baixas densidades.

² Redução de custas cartoriais, marco da regularização fundiária, apoio ao desenvolvimento da construção civil, garantias adicionais para o tomador dos empréstimos e agentes financeiros etc.

³ Apenas 7,6% da população brasileira ganha mais de 20 SMs, enquanto 43% recebem até três SMs.

⁴ As 11 principais regiões metropolitanas concentram 80% das favelas, 33% de déficit habitacional e cerca de 60% do Produto Interno Bruto (PIB).

⁵ Doze milhões de domicílios estão em condições inadequadas de moradia.

⁶ Os domicílios em favelas têm taxa de crescimento quase duas vezes maior que a dos domicílios em geral. É 1,6 milhão de residências, o que equivale a 6,6 milhões de pessoas.

Segundo os dados apresentados pelo Ministério das Cidades – Brasil (2009b), com dados da PNAD 2005 processados pela Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional brasileiro é de 7,9 milhões de moradias em todo o país, correspondente a 14,9% do total de domicílios.⁷ As maiores concentrações, em números absolutos, estão no Sudeste e no Nordeste, com déficit habitacional total de 2,9 e 2,7 milhões de domicílios, respectivamente. Em termos relativos, os maiores percentuais estão no Norte (22,9%) e Nordeste (20,6%). O déficit habitacional urbano é de 6,4 milhões de domicílios e o rural é próximo de 1,5 milhão, com destaque para o Nordeste, cuja demanda se aproxima de 900 mil novas unidades habitacionais, e para o Norte, em que esse número chega a aproximadamente 236 mil. Na composição do déficit, chama atenção o ônus excessivo com aluguel, estando nesta situação 29% dos domicílios urbanos do Brasil – sendo as taxas mais altas observadas no Sudeste (37,3%) e no Centro-Oeste (36,7%).

O déficit habitacional contrasta hoje com o número significativo de imóveis vazios e configura uma realidade que impõe política específica de reforma, reabilitação/reposição dos domicílios urbanos degradados. Esta é uma questão habitacional e urbana relativamente recente, mas, por outro lado, é tema de extrema relevância para a política habitacional pela magnitude que atinge atualmente.⁸ Considerando a não existência de política específica e a

⁷ Há estimativas mais recentes que indicam queda do déficit habitacional. Os valores aqui citados foram mantidos, pois serviram para a formulação do PlanHab.

⁸ Em valores absolutos o estoque imobiliário corresponde ao déficit habitacional. Em 2006 foram contabilizados 6,7 milhões de imóveis vazios, 89,7% estavam em condições de serem ocupados, 8,6% em construção e 1,7% em ruínas. Destes, cinco milhões em meio urbano. Em cidades como Recife e Rio de Janeiro os imóveis vagos chegam a 18% do total de domicílios da área urbana. Nas regiões metropolitanas de Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Baixada Santista, Campinas, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre – superam o número absoluto do déficit habitacional. Além disso, a realidade de imóveis vazios contrasta com o déficit por novas unidades e com o fato de que um em cada quatro domicílios urbanos sofre com a carência de infraestrutura (BRASIL, 2007).

não ruptura com o padrão periférico de expansão, entende-se que o problema deverá se agravar nos próximos anos.

Nesse sentido, e considerando os modelos de política habitacional adotados no país até o momento, além dos princípios da reforma urbana e do Estatuto da Cidade, entende-se que o reforço do planejamento urbano com viés na participação social configure-se como alternativa ao que se pode hoje chamar de padrão de urbanização brasileiro.

Essa foi, ao menos, a intenção do governo federal, quando criou o MCidades. Não apenas a habitação de interesse social, mas também o planejamento das cidades⁹ passa a figurar como itens primeiros da pauta da política urbana (quadro 1).

Nesse período, identifica-se um aumento expressivo na oferta de crédito habitacional do segmento público, um aumento do volume de empréstimos no âmbito do SBPE, nas aplicações de recursos do FGTS e na definição de novas linhas de orçamento para a urbanização de assentamentos precários por meio do PAC.¹⁰ Frente a uma variedade de fontes e formas de financiamento, é importante examinar em que medida estes meios poderão ser apropriados por atores envolvidos com a produção social da moradia, o que será feito a seguir.

⁹ Segundo pesquisa do Mcidades em 1.553 municípios com obrigatoriedade de realizar planos diretores, 86,93% elaboraram, estavam elaborando ou revendo esse instrumento básico da política urbana municipal

¹⁰ A aplicação de recursos do SBPE em financiamentos imobiliários cresceu de um patamar de 2,7 bilhões, em 2003, para 9,5 bilhões em 2006, sendo cerca de 40% desse valor destinado a novas construções. Até outubro de 2007, ela já havia superado a marca dos R\$ 14 bilhões. Com o lançamento do PAC há investimentos de R\$ 40 bilhões em saneamento básico e os R\$ 106,3 bilhões em habitação até 2010, tendo como metas: saneamento ambiental, 23,2 milhões de domicílios nos próximos três anos; habitação, quatro milhões de famílias com recursos públicos e da caderneta de poupança.

Quadro 1 – Atos recentes das políticas urbana e habitacional

2003	Criação do Programa Papel Passado, que beneficiou com processos de regularização fundiária 1,7 milhão de famílias em 2,5 mil assentamentos
2003	Criação do Programa Especial de Habitação Popular para famílias com renda inferior a três salários mínimos – Medida Provisória (MP) nº 133, convertida na Lei nº 10.840/2004
2004	Campanha do Plano Diretor Participativo: apoio à elaboração de planos diretores em 94,3% dos 1.682 municípios com mais de 20 mil habitantes
2005	Instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – Lei nº 11.124/2005
2005	Implementação do Programa Crédito Solidário
2007	Normatização do uso do patrimônio da União para habitação de interesse social – Leis nºs 11.481 e 11.483
2007	Lançamento do PAC (saneamento, mobilidade e habitação)
2009	Plano Nacional de Habitação
2009	Ação do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) – MP nº 459
2009	Programa <i>Minha Casa, Minha Vida</i> – 1 milhão de habitações e a regularização fundiária de assentamentos informais urbanos – Lei Federal nº 11.977/2009

Elaboração: Ipea

3. Produção social de moradia e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

A análise das formas como se dá ou poderá se dar a produção social da moradia na atualidade pede que seja considerado o marco legal e normativo da habitação de interesse social. Esta análise terá como foco o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, por duas razões:

- O SNHIS deverá centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social (Art. 3º da Lei nº 11.124/2005).
- Os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado com o SNHIS, serão aplicados de forma descentralizada, devendo os estados, o Distrito Federal e os municípios firmarem termo de adesão ao SNHIS e atenderem, entre outras, às exigências de constituírem fundo e conselho, com participação de, no mínimo, um quarto de

representantes da sociedade civil, e apresentarem planos locais de habitação de interesse social (PLHIS) (Art. 12º da Lei nº 11.124/2005).

A definição e a priorização de investimentos em habitação de interesse social deverão acontecer, assim, na escala local e com participação social, o que mostra que as medidas do SNHIS vão no sentido das lutas sociais travadas até o momento e acrescentam o caráter federativo ao encaminhamento da questão.

Fica claro que a consolidação do SNHIS dependerá da constituição de instrumentos de planejamento pelos demais entes federados que a ele aderirem, além da União e, também, do efetivo exercício da função de provisão habitacional, com as prerrogativas de participação e controle social, por todos os entes, que deverão buscar incluir atores historicamente mantidos afastados das decisões sobre provisão pública da habitação.

Ao menos na conformidade legal, verifica-se que o planejamento participativo passa a ter papel central na definição das políticas de habitação de interesse social, ao contrário dos momentos anteriores marcados pela ausência de planejamento ou por um altamente centralizado e tecnocrático. Afinal, como os PLHIS devem ser elaborados utilizando-se metodologia participativa, espera-se que os conselhos locais de habitação tenham papel de destaque desde o início do processo, o que contribuirá, também, para que se capacitem para as tarefas relativas à gestão futura da política e dos instrumentos habitacionais locais, devendo, ademais, zelar pela implementação dos PLHIS.

Como a adesão dos entes federativos ao SNHIS é voluntária, necessita-se verificar as condições para a constituição dos fundos e dos conselhos e para a elaboração dos planos locais de responsabilidade dos municípios, que devem atender a estas demandas legais para o recebimento de recursos e implementação da Política Nacional de Habitação.

3.1 Constituição de fundos e conselhos, e elaboração de planos habitacionais

O conteúdo e o prazo para apresentação dos planos habitacionais não foram definidos pela Lei nº 11.124/2005, nem pelo Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006, que a regulamentou, mas sim pela Resolução nº 2, do Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS) (BRASIL, 2006), de 24 de agosto de 2006, a qual estabeleceu que os PLHIS são documentos de caráter administrativo:

(...) representados por um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores, que caracterizem, em determinado prazo, os instrumentos de planejamento e gestão dos estados, Distrito Federal e municípios para a área de habitação de interesse social [e que] serão elaborados de forma participativa e deverão apresentar compatibilidade com os Planos Diretores ou equivalentes, quando existentes, e com os Planos Plurianuais, e serão passíveis, na medida do necessário, de revisões periódicas.

A mesma resolução, ao dispor sobre os termos de adesão ao SNHIS, estabeleceu que os prazos para a apresentação do PLHIS seriam de 31 de dezembro de 2007, para municípios com população superior a 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, e de 31 de dezembro de 2009 para os demais municípios. No entanto, dos 4.597 municípios que aderiram ao SNHIS até o fim de 2007, somente sete, em quatro estados, apresentaram seus planos habitacionais naquele ano.¹¹ Quanto à constituição de fundos e conselhos municipais de habitação, foi estabelecido o prazo de 31 de dezembro de 2007 para todos os municípios, sendo que naquele prazo somente 142

¹¹ Conforme *Relatório de Gestão do FNHIS 2007*.

municípios apresentaram à Caixa Econômica Federal as cópias de leis que autorizam a criação dos fundos, em 12 estados.¹²

A possibilidade de se ampliarem os prazos foi sucessivamente facultada pelas resoluções nº 7, de 20 de junho de 2007; nº 12, de 15 de outubro de 2007; nº 15, de 19 de março de 2008; nº 24, de 18 de fevereiro de 2009, sendo que esta última é ratificada pela Resolução nº 30, de 16 de dezembro de 2009, no que se refere aos PLHIS – que deveriam ser elaborados até 31 de dezembro de 2010 –, e alterada no que se refere aos fundos e conselhos, devendo os entes apresentar a lei respectiva, caso ainda não o tivessem feito, para viabilizar repasses de recursos, até 30 de junho de 2010 – a critério do Ministério das Cidades; no ato da assinatura de novos contratos de repasse, ou como condição à participação em novos processos de seleção de propostas a serem executadas com recursos do FNHIS. Atualmente, tanto os entes que já aderiram como os que vierem a aderir ao SNHIS deverão atender ao prazo disposto na Resolução nº 36, de 8 de dezembro de 2010, que dispõe que os PLHIS sejam apresentados até 31 de dezembro de 2011.

Portanto, chegou-se ao fim do quinto exercício orçamentário do FNHIS, sem que a existência de PLHIS seja priorizadora da destinação de recursos para provisão ou melhoria habitacional na maioria dos municípios. A ampliação do prazo para formulação do plano habitacional foi facultada a qualquer ente, independente de já ter tido acesso a recursos do FNHIS em anos anteriores. Ao mesmo tempo, as sistemáticas de seleção do Ministério das Cidades não têm considerado como critério eliminatório a preexistência do plano habitacional.

Partindo de todas essas prorrogações de prazos poder-se-ia ao menos especular a existência de duas razões para a não imposição programática de critérios efetivos para a alocação de recursos de transferências obrigatórias. O primeiro estaria ligado ao respeito

¹² Conforme *Relatório de Gestão do FNHIS 2007*. Quanto às leis que autorizam a criação de conselhos, foram apresentadas por somente 136 municípios.

federativo do calendário político eleitoral, que impõe dificuldades na elaboração, no último ano de mandato, de planos que definam a gestão futura – o que, de fato, trouxe entraves à elaboração dos PLHIS no segundo semestre de 2008. Por outro lado há uma não efetivação programática por parte do governo federal de suas teses tratadas como princípios e diretrizes, fato este que pode ser verificado pela alocação de recursos para o setor habitacional fora do marco do FNHIS, do qual o exemplo mais notável é o programa Minha Casa Minha Vida, a ser tratado adiante.

3.2 Análise da consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Na falta de dados qualitativos que deem conta da efetividade dos instrumentos de planejamento municipal da habitação de interesse social – o que constitui, em si, objeto de pesquisa, cuja necessidade é premente –, uma forma expedita de aferir a consolidação do SNHIS dá-se por meio do exame da adesão dos entes ao sistema e, entre aqueles que aderiram, pelo atendimento ou não das exigências colocadas em termo de adesão. As informações a seguir contribuem para construir um quadro do grau de consolidação atual do SNHIS, no que se refere aos municípios.

Até o momento, houve adesão de 5.377 municípios ao SNHIS, compreendendo 96,7% dos municípios brasileiros ¹³. O menor percentual de municípios que aderiram, por estado, é de 87,1%, no Amazonas – vale lembrar que, no fim de 2007, 14 unidades da federação tinham percentuais de adesão de municípios inferiores a esse patamar. Por outro lado, em nove estados 100% dos municípios aderiram, e em outros quatro estados, mais de 98%, o que sugere alguma forma de articulação estadual para buscar adesões. Os municípios

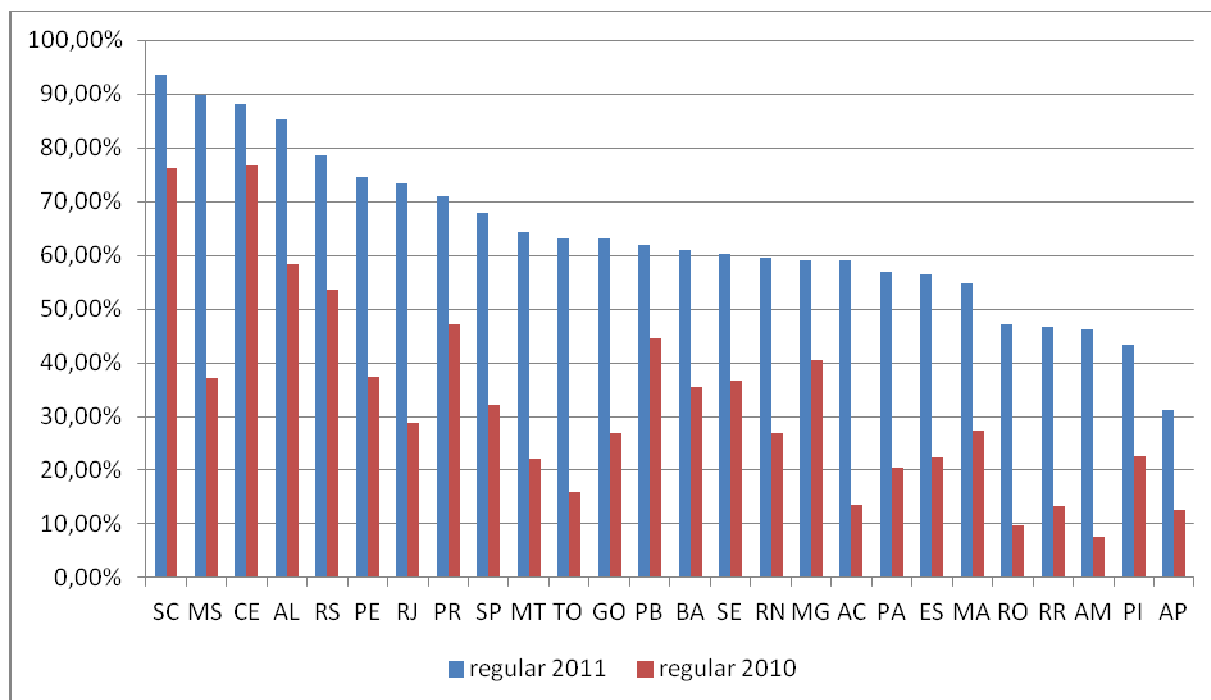
¹³ Elaboração própria a partir de dados da CAIXA e do MCidades/SNH/Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT), base de 28 de junho de 2011. Quanto aos estados, todos aderiram ao SNHIS, inclusive o Distrito Federal; Brasília não será incluída entre os municípios analisados, pois a instituição dos instrumentos habitacionais locais (fundo, conselho e plano) dá-se no âmbito distrital.

que não aderiram são, via de regra, pequenos, possivelmente não assumindo funções de provisão habitacional – chama atenção, por outro lado, que o maior número de municípios que não aderiram, em termos absolutos, esteja no estado de São Paulo, chegando a 43, dos quais três na Região Metropolitana de São Paulo, o que sugere que as políticas estadual e municipal de habitação sejam preponderantes ou que haja alguma forma de resistência à pactuação federativa proposta pelo SNHIS.

Do total de municípios que aderiram ao SNHIS, precisamente dois terços estão em situação regular, podendo receber recursos do FNHIS e assinar contratos de repasse, bem como apresentar novas propostas e se candidatar a receber recursos. É muito significativo o crescimento da situação de regularidade ocorrido em um intervalo de aproximadamente 16 meses, uma vez que 1.490 municípios passaram a esta situação neste período, comparando-se as posições de fevereiro de 2010 e a atualmente examinada, – ressaltando-se que a regularidade, como aqui considerada, refere-se à apresentação à Caixa Econômica Federal das leis de criação do fundo e do conselho municipal de habitação de interesse social, não se levando em conta o efetivo funcionamento destes, nem a apresentação de PLHIS, que foi realizada por somente 438 municípios até o momento.

É necessário examinar as desigualdades regionais que houve e que ainda há no atendimento a essas exigências, evidenciadas no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Municípios em situação regular frente ao SNHIS em cada unidade da federação, ordenadas do maior para o menor valor observado na atualidade (2011, em %)



Fonte: CAIXA e MCidades/SNH/DICT (12 de fevereiro de 2010 e 28 de junho de 2011). Elaboração: Ipea

Comparando-se os dois momentos, constata-se que o crescimento da regularidade de municípios estende-se a todas as unidades da federação, com grandes variações no período observado, de 15% no Ceará e 23% em Santa Catarina a 513% no Amazonas e 380% em Rondônia – os dois estados que ocupavam as últimas posições em 2010. Atualmente, os coeficientes resultantes do número de municípios em situação regular sobre o total de municípios que aderiram em cada estado variam de um mínimo de 31% no Amapá a um máximo acima de 90% em Santa Catarina que, junto com o Ceará, já apresentava os mais altos percentuais de adesão no início de 2010 – acima de 75%. Quanto às regiões, o Norte apresentava em 2010 seus sete estados formando um bloco nas piores posições, situação que se alterou na atualidade, por conta do crescimento da regularidade de municípios ocorrido em Tocantins; Acre e Pará. Entre os estados do Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul, ainda que não tenha tido maior variação relativa que Mato Grosso, conseguiu ultrapassar dois estados do Sul que se encontravam entre as cinco primeiras posições. Dos estados do

Nordeste, a última posição continua a ser ocupada pelo Piauí, e o mesmo vale para o Espírito Santo entre os estados do Sudeste, não obstante o crescimento apresentado. Finalmente, é importante ressaltar que São Paulo e Rio de Janeiro, antes mostrando desempenho relativamente fraco, com percentuais de adesão pouco acima e abaixo de 30%, respectivamente, tiveram crescimentos relativos que ultrapassaram Minas Gerais, chegando à atualidade com percentuais de adesão acima da média nacional.

Esses dados poderiam servir como indicadores sintéticos da capacidade de gestão dos entes municipais em cada unidade da federação, mas não se pode esquecer que a adesão e a regularidade junto ao SNHIS dependem da discricionariedade do administrador público. Importa observar que, mesmo em menor grau do que observado em ocasião anterior, a consolidação do SNHIS ainda vem se dando de forma desigual no território, o que estimula o aprofundamento da análise em busca de indicadores que possibilitem o aprimoramento da política pública.

3.3 Os planos locais de habitação de interesse social e a consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Entende-se que o maior estímulo para que os municípios atendam às exigências da adesão ao SNHIS é a (im)possibilidade de obter recursos para executar ações do programa *Habitação de Interesse Social*; e do *Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários*, do Ministério das Cidades. Portanto, outra forma de caracterizar o empenho dos entes é pelo próprio exame da alocação desses recursos.

Escolhe-se aqui a execução da ação *Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais* para ser analisada. Como até o momento o critério de restrição para o repasse de recursos ainda não foi efetivamente utilizado, dadas as diversas prorrogações de prazo, e como um dos elementos principais de regularidade será a existência dos Planos Locais de Habitação

de Interesse Social, entende-se ser esta ação fundamento e princípio para a execução das demais que compõem o FNHIS.

A primeira seleção do FNHIS para esta ação, em 2007, contemplou 846 municípios. Os recursos alocados pelo Orçamento Geral da União (OGU) foram de R\$ 35,65 milhões, aos quais se somam as contrapartidas municipais. Conforme o Relatório de Gestão 2007, do FNHIS, o valor selecionado corresponde a 100% do total solicitado pelos proponentes, e a 3,57% do valor total das seleções do FNHIS no ano. O exame da proporção de municípios contemplados em relação ao total de municípios dos estados caracteriza distribuição muito desigual, com as taxas atingindo o máximo de 81,82% e o mínimo de 0,45%.

Ressalte-se que a taxa de 100% de seleção das propostas é fato excepcional, não tendo sido atingida por nenhum outro programa ou ação integrante do FNHIS, desde 2007. Como não havia critérios regionais ou estaduais de alocação dos recursos, verifica-se o surgimento de um quadro de extrema desigualdade na sua alocação. Supõe-se que as desigualdades regionais no envio de propostas possam se explicar na análise de contextos políticos e de ações privadas, em especial das consultorias especializadas na proposição de pleitos e sua subsequente execução, hipótese que pediria comprovação.

Já em 2008, a seleção alocou R\$ 30,2 milhões para elaboração de planos habitacionais pelos estados e municípios, conforme o Relatório de Gestão 2008, do FNHIS, o que corresponde a 37,78% do número de propostas recebidas e a 36,68% do valor total solicitado. Especificamente quanto às propostas enviadas por municípios, as seleções neste exercício, somadas às do ano anterior, levaram a uma distribuição acumulada ainda muito desigual, mantendo-se o valor máximo de 81,82% e o mínimo chegando a 6,73% de municípios selecionados em relação ao total do estado.¹⁴

¹⁴ Dados fornecidos pela CAIXA. Não estão incluídas as seleções para apoio à elaboração de planos estaduais/distrital de habitação de interesse social nem os recursos repassados aos estados para elaboração de planos habitacionais de municípios incluídos em Territórios da Cidadania.

A sistemática 2009 contemplou 410 entes federativos – 409 municípios e um estado, totalizando recursos de R\$ 19,990 milhões. Foram recebidas 2.279 propostas, das quais 1.316 estavam aptas para receber recursos, por atender às exigências de adesão ao FNHIS, perfazendo um montante de R\$ 48,5 milhões.¹⁵ A seleção realizada corresponde, portanto, a 41,22% do valor solicitado, e a 17,99% ou 31,15% do número de propostas, dependendo se for considerado o total de propostas ou apenas as solicitações dos entes que estavam aptos a receber recursos.

As seleções de 2010 estenderam-se a 308 municípios, com recursos totais de quase R\$ 20 milhões. Portanto, após quatro exercícios orçamentários, os valores extremos das taxas de municípios atendidos por estado são de 100% e 15,57%, e é visível que a distribuição desigual foi claramente determinada pelo resultado da seleção de 2007 e lentamente alterada pelas seleções posteriores. Assim, a situação atual pode ser caracterizada da seguinte forma:

- Sete estados têm mais de 50%, enquanto quatro têm menos de 25% de seus municípios contemplados.
- Entre as capitais estaduais, não foram selecionadas somente cinco.
- Apenas 28 municípios com 100 mil ou mais habitantes, incluindo capitais, não foram selecionados – aproximadamente 11% dos municípios brasileiros nessa faixa de população. Por outro lado, 3.058 municípios com população inferior a 20 mil habitantes e fora de regiões metropolitanas aderiram ao SNHIS, mas não receberam seleção do FNHIS para elaboração do plano habitacional.

¹⁵ Conforme notícia no *site* do MCidades, acesso em setembro de 2009.

Comparando-se, nos estados, o percentual de municípios regulares perante o SNHIS, conforme apresentado anteriormente, com o percentual de municípios selecionados em cada estado, verifica-se que não há correlação clara, ou seja, entre os estados com alta proporção de municípios regulares, tanto há grande alocação de recursos para a elaboração de PLHIS, como há estados com poucos municípios selecionados pela ação; e vice-versa.¹⁶

Tendo em vista que a ação *Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais* prevê somente a alocação de recursos em nível nacional, tais constatações deveriam colocar nas agendas do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do FNHIS a necessidade de discutir a inclusão de critérios regionais e subregionais de destinação de recursos, de modo a reduzir as desigualdades decorrentes dos processos de seleção realizados. Neste sentido, a utilização efetiva e criteriosa dos recursos do FNHIS nas próximas seleções de propostas para a elaboração de planos habitacionais poderia reduzir as desigualdades observadas. Outra forma de saná-las poderá ser alcançada por meio de procedimento simplificado de elaboração – com preenchimento de formulário eletrônico – de PLHIS, por parte dos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, anteriormente citados, o que permitirá, ademais, que venham a garantir a sua regularidade perante o SNHIS a partir do momento em que a apresentação do plano for condição para tal¹⁷.

A desigualdade da alocação de recursos para a elaboração de PLHIS, somada ao fato de que a consolidação do SNHIS, por meio da análise da regularidade de estados e municípios, também revela desigualdades no território nacional, aponta para a necessidade de rever diretrizes, critérios e mecanismos presentes na política pública. Ou seja, ainda que não possam substituir o protagonismo inerente aos entes municipais e estaduais, cabe ao

¹⁶ A análise feita aqui não leva em conta os municípios individualmente. Isso será realizado em trabalho posterior.

¹⁷ O procedimento de elaboração do PLHIS simplificado foi estabelecido pela Resolução nº 37, de 8 de dezembro de 2010, do CGFNHIS.

Conselho Gestor do FNHIS, ao Conselho das Cidades e ao Ministério das Cidades utilizarem os instrumentos de que dispõem para apoiar o prosseguimento da consolidação do SNHIS de forma mais equitativa no território nacional.

4. Os programas de habitação de interesse social

O exame da apropriação dos meios de produção da habitação de interesse social por parte dos atores envolvidos com a produção social da moradia terá continuidade aqui. Como já foi sugerido anteriormente, há mostras de que a existência do SNHIS não está impedindo a alocação de recursos habitacionais em outros marcos legais, sendo exemplo o programa *Minha Casa, Minha Vida*, o que pode levar a situações de competição por recursos, de pulverização da capacidade de gestão dos entes federativos e de não conformidade ao planejamento territorial e setorial.

Por outro lado, e seguindo o caminho apresentado na seção anterior, a consolidação parcial e incompleta do SNHIS denota que os recursos agregados por este sistema poderão não estar integralmente disponíveis para a produção social da moradia, caso as decisões sejam tomadas de forma centralizada, *ad hoc* e não participativa, por exemplo, sem atender ao que dispõem os PLHIS e à revelia dos conselhos locais de habitação; neste caso, podem surgir situações de competição entre diferentes atores no sistema.

Para evidenciar em que medida essas situações constituem conflitos que poderão comprometer o desempenho da pretendida Política Nacional de Habitação, caberá analisar os programas e as ações governamentais existentes, de forma comparativa. Ademais, é conveniente tratar os programas e as ações na ordem cronológica de sua criação.

4.1 Programa Crédito Solidário

A consideração do Crédito Solidário nesta seção é justificada por este ter sido o primeiro programa criado, durante o período corrente, exclusivamente para produção

habitacional por meio de cooperativas e associações com fins habitacionais, ou seja, um programa dedicado à produção social da moradia.

A criação desse programa, por meio da Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), atendeu a uma demanda histórica dos movimentos sociais que têm como foco a moradia, tendo ocorrido em momento de grande expectativa, denotada pela verdadeira “avalanche” de propostas solicitando recursos, ao fim daquele ano. Tais solicitações, que chegaram a duas mil propostas, somando mais de R\$ 2,2 bilhões, sem contar as contrapartidas, indicaram a existência de uma forte demanda reprimida e de uma grande articulação dos movimentos sociais, ainda por serem atendidas, seja por este ou por outros programas, como será visto ao longo desta seção.¹⁸

O Crédito Solidário é por excelência um programa de produção social da moradia, uma vez que:

- Busca atender famílias com renda bruta mensal até R\$ 1.125 – admitindo, excepcionalmente, famílias com renda até R\$ 1.900, organizadas em cooperativas ou associações.
- Admite produção por autoconstrução ou autogestão, sendo que as entidades organizadoras têm autonomia para decidir sobre a forma como se dará o atendimento.
- Priorização expressa no PLHIS ou apontada pelo Conselho Local de Habitação conta pontos na seleção das propostas de atendimento.

¹⁸ Conforme os dados publicados no Diário Oficial da União (DOU), o processo de seleção qualificou algo como 800 propostas, sendo esperado o uso de R\$ 631 milhões em recursos do FDS, atendendo a 101.838 famílias.

Os recursos do FDS são privados e onerosos,¹⁹ devendo os mutuários retorná-los no prazo de até 240 meses, durante os quais não há cobrança de juros. A contrapartida mínima é de 5% do valor de investimento, e os valores de financiamento variam, atualmente, de R\$ 10 mil a R\$ 30 mil, conforme a modalidade em que se enquadre o empreendimento, e de acordo com o porte e a localização do município. O Crédito Solidário, a propósito, admite uma série ampla de modalidades: aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio ou de terceiros, conclusão, ampliação ou reforma da unidade habitacional, aquisição de unidade nova e de imóveis para reabilitação urbana – com sua respectiva adequação ao uso habitacional.

Os indicadores de atendimento mostrados pelo Crédito Solidário, no entanto, contrastam com as condições aparentemente favoráveis expostas anteriormente. As primeiras contratações ocorreram em 2005 e, até o momento²⁰, totalizam 353 empreendimentos no país, com pouco menos de 22 mil unidades habitacionais e valor de financiamento das obras de R\$ 382 milhões.

Às restrições financeiras enfrentadas pelo FDS²¹ juntam-se as dificuldades das entidades organizadoras para elaborar projetos e atender os requisitos do programa, além

¹⁹ Aquisição compulsória de 3% das quotas de sua emissão pelos Fundos de Aplicação Financeira (FAF), na forma da regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil (Bacen); aquisição voluntária de quotas do FDS por pessoas físicas e pessoas jurídicas; resultado da aplicação das disponibilidades financeiras; outras fontes de recursos que lhe venham a ser atribuídas. Os FAFs, principal fonte de recursos, foram extintos em 29 de dezembro de 1995 por decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN), conforme a Resolução CMN nº 2.183, de 21 de julho de 1995, no bojo do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), transformando o FDS em um fundo em processo de extinção, devido à inexistência de alternativas de realimentação financeira deste. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/fds>>.

²⁰ Posição das contratações até 22 de fevereiro de 2010.

²¹ O processo seletivo regular está suspenso, ocorrendo seleções de propostas pelo MCidades em âmbito “excepcional”, tendo sido contratados somente 33 empreendimentos em 2009 e um em 2010, havendo ainda uma proposta selecionada para contratação em 2011.

dos desafios enfrentados pelo agente financeiro, a CAIXA, na operação de um programa que exige inovação em sua prática herdada do BNH, de relação exclusiva com empresários, poder público e companhias habitacionais. Soma-se a isto também um sistema normativo pouco adaptado à execução direta por entidades da sociedade civil de recursos orçamentários habitacionais.

A execução das obras, por sua vez, também se mostra penosa e em prazos mais longos que os inicialmente previstos, em razão do pouco conhecimento sobre gestão de empreendimentos habitacionais demonstrado por associações e cooperativas habitacionais populares – ao passo que os valores de financiamento são bastante limitados, não se admitindo equívocos ou desperdícios em sua aplicação. Em consequência, do total de empreendimentos contratados até 4 de julho de 2008, apenas 60% encontravam-se finalizados ou com mais de 90% das obras executadas até 30 de abril de 2009.²²

Em que pesem todas essas dificuldades, os movimentos sociais pela moradia ainda reconhecem a importância do Crédito Solidário em dar impulso ao seu protagonismo – por outro lado, o governo federal parece reconhecer o papel das entidades habitacionais privadas, sem fins lucrativos, ao destinar a elas uma ação do FNHIS e incluí-las entre os atores envolvidos no programa *Minha Casa, Minha Vida*, como será visto adiante.

4.2 Fundo de Garantia por Tempo de Serviço²³

A Carta de Crédito Individual foi “alçada” a Programa de Habitação de Interesse Social a partir da Resolução nº 460/2004 do Conselho Curador do FGTS, que regulamentou

²² Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/credito-solidario/copy2_of_credito-solidario>.

²³ O programa Pró-Moradia, que, assim como as Cartas de Crédito, foi criado em 1995, não será tratado aqui, uma vez que sua contratação mostra comportamento errático e somente admite o poder público como agente executor; a participação limitada ou inexistente dos beneficiários na concepção de projetos e na gestão dos empreendimentos não autoriza considerar o Pró-Moradia como uma forma de produção social da moradia.

a distribuição de subsídios advindos de receitas financeiras do fundo sob a forma de descontos aplicados ao financiamento de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, que têm, assim, seu acesso ao SFH ampliado. Ainda que os financiamentos sejam concedidos por meio de contratos individuais, o conjunto de cada empreendimento gera as chamadas operações coletivas, devendo os mutuários ser apresentados ao agente financiador (Caixa Econômica Federal) pelo poder público ou por entidade privada (associação ou cooperativa).

Com o novo modelo de concessão de subsídios do FGTS, alcançou-se entre 2005 e 2007 uma aplicação de cerca de R\$ 4,4 bilhões em subsídios²⁴. Como o subsídio é tão maior quanto menor é a renda familiar, a Resolução nº 460 se firmou entre os beneficiários que não têm comprovação de renda formal e, ao declararem a renda mínima admitida pelo programa, fizeram jus ao subsídio máximo. Este foi o caso dos inúmeros empreendimentos produzidos na área rural, nos quais os beneficiários foram representados por cooperativas e associações habitacionais constituídas por entidades de trabalhadores na agricultura, trabalhadores rurais sem-terra e agricultores familiares. Tais entidades souberam se organizar e disputar os recursos de subsídios do FGTS, igualando ou mesmo superando a capacidade política e administrativa das prefeituras municipais.

Neste embate, as entidades organizadoras urbanas, mesmo nas grandes cidades, não tiveram igual desempenho – o que gera críticas como a expressa no PlanHab, de que:

(...) é discutível a localização dos tomadores e a forma como este subsídio é oferecido, pairando dúvidas sobre sua real eficácia no enfrentamento das situações mais graves de necessidades habitacionais, sobretudo nas regiões metropolitanas, onde o déficit se concentra e onde é mais difícil o atual modelo de subsídio chegar ao destinatário final²⁵.

²⁴ Ver BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação (PlanHab)**. Produto 2. Brasília, 2009

²⁵ *Idem*.

Pode-se interpretar essa crítica, também, como um comprometimento do *status* de produção social da moradia da Resolução nº 460, uma vez que há grande discricionariedade do agente financiador em priorizar certos investimentos em detrimento de outros.²⁶

A Resolução nº 460, assim reconhecida como se tratasse de um programa habitacional, concorreu diretamente com o Crédito Solidário, sendo que diversas propostas indicadas no Crédito Solidário migraram para esta forma mais expedita de financiamento.

Na atualidade, as operações coletivas mostram condições menos vantajosas, do ponto de vista do mutuário, que as propiciadas pelo programa *Minha Casa, Minha Vida*, ainda que este não inclua todas as modalidades das primeiras, que admitem, por exemplo, a aquisição de material de construção, forma que flexibiliza a exigência de regularidade fundiária dos terrenos utilizados para produção habitacional.

Quanto à fonte de financiamento, o FGTS é incomparavelmente mais robusto que o FDS, e as estimativas de capacidade de concessão futura de subsídios, elaboradas pelo PlanHab, são ainda mais promissoras que as apresentadas em período recente, de modo que o FGTS poderá ter “cobertura ainda maior no equacionamento do grave déficit habitacional brasileiro”, na medida em que venha a ser “operacionalizado com custos abaixo dos praticados hoje”²⁷.

4.3 Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

Paralelamente ao processo de consolidação do SNHIS nos diversos níveis federativos, como apresentado na seção anterior, o FNHIS vem operando desde 2006 e, ao

²⁶ No âmbito das Resoluções nº 460 e nº 518, do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), que modificou a primeira, não há processo de seleção de propostas conduzido pelo MCidades. Assim, as superintendências regionais da CAIXA são responsáveis pela alocação dos subsídios, a partir de dotação recebida periodicamente.

²⁷ Ver (BRASIL; 2009; op cit).

repassar, em média, mais de R\$ 1 bilhão por ano aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, cumpre o previsto no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. Interessa abordar, em especial, o Programa Habitação de Interesse Social e as suas ações:

- Ação Provisão Habitacional de Interesse Social.
- Ação Apoio à Produção Social da Moradia.²⁸

A ação *Provisão Habitacional de Interesse Social* tem três modalidades destinadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios: Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados; e Requalificação de Imóveis. Ademais, o manual da ação, em suas diretrizes gerais, chama atenção para o desenvolvimento de trabalho técnico social²⁹, sendo um dos seus objetivos viabilizar a participação dos beneficiários no processo de decisão.

Essas diretrizes, entre outras, apontam para a compatibilidade da ação com o SNHIS, ao valorizar a participação e o controle social e estimular o funcionamento dos fundos locais. A previsão e a priorização dos investimentos habitacionais no PLHIS ainda não é uma exigência para a seleção de propostas, nem é critério de pontuação. Quanto à composição do investimento, destaca-se a possibilidade de que seja atribuído valor à mão de obra das famílias beneficiadas, caso as obras sejam executadas em regime de autoconstrução ou mutirão.

A quarta modalidade dessa ação é a prestação de serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), relevante para a produção social da moradia,

²⁸ A terceira ação deste programa, já analisada, é a ação *Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social*.

²⁹ Ver BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Manual do programa Habitação de Interesse Social: Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social. 13 nov. 2009.

uma vez que é destinada tanto aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios como às entidades habitacionais privadas sem fins lucrativos. A ATHIS, em consonância com a Lei nº 11.888/2008, possibilita a contratação de serviços para elaboração de projetos – urbanização, edificações, regularização fundiária e trabalho técnico social –, tendo como inovação, ainda, a possibilidade de contratação de serviços de acompanhamento e de mão de obra para melhorias habitacionais em áreas consolidadas – desde que tais obras sejam executadas pelas próprias famílias beneficiárias, em regime de mutirão, autoconstrução ou autogestão. Esta modalidade, assim, atende a demanda e a necessidade expressa pelos movimentos sociais pela moradia, e viabiliza assistência técnica a melhorias incrementais da moradia, adequando-se a situações comuns em assentamentos autoproduzidos no Brasil.

Outra ação do FNHIS, de interesse por seu potencial de envolvimento de novos atores ao processo de provisão habitacional, é justamente denominada *Produção Social da Moradia* (PSM), tendo existência a partir do exercício 2008 do fundo. Por meio desta ação,³⁰ entidades privadas sem fins lucrativos, previamente habilitadas, podem pleitear recursos para produção ou aquisição de unidades habitacionais ou requalificação de imóveis, e ainda para produção ou aquisição de lotes urbanizados. Os recursos, após a conclusão das obras, deverão ser retornados ao FNHIS, em condições análogas às vigentes para o programa *Minha Casa, Minha Vida*.

As características dessa ação denotam que o público-alvo é, em princípio, o mesmo do Crédito Solidário – de fato, a PSM veio se colocar como alternativa em momento de escassez de recursos daquele programa. No entanto, a PSM ainda é minoritária frente ao conjunto do FNHIS, tendo sido escolhidos somente 61 projetos, no valor total de R\$ 115

³⁰ Manual disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/producao-social-da-moradia/Manual%20para%20apresentacao%20de%20propostas%20%28Producao%20Social%20da%20Moradia%29.pdf>>.

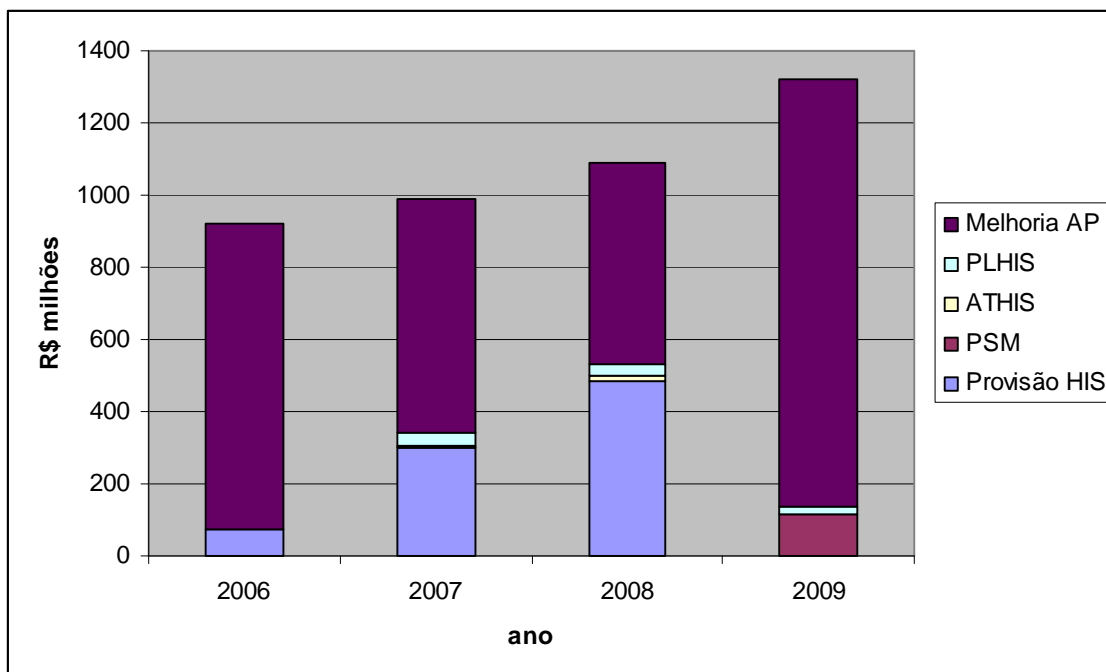
milhões, em 2008 – em processo seletivo que se estendeu até 12 de junho de 2009.³¹ Como foram apresentadas mais de mil propostas para pré-seleção, no valor total de quase R\$ 1,7 bilhão, trata-se do atendimento de uma parcela muito pequena, repetindo o que ocorreu quando da primeira seleção do Crédito Solidário, o que demonstra a existência de “nova” demanda reprimida e, intui-se, pouco qualificada para a apresentação de propostas de habitação de interesse social.

Assim como o perfil dos beneficiários é assemelhado, as entidades organizadoras da PSM são, de modo geral, aquelas que já vinham atuando no Crédito Solidário e que atuaram na Resolução nº 460. Mas, por se tratar de recursos públicos na PSM, as exigências relativas à compra e à contratação de bens e serviços, prestação de contas e demais normas aplicáveis à transferência de recursos da União aproximam-se daquelas vigentes para os entes públicos, o que impõe, portanto, dificuldades adicionais à gestão dos empreendimentos.

O gráfico a seguir resume as seleções do FNHIS, desde o início da operação do fundo.

³¹ Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/producao-social-da-moradia/PUBLICACaO%20SELECaO%2030%2004%2009-mais%20recursos.pdf>>.

Gráfico 2 – Seleções de propostas do FNHIS por programa, ação e modalidade
(Valores de repasse em R\$ milhões)



Fonte: Relatórios de gestão do FNHIS. Elaboração: Ipea

Quer-se chamar atenção para o modo como parte dos recursos do FNHIS afasta-se da produção social da moradia – em 2009, o Conselho Gestor do FNHIS redistribuiu os recursos entre as ações, privilegiando a ação *Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários*, que chega a 87% do valor das seleções do FNHIS; com redução de recursos para a PSM (5%) e não previsão de recursos para a ação *Provisão Habitacional de Interesse Social*. Por outro lado, prioriza-se a seleção de propostas que complementem projetos em execução, cujas obras estejam inseridas no PAC – conforme a Resolução nº 27, de 3 de julho de 2009, 40% dos recursos do FNHIS seriam assim aplicados em 2009.

Com efeito, o Relatório de Gestão 2009 do FNHIS informa a destinação de R\$ 550,26 milhões – aproximadamente 42% dos recursos do FNHIS – para complementação de obras inseridas no PAC, o que, por um lado, é pouco frente ao montante de recursos do

PAC, que destinou R\$ 12,7 bilhões para urbanização de favelas,³² mas, por outro, absorve boa parte dos recursos do FNHIS e dá caráter errático à ação *Provisão Habitacional de Interesse Social*.³³ A PSM, por sua vez, recebeu 8,7%, o que é inferior aos 10% previstos pela Resolução nº 18, de 19 de março de 2008. As seleções 2009 para PSM e ATHIS envolvem, respectivamente, recursos no montante de R\$ 50 milhões³⁴ e de R\$ 60 milhões.

Não se quer aqui questionar a relevância das ações desenvolvidas pelo PAC, apenas destacar que se trata de projetos cuja concepção deu-se fora do marco do SNHIS e, portanto, não necessariamente atendem às diretrizes de participação popular e ao controle social do sistema, que assume, em 2009, a condição de “doador” de recursos.

Outra tendência, desta vez ameaçando o próprio *status* do SNHIS, conforme definido pela lei que o criou, é denotada no Relatório de Gestão de 2009, do FNHIS, ao afirmar que:

Vale observar que a concentração de investimentos em Urbanização de Assentamentos Precários deve-se ao fato de que com a criação do Programa *Minha Casa, Minha Vida* (PMCMV), em julho de 2009, através da Lei n.º 11.977, *passando [sic] este programa a concentrar e priorizar a aplicação de recursos para a provisão habitacional*³⁵.

³² Conforme Balanço de três anos do PAC, fevereiro de 2010.

³³ Conforme o Relatório de Gestão 2009 do FNHIS, a decisão de aportar recursos aos projetos já em andamento do PAC se deu para viabilizar a redução das contrapartidas dos entes federados, em função da queda de arrecadação e do aumento dos preços de materiais de construção, afastando, assim, o perigo de paralisação de obras.

³⁴ Aos quais serão acrescidos R\$ 31 milhões de propostas que não foram contratadas na seleção anterior. A demanda reprimida por habitação se mantém, tendo sido recebidas solicitações de recursos no valor de R\$ 7 bilhões, e tendo sido enquadradas propostas no valor de R\$ 368 milhões – conforme apresentação feita ao CGFNHIS em 18 de março de 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/cgfnhis/AT%20e%20PSM.pdf>>.

³⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. Relatórios de Gestão do FNHIS dos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009. [s.d.]. *Grifo nosso*.

4.4 Programa *Minha Casa, Minha Vida*

O *Minha Casa, Minha Vida* foi lançado pela MP nº 459/2009, convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 e modificado pela MP nº 510/2010, por sua vez convertida na Lei 12.424, de 16 de junho de 2011. Como meta inicial, o PMCMV comportou a construção de um milhão de moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos, em parceria com estados, municípios e iniciativa privada, um investimento de R\$ 34 bilhões que poderá reduzir em 14% o déficit habitacional do país. Com a edição da MP nº 510/2010, mais dois milhões de moradias deverão ser produzidas até 2014.

Especificamente para a faixa de renda familiar de até três SMs foram contratadas, na primeira fase do *Minha Casa, Minha Vida*, em 2009 e 2010, cerca de 626 mil unidades habitacionais e, para as famílias com renda de três a 10 SMs foram contratadas quase 492 mil unidades habitacionais (UH) no mesmo período. Constata-se que, de modo aproximado, essas proporções mantêm-se na continuidade do programa, uma vez que 60% das UH do *Minha Casa, Minha Vida 2* serão destinadas às famílias com renda de até R\$ 1.395³⁶. A União destinará subvenção econômica para aquisição da moradia, sendo que na faixa de renda mais baixa estão os maiores subsídios, e as famílias, ao retornarem o financiamento habitacional, não comprometerão mais que 10% de sua renda, mensalmente, estando fixado em 10 anos o prazo para pagamento.

Além disso, a MP nº 510/2010 prevê que o PMCMV transferirá até R\$ 16,5 bilhões em recursos da União para o Fundo de Arrendamento Residencial e, para o FDS, até R\$ 500 milhões, sendo que o atendimento das famílias seguirá duas formas bastante diferenciadas de produção habitacional: a primeira compreende empreendimentos propostos pela iniciativa privada, com apoio dos entes federados – responsáveis pelo cadastramento da demanda, podendo doar terrenos e tomar medidas de desoneração tributária –, e contratação

³⁶ Limites de renda válidos para a área urbana, sendo que na área rural o atendimento é definido pela renda familiar bruta anual.

das obras pela Caixa Econômica Federal nos moldes do Programa de Arrendamento Residencial, com a diferença de que, no PMCMV, a propriedade será transferida aos mutuários quando as obras forem concluídas. A segunda forma de produção, atendida pelo chamado Programa Habitacional Popular Entidades *Minha Casa, Minha Vida* (PHPE),³⁷ assemelha-se ao Crédito Solidário e, portanto, enquadra-se no que está sendo denominado, neste trabalho, produção social da moradia. Chama atenção, neste caso, a diferença entre os valores a serem transferidos pela União a cada um dos fundos.³⁸

Mesmo que o PMCMV traga inovações no marco da regularização fundiária de assentamentos urbanos consolidados – o que deverá facilitar a obtenção da titularidade das unidades habitacionais em nome dos beneficiários finais, – e preveja a obrigatoriedade da assistência técnica à habitação de interesse social e ao acompanhamento da execução das obras por representantes dos beneficiários, é notório seu afastamento do SNHIS, sendo indícios:

A ausência de qualquer menção à priorização de investimentos pelos PLHIS, devendo apenas ser aprovados critérios locais de hierarquização de beneficiários pelos conselhos locais de habitação.³⁹

A composição do Comitê de Acompanhamento do PMCMV, instituído pelo Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009, e integrado por representantes da Casa Civil (coordenadora), e dos Ministérios das Cidades, Fazenda e Planejamento, Orçamento e

³⁷ Criado pela Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. O desempenho do PHPE mostra, até 13 de junho de 2011, a seleção de projetos para a construção de 8.403 unidades habitacionais em todo o Brasil, com recursos do FDS na casa dos R\$ 291 milhões. Disponível em:

http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/PLANILHA_PUBLICACAO_NO_SI TE_-_13062011-_PF-REV_02.pdf.

³⁸ Há, ainda, recursos do PMCMV exclusivamente para municípios com população até 50 mil habitantes, o que não será tratado aqui.

³⁹ Conforme Portaria nº 140, de 5 de março de 2010, do Ministério das Cidades.

Gestão, que difere substancialmente do Conselho Gestor do FNHIS, o qual conta com participação muito mais ampla de órgãos de governo, incluindo ainda representações dos movimentos populares, empresarial, de trabalhadores, profissional, acadêmica ou de pesquisa, e de organização não-governamental (ONG).

Por alterar as formas de atendimento habitacional e reforçar a atuação do setor privado na habitação de interesse social, os efeitos do PMCMV sobre a Política Nacional de Habitação já se fizeram sentir, haja vista que as metas do PlanHab foram revisadas e reduzidas recentemente, em função de custos e preços praticados em empreendimentos no âmbito do PMCMV, os quais passaram a ser adotados também pelo PlanHab.⁴⁰

5. Desafios e perspectivas para os próximos anos

A perspectiva de avaliação futura sobre a questão habitacional é possível em função das projeções feitas para a elaboração do Plano Nacional de Habitação, que tem como principal objetivo definir o conjunto de elementos necessários para a execução de políticas públicas nos três níveis da federação visando o horizonte de 2023, quando se prevê zerar o déficit por novas moradias e a inadequação habitacional.

Para tornar isso viável e de forma compatível com a política habitacional vigente, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social deveria estar plenamente consolidado e operante em todos os seus níveis, muito antes dessa data. Nesse sentido, tratou-se aqui dos desafios colocados à gestão do SNHIS, com foco nos entes municipais, especialmente por meio da análise dos planos locais de habitação.

Entende-se que as modalidades de planejamento “de baixo para cima” devam ser estimuladas e reconhece-se que a experiência de elaboração dos planos municipais de habitação constitui um esforço considerável por parte de todos os atores envolvidos,

⁴⁰ Conforme apresentada pela Secretaria Nacional de Habitação ao Conselho das Cidades, em 8 de dezembro de 2009.

especialmente das pequenas cidades, sem tradição no planejamento de médio e longo prazo, em geral, e muito menos habitacional.

Os PLHIS são relevantes tanto pelo processo de elaboração como pelo produto resultante e deveriam possibilitar a discussão do que seja habitação desejada e factível no contexto do município, gerando informações novas e importantes sobre o tema da HIS e contribuindo para instrumentalizar a participação e o controle social pelos conselhos municipais e pelas outras instâncias de monitoramento e avaliação.

O momento ora vivido também envolve, em tese, a construção de um pacto federativo da habitação de interesse social, aguardando a vinculação dos planos municipais aos estaduais e ao PlanHab, considerando, em especial, a aderência de propostas de planejamento local às linhas programáticas, produtos e fontes de recursos informados pelo plano nacional.

Esta não é tarefa fácil, especialmente quanto ao estabelecimento de metas, em que uma situação ideal pediria planejamento de fato integrado e sequencial, diferentemente do que ocorre, quando todos os entes devem realizar esses esforços de planejamento simultaneamente e, geralmente, com pequeno grau de conhecimento uns dos outros.

Também se deve reconhecer que o Ministério das Cidades tem desempenhado importante papel de capacitação e articulação institucional. Há, no entanto, dificuldades impostas por mudanças de cenários, com a ressalva de que, como em qualquer processo de planejamento, há necessidade periódica de revisão de cenários e metas.

A perspectiva de consolidação do SNHIS, no que toca aos seus instrumentos de planejamento, é tida como favorável, em que pese a forma desigual como está sendo implantado, mostrada ao longo deste Comunicado. Mas a efetividade do funcionamento do Sistema dependerá também da articulação com outros instrumentos de planejamento territorial e orçamentário, destacando-se aqui os planos diretores.

Como o uso habitacional ocupa boa parte das cidades e exige a própria “construção de cidade”, a aproximação da gestão urbana e da habitacional deverá ser sempre promovida, removendo-se barreiras institucionais e de informação, para tornar isso possível. Esta é mais uma tarefa de política urbana em que o Ministério das Cidades, com o Conselho das Cidades, tem papel fundamental.


Uma fragilidade dos PLHIS, como se sabe, é a não obrigatoriedade de sua previsão legal, estando, assim, sob a discricionariedade dos governos municipais e estaduais a sua implementação, que também dependerá fundamentalmente da presença e da pressão da sociedade. Por outro lado, cabe ao governo federal efetivar o SNHIS como “centralizador de programas e projetos” e minimizar a alocação de recursos fora desse marco.

Nesse sentido, é premente o reforço do papel indutor do governo federal para a consolidação plena do SNHIS, associando maiores investimentos com a revisão dos modelos de políticas e a pactuação federativa. Efetivamente, e infelizmente, ações do próprio governo federal parecem contrariar as teses que este ajudou a criar e implantar – Crédito Solidário, SNHIS, FNHIS etc. – como eixos da política habitacional a partir de 2003.

Por último, ressalta-se o papel da sociedade em dar continuidade à implementação do SNHIS, reafirmando e refinando as formas de participação social no planejamento urbano e no habitacional, em particular.

Concluindo, verificam-se enormes desafios colocados à sociedade brasileira para o cumprimento do direito básico da moradia. A dimensão do esforço e a retrospectiva da produção habitacional e da cidade permitem apontar a importância da produção social da moradia como forma historicamente não reconhecida nem incorporada pela política pública, mas extremamente difundida no sentido da produção de nossas cidades. Reforçar a produção social da moradia, capacitando e fomentando esta forma de produção habitacional, significaria ao menos a valorização da cooperação para o cumprimento dos objetivos

colocados para o país. Nesse sentido, a mobilização da sociedade deve ser considerada como fundamental para concretizar o esforço que resultará em cidades para todos.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República