



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS DE ARARAQUARA

CLAUDIO GOMES DA SILVA JUNIOR

**A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA ENTRE 2003 E 2010:
RUPTURAS E CONTINUISMOS**



ARARAQUARA - SP

2011

CLAUDIO GOMES DA SILVA JUNIOR

**A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA ENTRE 2003 E 2010:
RUPTURAS E CONTINUISMOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (UNESP – FCLAr) – como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Política Econômica, Finanças e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Claudio César de Paiva

ARARAQUARA – SP

2011

CLAUDIO GOMES DA SILVA JUNIOR

**A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA ENTRE 2003 E 2010:
RUPTURAS E CONTINUIISMOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (UNESP – FCLAr) – como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Política Econômica, Finanças e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Claudio César de Paiva

Data de Defesa: 14/09/2011, UNESP-FCLAr, Araraquara

Membros Componentes da Banca Examinadora:

Presidente: Prof. Dr. Claudio César de Paiva (UNESP/FCLAr)

Membro Titular: Profa. Dra. Carolina Maria Pozzi de Castro (UFSCAR e LABHAB/USP)

Membro Titular: Prof. Dr. Elton Eustáquio Casagrande (UNESP/FCLAr)

Local: Universidade Estadual Paulista

Faculdade de Ciências e Letra

UNESP – Campus Araraquara

*À minha família, namorada,
amigos e mestres.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que colaboraram, direta ou indiretamente, com o desenvolvimento e conclusão deste trabalho, tornando-se impossível relacioná-los sem cometer erros. Porém, seria injusto se não agradecesse a algumas pessoas de forma particular.

Primeiramente, agradeço a Deus pela oportunidade de iniciar e concluir o mestrado.

Agradeço às minhas avós – Clotilde e Regina –, aos meus pais – Claudio e Lúcia –, irmãos – Kátia, Brígida e Luiz –, cunhados e sobrinhos, bem como a todos os meus familiares, que compreenderam a importância desta etapa e me incentivaram nos momentos em que mais precisei, seja com uma carona, um abraço, um sorriso, com lágrimas, silêncio e orações. Agradeço à Ana Carolina, excepcional companheira, pela paciência, carinho e dedicação com esse errante homem.

Agradeço a compreensão e incentivo dos velhos amigos – Aline, Eduardo e Francisco. E, aos novos, de modo especial, à Rúbia e Cecília e ao meu grande irmão Stênio, agradeço pela solidariedade e amizade ímpar, pelo companheirismo, pelas trocas de idéias, pelos bons momentos que pudemos compartilhar e por aquele pedacinho da casa de vocês que tão bem me aconchegou. Vocês foram peças-chave nessa conquista!

Agradeço as amigas e companheiros do Consórcio Diagonal Ductor, do Consórcio Diagonal Villagua e da CDHU, por todo o apoio e compreensão no ambiente de trabalho. De modo especial, agradeço à Dra. Solange Maria Santana, coordenadora, professora, amiga e mãe. Sem sua compreensão e oportunidade jamais teria conseguido alcançar esse objetivo.

Agradeço aos Profs. Dr. Antonio Sergio Carvalho Rocha e Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza pelo incentivo a seguir os caminhos da academia. E, aos Profs. Dr. Elton Eustáquio Casagrande e Dra. Carolina Maria Pozzi de Castro, pelas significativas contribuições à qualificação e avaliação deste trabalho.

E, de modo mais que especial, agradeço ao amigo e “pai”, Prof. Dr. Claudio César Paiva, pelas críticas ao meu primeiro projeto de pesquisa, pelos “puxões de orelha”, orientações, motivações, dedicação, paciência e por ter acreditado nesta pesquisa e no meu potencial. Sua humildade e simplicidade me marcaram e provam que para ser um respeitado acadêmico não precisamos utilizar metodologias autoritárias e prepotentes. Muito obrigado por tão rico convívio!

A todos, meus sinceros agradecimentos e peço a Deus que os abençoe e os proteja!

"A economia só será viável se for humana, para o homem e pelo homem"

(Beato João Paulo II)

RESUMO

O objetivo principal dessa dissertação é abordar a política habitacional desenvolvida pelo Governo Federal entre 2003 a 2010, a fim de identificar pontos de ruptura e continuidade em relação às intervenções habitacionais outrora implementadas. Assim, procura-se responder até que ponto a política habitacional desenvolvida nesse período representou uma ruptura em relação às políticas adotadas anteriormente, em particular, no que tange as ações voltadas à habitação de interesse social, bem como, se tal política correspondeu a uma mudança de paradigma na interferência governamental nos processos de produção, distribuição e consumo de unidades habitacionais. Por meio de ampla revisão bibliográfica e arrolamento de dados e informações, conclui-se que a política habitacional, no período, mesclou rupturas – em termos conceituais, metodológicos e quantitativos – e continuidades – em termos qualitativos e de execução dos programas e ações.

Palavras-chaves: Política federal. Habitação. Ruptura. Continuidade.

ABSTRACT

The main objective of this dissertation is approach the housing policy developed by the Federal Government, between from 2003 to 2010, in order to identify some points of rupture and continuity in relation to housing interventions once implemented. Therefore, seeks to answer the extent to which housing policy developed during this period represents a break with the policies earlier adopted, particularly, regarding actions related for social housing, as well as if such a policy represents a paradigm shift in government interference in the processes of production, distribution and consumption of housing units. By means of extensive bibliography and listing data and information, we have been concluded that the housing policy mix ruptures – in conceptual, methodological and quantitative terms – and continuity – in qualitative and execution of programs and actions term.

Keywords: Federal Policy. Housing. Rupture. Continuity.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – Organização Institucional do Sistema Nacional de Habitação.....	39
Figura 1.2 – Déficit Habitacional por Faixa de Renda – Censo 2000.....	41
Figura 1.3 – Estrutura do Sistema Nacional de Habitacional Sistema Nacional de Habitação.....	42
Figura 1.4 – Fluxo Operacional e Estrutura Institucional do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.....	45
Figura 1.5 – Fluxo Operacional e Estrutura Institucional do Sistema Nacional de Habitação de Mercado.....	47
Figura 2.1 – Comparação entre a concentração dos Assentamentos Precários e os Resultados da Ação de Urbanização de Assentamentos Precários, entre 2003 e 2010.....	66
Figura 2.2– Despesa da União Executadas na Função “Habitação”, entre 2003 e 2010 (a preços de 1999).....	71
Figura 2.3 – Recursos Contratados pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (em milhões R\$).....	76
Figura 2.4 – Recursos do FGTS aplicados em Habitação de 1995 a 2010 (em mil R\$ - a preços de 1995).....	79
Figura 2.5 – Comparativo entre o Percentual de Concentração Regional do Déficit Habitacional e dos Recursos Realizados do FGTS, por Região, entre 2003 e 2010.....	79
Figura 2.6 – Investimentos Realizados com recursos do FGTS, por Programa, entre 2003 e 2010 (em %)......	81
Figura 2.7 – Execução Orçamentária do FGTS no Programa Carta de Crédito Individual, entre 2003 e 2010 (em milhões R\$).....	82
Figura 2.8 – Execução Orçamentária do FGTS no Programa Carta de Crédito Associativa, entre 2003 e 2010 (em milhões R\$).....	84
Figura 2.9 – Análise Relativa da Execução Orçamentária do FGTS no Programa Carta de Crédito Associativa, entre 2003 e 2010 (em milhões R\$).....	84
Figura 2.10 – Execução Orçamentária do FGTS para o Programa Pró-Moradia, entre 2003 e 2010 (em milhões R\$).....	86
Figura 2.11 – Fluxo Operacional de Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial....	87
Figura 2.12 – Contrações do Programa de Arrendamento Residencial, entre 2003 e 2009 (em R\$ milhões).....	88
Figura 2.13 – Contratações do Programa de Crédito Solidário, entre 2005 e 2009 (em R\$ milhões).....	91
Figura 2.14 – Montantes Emprestados com Recursos do FAT, entre 1995 e 2010 (em Mil R\$ - a preços de 1995).....	93
Figura 2.15 – Quantidade Relativa de UHs Financiadas, por Faixa de Renda, entre 2003 e 2010 (em Mil).....	96

Figura 2.16 – Comparativo entre o Percentual de Concentração Regional do Déficit Habitacional, dos Montantes de Recursos Repassados para HIS e da Quantidade Estimada de Famílias Atendidas.....	98
Figura 3.1 – Formas de Atendimento e Estratégias do Programa Minha Casa Minha Vida.....	102
Figura 3.2 – Distribuição Percentual Regional do Déficit Habitacional e da Contratação de UHs pelo Programa Minha Casa Minha Vida.....	111
Figura 3.3 – Distribuição Percentual da Quantidade de UHs Contratadas.....	112
Figura 3.4 – Distribuição Percentual dos Valores Contratados.....	113

LISTA DE MAPAS

Mapa A.1 - Mapa Nacional das Tipologias do PlanHab.....	136
Mapa A.2 - Municípios Tipos A.....	137
Mapa A.3 - Municípios Tipo B.....	138
Mapa A.4 - Municípios Tipo C.....	138
Mapa A.5 - Municípios Tipo D.....	138
Mapa A.6 - Municípios Tipo E.....	139
Mapa A.7 - Municípios Tipo F.....	139
Mapa A.8 - Municípios Tipo G.....	139
Mapa A.9 - Municípios Tipo H.....	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 – Despesas Discricionárias Totais do Ministério das Cidades, entre os anos de 2003 e 2010.....	30
Tabela 1.2 – Evolução da adesão dos Municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.....	44
Tabela 1.3 – Metas Financeiras do Plano Nacional de Habitação.....	51
Tabela 2.1 – Valor Repassado pela União para a Urbanização de Assentamentos Precários, entre 2003 e 2010 (em mil R\$ - valores correntes).....	64
Tabela 2.2 – Quantidade de Municípios Atendidos pela Ação de Urbanização de Assentamentos Precários, entre 2003 e 2010.....	65
Tabela 2.3 – Quantidade de Planos Locais de Habitação de Interesse Social, por Municípios.....	69
Tabela 2.4 – Montantes Realizados com Recursos do FGTS, por Programa, entre 2003 e 2010 (em Mil R\$ - a valores correntes).....	80
Tabela 2.5 – Quantidade de Contratos Firmados e Números de UHs Disponibilizadas pelos PMIs, entre 2002 e 2010 (em Mil R\$).....	94
Tabela 2.6 – Quantidade UHs Financiadas, entre 1964 e 2010, por Governos.....	95
Tabela 2.7 – Quantidade de UHs Financiadas, por Faixa de Renda, entre 2003 e 2010 (em Mil).....	96
Tabela 2.8 – Montante de Recursos Financeiros Repassado aos Estados para Provisão de HIS (em Mil R\$).....	97
Tabela 2.9 – Estimativa de Famílias Atendidas pelas Ações de Provisão de HIS.....	98
Tabela 3.1 – Meta Quantitativa do Programa Minha Casa Minha Vida, por Faixa de Renda Familiar e Região do País	110
Tabela 3.2 – Quantidade de UHs e Valores Contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, entre 2009 e 2010.....	110
Tabela 3.3 – Déficit Habitacional e Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida.....	114
Tabela 3.4 – Distribuição Regional dos Empreendimentos construídos pelo Programa Minha Casa Minha Vida, destinados às famílias com renda mensal entre 0 e 3 SM.....	119
Tabela 3.5. – Comparação entre Déficit Acumulado (até 2000) e as Metas de Atendimento do Programa Minha Casa Minha Vida, por faixa de renda.....	121
Tabela C – Valores Limites das Tipologias no Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR.....	143

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 – Principais Ações do Ministério das Cidades, entre 2003 e 2010.....	31
Quadro 1.2 – Números Gerais das Três Primeiras Conferências das Cidades.....	35
Quadro 1.3 – Princípios, Objetivos, Diretrizes e Componentes da Política Nacional de Habitação.....	36
Quadro 1.4 – Objetivos e Estratégias do Plano Nacional de Habitação.....	50
Quadro 1.5 – Grupos de Atendimento e Fontes de Recursos do PlanHab.....	52
Quadro 1.6 – Tipologia de Municípios adotados pelo PlanHab.....	53
Quadro 1.7 – Definição dos Grupos de Atendimento do PlanHab.....	54
Quadro 1.8 – Definição dos Limites de Subsídios do PlanHab.....	56
Quadro 2.1 – Programas e Ações Federais de Habitação por Fontes de Recursos.....	59
Quadro 2.2 – Quantidade de Contratos de Planos Locais de Habitação de Interesse Social Ativos.....	69
Quadro 3.1 – Valor do Subsídio por Localidade do Imóvel e Faixa de Renda Familiar.....	105
Quadro 3.2 – Quantidade Máxima de UHs por Projeto no PMCMV-Entidades.....	107
Quadro 3.3 – Projeção de Erradicação do Déficit Habitacional Acumulado até 2007 mantendo-se constantes a quantidade média de UHs e os valores médios contratados.....	115
Quadro 3.4 – Pontos do PlanHab Considerados e Desconsiderados pelo Programa Minha Casa Minha Vida.....	117
Quadro B – Especificações dos Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida	140
Quadro D – Valores Limites das Tipologias no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades.....	145

LISTA DE ABREVIATURAS

ATEC	Assistência Técnica
BACEN:	Banco Central do Brasil
BID:	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES:	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH:	Banco Nacional de Habitação
CADIM:	Cadastro Informativo de Créditos não quitados do Setor Público Federal
CADMUT:	Cadastro Nacional de Mutuários
CADÚnico:	Cadastro Único
CBTU:	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CCFDS:	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CEF:	Caixa Econômica Federal
CF:	Constituição Federal
CGFGTS:	Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CGFNHIS:	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CLT:	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMN:	Conselho Monetário Nacional
CNC:	Conferência Nacional das Cidades
CODEFAT:	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COHAB:	Companhias de Habitação
ConCidades:	Conselho das Cidades
CRIs:	Certificados de Recebíveis Imobiliários
DAP:	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DENATRAN:	Departamento Nacional de Trânsito
DI:	Subprograma de Desenvolvimento Institucional
DICT:	Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica
EO:	Entidade Organizadora
FAF:	Fundos de Aplicação Financeira
FAR:	Fundo de Arrendamento Residencial
FAS:	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAT:	Fundo de Apoio ao Trabalhador
FDS:	Fundo de Desenvolvimento Social
FGHab:	Fundo Garantidor da Habitação

FGTS:	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC:	Governo Fernando Henrique Cardoso
FEHIS:	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social
FMHIS:	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNHIS:	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HBB:	Programa Habitar Brasil-BID
HIS:	Habitação de Interesse Social
IPCA:	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LOA:	Lei Orçamentária Anual
MBES:	Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
MDU:	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU:	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MPO:	Ministério do Planejamento e Orçamento
MTE:	Ministério do Trabalho e Emprego
OGU:	Orçamento Geral da União
PAC:	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG:	Programa de Ação Econômica do Governo
PAR:	Programa de Arrendamento Residencial
PCS:	Programa Crédito Solidário
PBQP-H:	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PEMAS:	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PlanHab:	Plano Nacional de Habitação
PLHIS:	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV:	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV- FAR:	Programa Minha Casa Minha Vida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial
PMCMV- Entidades:	Programa Habitacional Popular –Entidades
PMI:	Projetos Multissetoriais Integrados
PNDU:	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNDR:	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNH:	Política Nacional de Habitação
PNHR:	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU:	Programa Nacional de Habitação Urbana
PPA:	Plano Plurianual

PPI:	Projetos Prioritários de Investimentos
PSH:	Programa de Subsídio Habitacional
PSM:	Ação de Apoio à Produção Social da Moradia
RET:	Regime Especial de Tributação
RIDE:	Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico
RM:	Região Metropolitana
SBPE:	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC:	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEDU:	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPURB:	Secretaria de Política Urbana
SFH:	Sistema Financeiro da Habitação
SFI:	Sistema Financeiro Imobiliário
SimaHab:	Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação
SINAP:	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
SM:	Salário Mínimo
SNH:	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS:	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHM:	Sistema Nacional de Habitação de Mercado
STN:	Secretaria do Tesouro Nacional
TRENSURB:	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre
TTS:	Trabalho Técnico Social
TVNBR:	Sistema de Televisão do Governo Federal
UHs:	Unidades Habitacionais
UN-Habitat:	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
ZEIS:	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
CAPÍTULO 1: O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DO GOVERNO LULA.....	22
1.1 Introdução	22
1.2 Breve Retrospectiva Histórica da Política Habitacional Brasileira	23
1.3 O Ministério das Cidades e sua Estrutura Institucional	27
1.4 Política Habitacional do Governo Lula e seus Instrumentos	31
1.4.1 A participação popular no desenvolvimento do novo paradigma da política habitacional brasileira.....	32
1.4.2 A Política Nacional de Habitação (PNH) e seus Instrumentos	36
1.4.2.1 Sistema Nacional de Habitação (SNH)	39
1.4.2.2 Desenvolvimento Institucional.....	48
1.4.2.3 Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SimaHab).....	49
1.4.2.4 Plano Nacional de Habitação (PlanHab).....	50
1.5 Considerações Parciais.....	57
CAPÍTULO 2: OS PROGRAMAS HABITACIONAIS FEDERAIS DESENVOLVIDOS ENTRE 2003 E 2010.....	58
2.1. Introdução.....	58
2.2 Programas Executados com Recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).....	60
2.2.1 Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários ..	63
2.2.2 Programa de Habitação de Interesse Social (HIS)	66
2.2.2.1 Ação de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social.....	67
2.2.2.2 Ação de Apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).....	68
2.2.2.3 Ação de Apoio à Produção Social da Moradia (PSM)	70
2.3 Programas Executados com Recursos do Orçamento Geral da União (OGU).....	71
2.3.1 Habitar Brasil-BID (HBB).....	72
2.3.2 Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H).....	74
2.3.3 Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH).....	75
2.3.4 Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) - Intervenções em Favelas	77
2.4 Programas Executados com Recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).....	77
2.4.1 Programa Carta de Crédito Individual.....	81

2.4.2 Programa Carta de Crédito Associativa	83
2.4.3 Programa Pró-Moradia	85
2.5 Programa Executado com Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)...	86
2.5.1 Programa de Arrendamento Residencial (PAR).....	87
2.6 Programa Executado com Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).....	89
2.6.1 Programa Crédito Solidário (PCS)	90
2.7 Programa Executado com Recursos do Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT).....	92
2.7.1 Projetos Multissetoriais Integrados Urbanos (PMI)	93
2.8 Guia às Considerações Parciais.....	94
CAPÍTULO 3: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	100
3.1 Introdução.....	100
3.2 O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).....	101
3.2.1 Programa com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV-FAR)....	103
3.2.2 Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).....	104
3.2.3 Programa Habitacional Popular –Entidades (PMCMV-Entidades)	106
3.2.4 Programa de Infraestrutura para Habitação Popular.....	107
3.2.5 Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).....	108
3.3 Metas, Investimentos e Resultados.....	109
3.4 As Principais Críticas ao Programa	115
3.5 Considerações Parciais	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	128
ANEXO A: Distribuição Geográfica das Tipologias de Municípios no PlanHab	136
ANEXO B: Parâmetros Técnicos do PMCMV	140
ANEXO C: Valores Máximos das UHs no PMCMV-FAR	143
ANEXO D: Valores Máximos das UHs no PMCMV-PNHU.....	144
ANEXO E: Valores Máximos das UHs no PMCMV-Entidades	145

INTRODUÇÃO

Esta dissertação aborda a política habitacional brasileira desenvolvida entre os anos de 2003 e 2010, a fim de apresentar pontos de rupturas – seja por meio de inovação, seja pelo rompimento de antigas práticas – e pontos de continuísmos – prolongamento de ações antes realizadas ou reproduções de práticas e/ou resultados – em relação às políticas federais de habitação outrora implementadas no país.

A relevância de pesquisar sobre este tema justifica-se quando consideramos que o ato de “morar” é inerente e um fenômeno indispensável à vida humana. Além disso, trata-se de um direito humano, garantido e protegido por Convenções Internacionais e instrumentos nacionais. Todavia, desde o final do século XX, o direito de morar e a política habitacional não receberam a devida atenção dos respectivos Governos Federais e, quando receberam, seus instrumentos e resultados foram incapazes de solucionar os problemas habitacionais então existentes.

Segundo Lannoy (2006), a falta de solução para tão complexo problema poderia estar relacionada à: (a) falta de prioridade dos governos ao setor habitacional; (b) restrições orçamentárias do Estado; (c) pouca eficiência dos programas habitacionais implantados; (d) dificuldade de mensurar os recursos aplicados; e (e) a incapacidade do Estado em focar a política habitacional na faixa de renda predominante no déficit habitacional.

Em 2003, com a eleição do Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, as questões de moradia voltaram a ter relevância política e institucional, após décadas realizando programas habitacionais fragmentados, descontínuos e desfocados. Para isso, o recém-eleito presidente criou o Ministério das Cidades a fim de preencher a lacuna institucional existente, desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), e, assim, estabeleceu um pilar institucional que amparou a implementação de uma política habitacional efetiva. Com a criação do Ministério das Cidades foi estabelecido um novo marco político-institucional para o setor habitacional, demonstrando que os desafios urbanos do país precisavam ser enfrentados por meio de políticas de Estado e com uma abordagem que integrasse as questões habitacionais às demais questões urbanas.

Em 2004, o Governo Federal apresentou um conjunto de medidas e ações que figuraram uma nova Política Nacional de Habitação (PNH), desenvolvida por meio de um histórico processo participativo, que avançou no combate às causas e conseqüências do déficit

habitacional do país. Sob os princípios e diretrizes da PNH, baseado no tripé participação popular, financiamento abundante e diferenciado às diferentes demandas e arcabouço institucional, a União, em parceria com Estados, Municípios e outros agentes que atuam no setor, desenvolveu uma série de Programas com o objetivo de universalizar o acesso à moradia digna no país. Destaca-se o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, que, com pujantes investimentos, se tornou o “carro-chefe” das intervenções habitacionais do país.

Deste modo, dois motivos específicos justificam a elaboração deste trabalho. Primeiro, procuramos analisar se as ações implementadas na área habitacional, entre 2003 e 2010, resultaram em reais benefícios às famílias com renda mensal de até 3 SM. E, segundo, para apresentarmos pontos consistentes e frágeis desta política habitacional, de modo a colaborar com as reflexões sobre políticas habitacionais e futuras intervenções do Governo Federal.

O objetivo geral dessa dissertação é promover uma análise da política habitacional brasileira implementada no período compreendido entre os anos de 2003 e 2010. Desse modo, procura-se identificar os pontos de ruptura e continuísmo em relação às intervenções promovidas por Governos anteriores, identificar os principais entraves à execução de uma política habitacional voltada ao atendimento da população de baixa renda, bem como avaliar até que ponto as intervenções e os resultados da política habitacional desenvolvida nesse período foram suficientes para ancorar a premissa de que ocorreu uma mudança de paradigma na política habitacional brasileira.

E, de modo específico, pretendemos: (a) conhecer as principais características e estratégias de ação da política habitacional desenvolvidas entre 2003 e 2010; (b) analisar as alterações no arcabouço institucional e no planejamento da política habitacional no Governo Lula, em relação aos Governos anteriores; (c) apresentar as principais diretrizes do Ministério das Cidades, bem como discutir suas principais ações e os programas habitacionais por ele conduzidos; (d) e, por fim, verificar os pontos de ruptura e continuísmo no desenvolvimento da política nacional de habitação.

Para tanto, a dissertação está estruturada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo realizamos uma breve retrospectiva da trajetória da política habitacional do país, abordamos a importância da criação do Ministério das Cidades, seus princípios e diretrizes, bem como apresentamos a PNH e seus instrumentos. No segundo, elucidamos e avaliamos os principais Programas e Ações federais de habitação, conforme fonte de recursos, focados ao atendimento das famílias com renda mensal de até 3 SM. E, no

terceiro capítulo, apresentamos o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), “carro-chefe” na condução dos investimentos e atendimentos habitacionais, entre 2009 e 2010, suas metas, resultados alcançados e a sistematização das principais críticas dos especialistas e pesquisadores da área.

Para elaboração deste trabalho realizamos uma ampla revisão bibliográfica sobre o tema, com base em livros, artigos científicos, relatórios técnicos, documentos oficiais e reportagens, assim como se promoveu um levantamento de dados e informações junto à Caixa Econômica Federal (CEF), Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e outras instituições, a fim de fomentar as devidas análises. Contudo, ressalta-se a dificuldade de acessar e obter dados de alguns Programas e Ações, junto ao Ministério das Cidades e à CEF, o que limitou o poder da análise.

CAPÍTULO 1:

O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DO GOVERNO LULA

1.1 Introdução

Com o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, suas atribuições foram pulverizadas entre alguns órgãos e Ministérios, os quais não possuíam *know-how* para desenvolverem políticas públicas urbanas. Assim, entre 1986 a 2002, prevaleceu a desfragmentação institucional no âmbito das políticas habitacionais e o Governo Federal limitou-se em criar programas paliativos e descontínuos.

Quase duas décadas após a extinção do BNH, as questões urbanas e habitacionais retomaram a devida relevância social, econômica e institucional. Em 2003, ao criar o Ministério das Cidades, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva expôs o compromisso do Governo Federal em definir as diretrizes gerais à realização de uma política nacional de desenvolvimento urbano e uma política nacional de habitação. Ao preencher o vazio institucional existente, o Estado brasileiro proporcionou uma base estrutural sólida para implementar políticas públicas integradas com vistas a dirimir os problemas habitacionais e promover uma inédita política urbana (AZEVEDO, 2007; MINISTÉRIO DAS CIDADES¹).

Desse modo, assume-se a hipótese de que a criação do Ministério das Cidades e suas ações representam uma significativa ruptura em relação às práticas habitacionais outrora desenvolvidas, pois os programas instituídos, entre 2003 e 2010, contribuíram relevantemente para dirimir as necessidades habitacionais da população com rendimento de até 5 SM, na qual se concentrava 96,6% do déficit habitacional brasileiro (BRASIL, 2010a, p.1).

Nessa perspectiva, faremos uma breve retrospectiva histórica da política habitacional, dividindo-a em cinco momentos, bem como apresentaremos as estratégias e instrumentos da política habitacional brasileira contemporânea. Ao realizar esta breve retrospectiva, nosso objetivo é chamar a atenção para o fato de que as ações e os programas implementados nesse

¹ Conforme *site* do Ministério das Cidades: www.cidades.gov.br.

período puseram fim às práticas fragmentadas na área de habitação e permitiu consolidar uma política de longo prazo para acometer diretamente o déficit habitacional do país.

1.2 Breve Retrospectiva Histórica da Política Habitacional Brasileira

A trajetória histórica da política habitacional pode ser apresentada em cinco fases, a saber: do início do Século XX a 1964, de 1964 a 1985, de 1986 a 1994, de 1995 a 2002 e, por fim, de 2003 a 2010².

Na primeira metade do Século XX, o setor habitacional brasileiro deparava-se a uma grave crise³, tendo, de um lado, a crescente demanda por moradia e, por outro, a racionalização do crédito causada pela forte aceleração inflacionária e pelas taxas de juros nominais e fixas (SANTOS, 1999, p.10). Assim, diante da insuficiência do mercado em solucionar a crise e das constantes reivindicações dos trabalhadores, o Estado assumiu a responsabilidade em ofertar e financiar casas populares por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), bem como, pela Fundação da Casa Popular, criados em 1937 e 1946, respectivamente (CASTRO, 1999, p.63-67).

O período que compreende os anos de 1964 e 1985 pode ser caracterizado como o auge da política habitacional, desenvolvida pelos Governos Militares. Em 1964, em meio à crise democrática, o Presidente Castelo Branco criou o Banco Nacional de Habitação (BNH)⁴, a fim de estruturar e desenvolver o setor da construção civil, responder à crise habitacional existente e “atrair” o apoio das massas às ações do Regime Militar. Em complemento a sua criação, no ano de 1967, o Governo regulamentou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH)⁵, para dispor crédito habitacional e, assim, facilitar o acesso à casa própria (ARRETCHE, 1990; SANTOS, 1999).

² Revisão de período com base no trabalho de Cardoso Junior e Jaccoud, 2005, p.241.

³ O reflexo desta situação, segundo dados do IBMEC (1974 apud SANTOS, 1999; RODRIGUES, 1994), era um déficit habitacional na ordem de 8 milhões de famílias, visivelmente observável nas crescentes favelas.

⁴ Conforme Arretche (1990), o projeto foi elaborado pela Dep. Sandra Cavalcanti e implementado pela Lei Federal nº 4.380/1964. Sua criação integrou a Reforma Monetária-Financeira do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), bem como demarcou a presença dos Militares na habitação e na promoção de política social.

⁵ Os principais recursos do SFH eram providos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – poupança compulsória dos trabalhadores formais – e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – poupanças voluntárias e captação de letras no mercado imobiliário (ARRETCHE, 1990; CASTRO, 1999).

A implementação do BNH-SFH foi de suma importância ao embate dos problemas habitacionais, principalmente porque: (a) entre 1964 e 1986, o país possuía uma política habitacional estabelecida; (b) existia uma estrutura institucional federal que somava-se a uma rede de agentes públicos e privados para viabilizar ações e recursos; (c) criou-se um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos para investir em moradia; (d) criaram-se compromissos públicos para redistribuir recursos captados, conforme os critérios determinados pelo Governo Federal; (e) a carência habitacional foi parcialmente contida⁶, devido significativo montante de recursos investidos que proporcionaram a entrega de 4,3 milhões de habitações⁷; e (f) permaneceram heranças que contribuíram ao desenvolvimento de políticas habitacionais posteriores.

Em 1986, devido a fatores estruturantes do BNH⁸ e o distanciamento do Estado no financiamento dos gastos públicos necessários ao desenvolvimento urbano, o Presidente Sarney extinguiu o Banco⁹ (AZEVEDO, 2007; CARDOSO, S.d.) e suas atribuições foram distribuídas entre o Banco Central do Brasil (BACEN) – normatização e fiscalização –, a CEF – agente financeiro do SFH, gestor do FGTS e receptor dos recursos humanos e acervo técnico – o Conselho Monetário Nacional (CMN) – regulamentação do crédito habitacional – e o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente – formulador de propostas urbanas e habitacionais (BONDUKI, 2008; CARDOSO JUNIOR; JACCOUD, 2005).

Deste modo, entre 1986 e 1994, iniciou-se o terceiro momento da política habitacional, caracterizado pela crise institucional e pela ausência de rumos das ações governamentais que exauriram práticas habitacionais sistêmicas (CARDOSO JUNIOR; JACCOUD, 2005; SANTOS, 1999). Nos Governos dos Presidentes Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992), a crise do SFH inviabilizou qualquer tentativa de implementar uma política habitacional consistente. Contudo, devido a mobilização popular e as ocupações aos vazios urbanos, o

⁶ A produção habitacional foi inferior às necessidades da época, bem como os recursos investidos não priorizaram a moradia para população pobre. Conforme Santos (1999), apenas 33% dos recursos foram destinados à HIS. Isto porque, o BNH-SFH concedia subsídios proporcionais ao montante dos empréstimos para financiamento, assim, a classe média recebia mais subsídios, o mercado imobiliário consolidava-se para atender esta camada populacional e os pobres eram excluídos do atendimento (ARRETCHE, 1990), sendo necessário, após 1975, realizar programas alternativos a fim de responder as demandas dessas famílias, no curto prazo.

⁷ Conforme BONDUKI, 2008; SLVEIRA; MALPEZZI apud SANTOS, 1999.

⁸ No plano financeiro, o BNH-SFH estava firmado em um modelo auto-sustentável, vulnerável à externalidades. Assim, a recessão da década de 80, a alta inflação, o desemprego e a redução nos níveis salariais, diminuíram a captação de recursos e afetou, diretamente, a reposição dos investimentos em curso, aumentando a inadimplência e tornando-o um banco insolúvel (BONDUKI, 2008; SANTOS, 1999).

⁹ Decreto-Lei Federal nº 2.291/1986.

Governo estabeleceu programas paliativos, utilizando poucos recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU) (CASTRO; 1999; SANTOS, 1999). Entre 1993 e 1994, o Governo Itamar Franco tentou concluir obras iniciadas anteriormente¹⁰, bem como alterou regras do SFH para estabelecer um novo plano de amortização das parcelas habitacionais (CARDOSO, S.d.; SANTOS, 1999)¹¹.

Entre 1995 e 2002, estabeleceu-se o quarto momento histórico da política habitacional do Brasil. Ao criar um novo desenho à produção e ao sistema de financiamento de moradias, o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) iniciou um processo de reorganização institucional. Em 1996, a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) apresentou a Política Nacional de Habitação, com vistas a acometer o déficit habitacional¹². Além disso, em 1997, foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)¹³, com o objetivo de financiar as demandas habitacionais das famílias de classe mais elevada, através da captação de recursos internacionais e dos fundos de pensões, operando com recursos privados, sem a interferência do Estado¹⁴. Entretanto, essas medidas foram limitadas e seus resultados ficaram abaixo das metas previamente estabelecidas.

Diante do quadro apresentado é possível afirmar que, entre 1986 e 2002, criou-se um “vazio” em relação à política de habitação e sua participação nas agendas prioritárias de Governo foi praticamente excluída. Somados a essa subestimação, os programas habitacionais não foram efetivos, principalmente por causa: (a) da fragmentação institucional e constantes mudanças estruturais; (b) da implantação de programas fragmentados e descontínuos; (c) da fragilidade das políticas públicas frente aos mecanismos de exclusão e segregação espacial; (d) dos reduzidos recursos destinados às políticas públicas; (e) da desvinculação dos programas habitacionais dos demais programas de desenvolvimento urbano e políticas

¹⁰ Porém, pouco se avançou, pois o Governo Itamar estava sem recursos habitacionais, haja vista que o Governo Collor engessou sua utilização e provocou um rombo no FGTS.

¹¹ As metas desses programas não foram cumpridas, principalmente porque eram desvinculados das ações de saneamento e desenvolvimento urbano, não havia controle sobre a qualidade das habitações construídas, as fontes de recursos eram mal utilizadas e as práticas clientelistas dominavam a coordenação dos programas e dos recursos (BONDUKI, 2008; SANTOS, 1999; VASCONCELOS; CANDIDO JUNIOR, 1996).

¹² Essa política foi organizada em três vertentes de atuação: (a) financiamento para reurbanização de áreas degradadas; (b) financiamento para construção e/ou melhoria de habitações de famílias com renda até 12 SM e; (c) ações para melhorar o funcionamento do mercado habitacional (SANTOS, 1999, p.22). Neste sentido, foram apresentados os programas: (a) Carta de Crédito Individual e Associativa; (b) Pró-Moradia; (c) Apoio à Produção e; (d) Arrendamento Residencial (BONDUKI, 2008; VASCONCELOS; CANDIDO JUNIOR, 1996).

¹³ Lei Federal nº 9.514/1997.

¹⁴ Conforme AZEVEDO, 2007; BONDUKI, 2008; CARDOSO, S.d.; CARDOSO JUNIOR; JACCOUD, 2005; CASTRO, 1999; MARICATO, 1998.

fundiárias; (f) da falta de controle sobre a qualidade das habitações construídas e; (g) da existência de práticas “clientelistas” nas instituições estatais e com o mercado imobiliário¹⁵.

Dentre essas causas elencadas para a baixa efetividade da política habitacional, a desfragmentação institucional é suprema e abarca as demais causas. De modo a exemplificá-la, entre 1986 e 2002, as ações federais para habitação “percorreu” sete instituições. Em 1986, com o fim do BNH, parte de suas atribuições foram transferidas à CEF, vinculada ao Ministério da Fazenda, e parte transferida ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). No ano de 1987, o MDU tornou-se Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), reincorporando as responsabilidades da CEF. Em 1988, extinguiu-se o MHU e formou-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), com as mesmas atribuições do MHU. Em 1989, o MBES foi suprimido e criou-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob a coordenação do Ministério do Interior, entretanto, as atividades do SFH e da CEF foram transferidas ao Ministério da Fazenda. No ano de 1995, extinguiu-se o SEAC e criou-se a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), sob a competência do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). E, em 1996, a SEPURB foi transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) (BRASIL, 2004b; CARDOSO, S.d).

Com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva mais uma vez as questões habitacionais foram transferidas de pasta, contudo, sob uma nova perspectiva. Sua eleição interrompeu os oito anos de Governo FHC e traduziu a expectativa da população em desenvolver as necessárias políticas sociais e permitir a participação popular na formulação e implementação das políticas públicas. Nesse sentido, em 2003, iniciou-se o quinto período, cujo “divisor de águas” foi a instituição do Ministério das Cidades. Sua criação colocou fim a constante fragmentação – ou desestruturação – institucional¹⁶ e às mudanças estruturais que prejudicavam a realização de políticas habitacionais sustentáveis e de longo prazo.

¹⁵ Conforme CARDOSO, S.d.; GRAZIA, RODRIGUES, 2003; MARICATO, 1998; SACHS, 1999; SANTOS, 1999; VASCONCELOS; CANDIDO JUNIOR, 1996;

¹⁶ Consideramos a fragmentação institucional como um “vazio institucional” haja vista que não se permitiu o estabelecimento de uma política pública nacional de habitação. É fato que alguns Estados – como São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Pernambuco – e Municípios – como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife – desenvolviam ações habitacionais locais – algumas, inclusive, contribuíram à Política Nacional de Habitação, apresentada em 2004 –, porém, de forma independente, sem a intervenção e/ou interlocução com um plano nacional.

1.3 O Ministério das Cidades e sua Estrutura Institucional

No ano de 2000, os principais “pensadores” das políticas urbanas e habitacionais apresentaram o Projeto Moradia¹⁷, que defendia a importância de modificar o modelo então vigente e estabelecia suas ações sob o tripé: participação popular, sistema de financiamento diferenciado às diferentes demandas e estabelecimento de um arcabouço institucional capaz de organizar e integrar as ações em torno das cidades. Somente sob esse tripé seria possível traçar novos rumos às questões urbanas e reverter os principais problemas urbanos.

O Projeto Moradia defendia que a articulação entre União, Estados e Municípios seria capaz de promover ações no longo prazo, enfatizando as questões habitacionais e interrelacionado-as com o saneamento ambiental, mobilidade urbana e as questões fundiárias. Contudo, para que essa articulação ocorresse eficientemente, sugeria a criação de uma instituição que elaborasse, planejasse, coordenasse, normatizasse e implantasse políticas de desenvolvimento urbano – o Ministério das Cidades (GRAZIA; RODRIGUES, 2003, p.17).

Em 2003, com a ascensão de Lula à Presidência da República, foi criado o proposto Ministério. Instituído por meio da Medida Provisória 103, posteriormente sob a Lei Federal nº 10.683/2003, Artigo 27º, foram definidas suas áreas de competência:

a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento (BRASIL, Lei n. 10.683/2003)

A partir dessas competências o Governo Federal expôs seu compromisso político e social de definir as diretrizes gerais à realização da política nacional de desenvolvimento urbano, preenchendo o vazio institucional e proporcionando uma base sólida para desenvolver

¹⁷ O Projeto Moradia é considerado o “embrião” da política nacional de habitação desenvolvida pelo Governo Lula (GRAZIA; RODRIGUES, 2003, p.17-18). Adiante apresentamos suas características e especificidades.

políticas públicas integradas com vistas a dirimir os problemas urbanos – especialmente o habitacional (AZEVEDO, 2007; BONDUKI, 2008; MINISTÉRIO DAS CIDADES).

A formulação dessas competências procedeu-se a partir das experiências adquiridas pela extinta Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU). Deste modo, alguns programas em andamento foram continuados, dentre os quais podemos citar: (i) o Programa Habitar Brasil-BID, da extinta SEDU; (ii) o Programa de Subsídio Habitacional, desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN); (iii) programas de habitação, saneamento e transporte implementados pela CEF e/ou Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e (iv) o Conselho Curador do FGTS (CCFGTS). O Ministério das Cidades também absorveu órgãos gestores e reguladores de transporte e mobilidade urbana que estavam vinculados a outros Ministérios, como a Cia. Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB) transferidas do Ministério dos Transportes e, o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) transferido do Ministério da Justiça (BRASIL, Lei n. 10.683/2003; MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Logo, observamos um ponto de continuísmo em relação ao Governo anterior: a permanência de programas habitacionais e instituições. De fato, eles representam um prolongamento do Governo FHC, no entanto, foram incorporados e aperfeiçoados conforme os princípios e objetivos do Ministério das Cidades e das suas políticas sufragâneas.

A criação do Ministério das Cidades foi inovadora e de central importância para o desenvolvimento urbano do país. Estabeleceu-se um arcabouço institucional – um Ministério com orçamento próprio e qualidade técnica – para coordenar, formular, implantar e gerenciar uma inédita política urbana nacional que integrasse os diferentes setores urbanos e desenvolvesse programas para dirimirem os principais problemas sociais das cidades¹⁸ (AZEVEDO, 2007; BONDUKI, 2008).

Sua missão institucional é “combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte” (MINISTÉRIO DAS CIDADES), de modo que consolidasse uma política urbana de longo prazo, que submetesse os recursos financeiros às estratégias e diretrizes da política pública – e não o processo inverso, como ocorreu no passado. Nesse sentido, o Governo Federal despontou para um novo paradigma pelo qual os problemas

¹⁸ Conforme previa os Artigos 2º e 3º do Estatuto das Cidades – Lei Federal nº 10.257/2001.

referentes às aglomerações nas cidades deixaram de ser observados isoladamente e foram enfrentados com políticas de Estado, superando as políticas setoriais fragmentadas e considerando as cidades como um todo (DUTRA, 2003; MARICATO, 2003).

Dada tamanha responsabilidade e prioridade do Governo Federal em enfrentar os problemas urbanos, o Presidente Lula compôs o Ministério das Cidades com uma equipe técnica qualificada. Nomeou o ex-governador Olívio Dutra, para coordenar os trabalhos, conduziu Ermínia Maricato à Secretaria Executiva e constituiu os demais quadros com profissionais reconhecidos por suas significativas contribuições aos estudos urbanos.

Para a consecução dos objetivos propostos, o Ministério foi estruturado em quatro Secretarias Nacionais que propõem e executam políticas frente aos principais problemas urbanos – saneamento ambiental, mobilidade urbana, as questões fundiárias e de habitação:

- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental: com a função de superar os entraves à universalização do abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário, bem como gerir os resíduos sólidos e as águas pluviais;
- Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade: para elaborar e implementar políticas de transporte e mobilidade integradas às demais políticas de desenvolvimento urbano, melhorando e democratizando o acesso ao espaço urbano, por meio de transportes coletivos, seguros e sustentáveis;
- Secretaria Nacional de Programas Urbanos: a fim de apoiar a implementação do Estatuto da Cidade, ampliar o acesso da população pobre à terra urbanizada, integrar entre os três níveis de Governo os programas de regularização fundiária, coordenar ações nas regiões urbanas centrais, desestimulando a expansão periférica das cidades e, por fim, reconhecer o direito à moradia da população preservando os recursos naturais;
- Secretaria Nacional de Habitação: dividida em três departamentos – de Produção Habitacional, de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica e de Urbanização de Assentamento Precários – tem a finalidade de formular e apresentar instrumentos à implementação da Política Nacional de Habitação integrada a outras políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano. Também, apóia tecnicamente os agentes promotores da Política Nacional de Habitação (PNH), promove mecanismos de participação e controle social nos programas habitacionais, bem como coordena e apóia as atividades referentes à habitação no Conselho das Cidades (ConCidades).

Vale observar que, antes da criação do Ministério das Cidades, as competências dessas Secretarias estavam vinculadas a outros Ministérios e/ou instituições federais que, ao longo do tempo, perderam ponto focal e/ou foram extintas. Neste sentido, quando elas foram redesenhadas tiveram como “norte” criar condições para promover o desenvolvimento urbano e regional, considerando as diversidades culturais, regionais e sociais do país¹⁹.

Conforme Tabela 1.1, observamos a evolução das despesas discricionárias totais executadas pelo Ministério das Cidades, entre 2003 e 2010.

Tabela 1.1 – Despesas Discricionárias Totais²⁰ do Ministério das Cidades, entre os anos de 2003 e 2010

Ano	Despesas Discricionárias Totais do Ministério das Cidades (valor corrente)	Despesas Discricionárias Totais do Ministério das Cidades (a preço de 2003)*	Var. % Anual	% em relação às Despesas Totais da União
2003	774.167.935	774.167.935	-	1,5
2004	1.265.781.688	1.176.382.545	52%	1,9
2005	1.929.546.926	1.696.736.442	44%	2,4
2006	2.926.051.807	2.494.638.054	47%	3,2
2007	6.504.633.522	5.308.943.188	113%	5,5
2008	6.404.858.631	4.936.142.181	-7%	5,1
2009	13.407.502.730	9.905.882.927	101%	8,6
2010	12.653.686.393	8.827.358.663	-11%	7,0

Fonte: SOF. In: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estatis/>.

Nota: (*) A preço de 2003, com base no IPCA (IPEADATA)

Nota-se que, entre 2003 e 2010, a preço de 2003, as despesas discricionárias do Ministério aumentaram em 10 vezes, representando, em 2010, 7% das despesas discricionárias totais da União, figurando-se como a sexta pasta em termos orçamentários²¹.

A partir da criação do Ministério das Cidades – e do orçamento a ele destinado –, observamos no Quadro 1.1, as principais ações do Governo Lula para efetivar esse novo paradigma que a política habitacional desenvolvida entre 2003 e 2010 representou.

¹⁹ Conforme entrevista do Ministro Márcio Fortes, à TVNBR, em 10/02/2010

²⁰ Despesas Discricionárias são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos (BRASIL, 2007c, p.5)

²¹ Posterior ao Ministério da Saúde (responsável por 30,3% das despesas discricionárias totais), da Educação (12,5%), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (9,4%), dos Transportes (8,7%) e da Defesa (8,6%).

Quadro 1.1 – Principais Ações do Ministério das Cidades, entre 2003 e 2010

Ano	Principais Ações
2003	Criação do Ministério das Cidades, realização das Conferências Municipais e Estaduais das Cidades, bem como da Primeira Conferência Nacional
2004	Apresentação da Política Nacional de Habitação (PNH)
2005	Criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)
2007	Início das atividades do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
2008	Apresentação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab)
2009	Apresentação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)
2010	Apresentação do PAC 2

Fonte: Elaboração própria com base em: Brasil, 2010a.

1.4 Política Habitacional do Governo Lula e seus Instrumentos

Em 2004, a Secretaria Nacional de Habitação e o Comitê Técnico de Habitação do ConCidades apresentaram a nova Política Nacional de Habitação (PNH). Elaborada a partir do Projeto Moradia, a PNH foi produto de discussões realizadas nas Conferências Municipais e Estaduais e na Primeira Conferência Nacional das Cidades (CNC) (BRASIL, 2004b, p.7).

Trata-se da formulação, implementação e consolidação da política de habitação como uma política de Estado que dispõe de institucionalidade, Conselho Gestor, recursos próprios, estratégias definidas e incentiva a elaboração de planejamentos estratégicos em nível Federal, Estadual e Municipal.

Para o enfrentamento dos principais desafios para implementação da política habitacional no Governo Lula, tornou-se necessário implementar um novo desenho institucional. Este desenho consistia na implantação de instrumentos que permitiam realizar uma política de longo prazo, interrompendo a série de programas paliativos, descontínuos e desvinculados das demais ações de desenvolvimento urbano. Portanto, a PNH apresenta um novo modelo – um novo paradigma – na realização de programas e ações habitacionais.

Em um primeiro momento, observa-se que as diretrizes e os princípios da política habitacional do Governo Lula assemelham-se às apresentadas pelo Governo FHC, em 1996. Todavia, defrontaremos com uma significativa ruptura metodológica no desenvolvimento e implementação da política de habitação contemporânea. Primeiro, porque, o Ministério das Cidades assumiu a responsabilidade de formular e desenvolver a política habitacional com

uma visão holística²², interligando-a às demais políticas urbanas, integrando os diferentes atores e setores sociais e despendendo significativos montantes de recursos para atender, prioritariamente, as famílias com renda de até 5 SM. E, segundo, porque o Ministério das Cidades estabeleceu mecanismos que asseguram a participação social e a negociação coletiva em todos os níveis decisórios, colocando fim às práticas tecnocratas.

A participação popular é um diferencial relevante na formulação e implementação da política habitacional desenvolvida entre 2003 e 2010²³, como apresentado na próxima seção.

1.4.1 A participação popular no desenvolvimento do novo paradigma da política habitacional brasileira

Entre a década de 1960 e 90, formuladores de políticas públicas e seus demandantes caminhavam rumo à solução dos problemas em vias separadas, de modo que apenas se encontravam no lançamento dos programas sociais ou quando da inscrição para “receberem” os respectivos benefícios.

Em via de regra, prevalecia o modelo “tecnocrata-centralista-autoritário” de elaboração e implementação de políticas públicas, pelo qual os planejadores partiam do pressuposto que conheciam suficientemente as realidades urbanas e que seriam capazes de diagnosticar e propor soluções eficientes a fim de dirimir os problemas, ou seja, os agentes públicos apresentavam-se como “portadores do interesse comum” e não proporcionavam espaços democráticos para que as demandas e os interesses sociais fossem devidamente expressados (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 1993; VAINER, 2003)²⁴.

Por outro lado, caminhava uma rede de agentes, formada pelos movimentos sociais, associações, Igreja Católica e pesquisadores, que iniciaram sua mobilização na década de

²² Conforme Azevedo, 2007, p.33

²³ No capítulo 3, ao abordarmos do PMCMV, observamos que, entre 2009 e 2010, a participação popular foi minimizada, contrariando os princípios e diretrizes da PNH.

²⁴ De acordo com Grazia e Rodrigues (2003), sob a coordenação do Governo Federal, ocorreram apenas duas experiências populares para formular propostas de políticas urbanas: em 1996, com a criação do comitê preparatório da Conferência Internacional Habitat II e, em 2001, com a elaboração do relatório brasileiro de avaliação dos cinco anos pós-Habitat II.

60²⁵. No entanto, quando do Golpe de 1964, foi desmobilizada (FERREIRA, 2009; VAINER, 2003). Com a redemocratização, os grupos sociais se reorganizaram para reivindicar a participação nos rumos das questões habitacionais e urbanas do país. Contudo, apresentavam-se como parte acessória ao processo político, intervindo em propostas já estabelecidas.

Em 1988, durante o processo Constituinte, eles lideraram uma proposta popular que garantiu e reconheceu a função social da propriedade e da cidade, bem como descentralizou a responsabilidade estatal de investir em habitação – aprovada no inédito Capítulo sobre Política Urbana. No fim da década de 1980 e início dos anos 90, os governos locais “permitiram” que esses agentes “participassem” da elaboração das leis estaduais, leis orgânicas e planos diretores (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 1993; VAINER, 2003). No ano de 2000, conquistaram a aprovação da Emenda Constitucional n. 26 que incorporou ao Artigo 6º da Constituição Federal (CF) o direito à moradia, tornando-o também um direito social (MORAES et al., 2006; NAKANO, 2010). Em 2001, conseguiram a aprovação do Estatuto das Cidades – Lei Federal n. 10.257/2001 – que regulamentou os Art. 182 e 183 da CF, bem como estabeleceu os instrumentos estatais para executar a função social da propriedade, a regularização fundiária e a gestão democrática das cidades. E, também, em 2001, conseguiram a aprovação da Medida Provisória n. 2.220/2001 que criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – posterior Conselho das Cidades – e regularizou as moradias localizadas em terras públicas (MARICATO, 1998; MORAES et al., 2006; NAKANO, 2010).

Além disso, em 2000, o Instituto Cidadania apresentou o “Projeto Moradia”, uma proposta de política pública habitacional que estabelecia uma estratégia global, de longo prazo, para promover o desenvolvimento urbano, integrando os setores de habitação, saneamento, transporte urbano e planejamento territorial para garantir a todos os brasileiros o direito à moradia digna (BONDUKI, 2008; MARICATO, 2006).

Elaborado a partir das demandas sociais por habitação, por pesquisadores e profissionais que atuavam nos setores urbanos, esse propunha ao Governo Federal que tornasse a política de habitação uma prioridade nacional, dispondo de recursos e instrumentos exclusivos, pautando-se sob três plataformas principais: (i) participação popular; (ii) financiamento diversificado às diversificadas demandas e (iii) estrutura institucional (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p.3).

²⁵ Inclusive, em 1963, foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, organizado pelos movimentos sociais à reforma urbana.

O Projeto partiu da convicção que a mobilização e a participação social, em consonância aos poderes públicos e agentes privados, seria fundamental para promover o direito à moradia digna, pois assim: (a) as prioridades e soluções seriam apresentadas localmente, considerando as diversidades regionais; (b) evitariam rupturas das atividades em andamento, causadas por mudanças de governo e (c) a população poderia controlar e garantir o devido emprego dos recursos, apreciando as melhores propostas técnicas e financeiras (GRAZIA; RODRIGUES, 2003; INSTITUTO CIDADANIA, 2000).

Com isso, verifica-se um novo papel atribuído à participação popular no processo de desenvolvimento de políticas públicas, pois as experiências adquiridas desde os Governos Militares apontaram para a necessidade de formular ações governamentais em consonância com um pacto social e federativo, que garantisse sustentabilidade às transformações almejadas (MARICATO, 2006, p.215).

A partir da proposta do Projeto Moradia, no Governo Lula, a participação popular tornou-se intrínseca à política nacional de habitação, firmando-se como um processo inovador e fundamental na elaboração e implementação das propostas para o desenvolvimento urbano. Portanto, configura-se como uma nova metodologia para elaborar políticas públicas, que partem da base, ou seja, levantam-se propostas e alternativas a partir da vivência da população no enfrentamento dos problemas urbanos (BONDUKI, 2008, p.97).

De acordo com Maricato (2006), ao inserir a participação dos diversos atores sociais no desenvolvimento das políticas públicas, o Governo procurava incentivar uma nova “cultura” para solucionar os problemas sociais do país, a começar pelas questões relacionadas ao meio urbano. Assim, conforme Grazia e Rodrigues (2003), um dos principais desafios do Ministério das Cidades foi estabelecer mecanismos que assegurassem a participação social e a negociação coletiva nas decisões.

Nesta perspectiva, o Ministério das Cidades convocou e organizou as Conferências Municipais e Estaduais das Cidades que culminaram na Primeira Conferência Nacional das Cidades (CNC). As Conferências Municipais mobilizaram 3.457²⁶ municípios e contaram com a participação de associações, institutos de pesquisas, instituições governamentais, movimentos sociais, ONGs, representantes do setor produtivo, sindicatos, pesquisadores, profissionais e universidades, que consolidaram os primórdios de um pacto social para a

²⁶ 62% dos (5.561) Municípios do país.

construção de uma política nacional não limitada apenas às ações do Estado, mas incluindo a sociedade civil em todos os seus processos. Nessas Conferências foram eleitos os delegados que participaram das Conferências Estaduais das Cidades (BONDUKI, 2008, p.97).

As Conferências Estaduais mobilizaram os 26 Estados da Federação e o Distrito Federal, que elegeram seus respectivos delegados para a Conferência Nacional das Cidades. Nas Conferências Municipais e Estaduais foram elaboradas 3.850 emendas à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), as quais foram examinadas e submetidas à votação na Primeira CNC (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Em Outubro de 2003, foi realizada a Primeira CNC, na qual (i) pautou-se propostas e diretrizes gerais da PNDU; (ii) aprovou-se atribuições, estabeleceu a composição e elegeu 70 integrantes do ConCidades²⁷; (iii) instituiu-se quatro Comitês Técnicos – de Habitação, Saneamento Ambiental, Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e Planejamento Territorial Urbano – interligados às respectivas Secretarias Nacionais; e (iv) aprovou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (BONDUKI, 2008; BRASIL, 2004b).

Até Junho de 2010, foram realizadas quatro CNC, nas quais as demandas populares continuaram sendo reportadas à administração pública. No Quadro 1.2, demonstramos os números gerais das três primeiras Conferências²⁸.

Quadro 1.2 – Números Gerais das Três Primeiras Conferências das Cidades

Dados	1ª Conferência	2ª Conferência	3ª Conferência
Total de Conferências Municipais	1.427	869	1.554
Total de Conferências Regionais	185	243	150
Total de Municípios que participaram das Etapas Preparatórias	3.457	3.120	3.277
Total de Conferências Estaduais	27	27	27

Fonte: Plano Nacional de Habitação: Produto 5 – Plano de Ação, Estratégias e Mecanismos de Implementação do PlanHab, 2007.

²⁷ Competências definidas pelo decreto nº 5.790/2006. Constitui o ConCidades 86 membros titulares, dos quais 49 representam segmentos da sociedade civil e 37 os poderes públicos. Conta-se, também, com a participação de 86 suplentes e 09 observadores representantes dos Governos Estaduais (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

²⁸ O Ministério das Cidades não disponibilizou os dados referentes a Quarta CNC.

Portanto, a participação dos diversos atores e seguimentos sociais na promoção de políticas públicas urbanas, sem sombra de dúvidas, apresentou-se como um significativo diferencial da política habitacional implementada no Governo Lula, pois a população deixou de ser “o fim” do seu desenvolvimento e passou a ter uma participação mais efetiva no processo de solução da questão habitacional. Deste modo, apresentamos mais um ponto de ruptura no enfrentamento dos problemas habitacionais: diferentemente das ações praticadas por Governos anteriores, cujas propostas partiam da esfera governamental, no período compreendido entre 2003 e 2009, as propostas partiram formalmente das demandas sociais e foram pactuadas com os governos municipais, estaduais e federal.

1.4.2 A Política Nacional de Habitação (PNH) e seus Instrumentos

O Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), orientou suas atividades sob duas linhas de atuação: uma com foco na reestruturação institucional e legal do setor e a outra voltada à revisão dos programas existentes e ao incremento dos investimentos em habitação. Baseado nessas linhas, um conjunto de medidas e ações culminaram, em 2004, na formulação de uma nova Política Nacional de Habitação (PNH), constituindo representativo avanço do setor (BRASIL, 2010b, p.14).

No Quadro 1.3 apresentamos os princípios, objetivos, diretrizes e componentes da Política Nacional de Habitação (PNH).

Quadro 1.3 – Princípios, Objetivos, Diretrizes e Componentes da Política Nacional de Habitação

Princípios	<ul style="list-style-type: none"> • Moradia digna como direito e vetor de inclusão social; • Função social da propriedade; • Questão habitacional como uma Política de Estado; • Gestão democrática com participação dos segmentos da sociedade; • Subordinação das ações em habitação às políticas urbana, sociais e ambientais.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Universalizar o acesso à moradia digna; • Promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; • Fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados; • Tornar a questão habitacional uma prioridade nacional; • Democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado de imóveis; • Ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; • Incentivar a geração de empregos e renda, dinamizando a economia.

Diretrizes	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento institucional; • Mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão de subsídio; • Qualidade e produtividade da produção habitacional; • Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; • Urbanização de assentamentos precários e produção da habitação; • Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano; • Renegociar saldos devedores e adequar o valor das prestações à capacidade de pagamento dos mutuários.
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> • Integração Urbana de Assentamentos Precários; • Urbanização, Regularização Fundiária e Inserção de Assentam. Precários; • Provisão Habitacional; • Integração da Política de Habitação à Política de Desenvolvimento Urbano.

Fonte: Elaboração própria com base em: Brasil, 2004b

De acordo com o Quadro 1.3, nota-se que a PNH apresentou estratégias e ações sob a perspectiva de desenvolvimento urbano integrado, na qual o Governo Federal estabeleceu um arcabouço conceitual, estruturou as ações habitacionais necessárias, uniu os agentes do setor em torno da implementação da nova PNH e definiu medidas políticas, legais e administrativas para que fosse efetivada a universalização da moradia no país (BRASIL, 2010b, p.14)

Assim, compreendemos que a PNH rompeu com antigos conceitos e discursos governamentais acerca de política habitacional. Isto porque, o Ministério das Cidades lançou mão de somente construir casas, desenvolveu diagnósticos e estudos detalhados, bem como inseriu-as no contexto da PNDU, tratando as ações habitacionais conjuntamente às questões fundiárias, de mobilidade urbana e de saneamento ambiental, provendo aos mais pobres moradias em áreas já consolidadas (BRASIL, 2004b; MARICATO, 2006).

Para alcançar os resultados esperados e garantir a implantação da PNH, cinco eixos estratégicos foram implementados para que essa não se tornasse um prolongamento das ações outrora desenvolvidas, quais sejam.

- Organização e Fortalecimento Institucional – (a) no nível federal: a PNH é sustentada sob uma base institucional sólida, o Ministério das Cidades, cuja atuação faz-se central à organização e fortalecimento das demais instituições que atuam no combate aos problemas urbanos e na articulação intra e intergovernamental que dispõe a PNH; (b) nos níveis estadual e municipal: por meio da colaboração entre os níveis de governo, buscou-se criar, melhorar e/ou organizar instituições locais que desenvolvem ações habitacionais, capacitar os agentes executores da PNH, colaborar à criação de fundos e conselhos locais e amparar a elaboração de planos diretores que aplicassem os instrumentos do Estatuto da

Cidade; e, (c) no nível do setor privado: formou-se uma rede de agentes financeiros que organizam a oferta de empreendimentos, reúnem a demanda por moradia e capacitam agentes técnicos privados para implementarem a PNH (BRASIL, 2004b, p.8-10);

- Participação Popular: como apresentado anteriormente, trata-se de um pilar inovador e indispensável ao desenvolvimento da PNH, pois as prioridades e soluções são estabelecidas localmente, evitando a interrupção das atividades em andamento e permitindo a população controlar e garantir o devido emprego dos recursos disponibilizados (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p.17).
- Modernização da produção habitacional: de modo a elevar o padrão de qualidade das moradias construídas, aumentar a produtividade da construção civil e reduzir os custos produtivos do setor (BRASIL, 2004b, p.11);
- Política Fundiária: a atuação do Estado é necessária a fim de evitar o descompasso entre os investimentos financeiros para provisão de moradias e o preço da terra. Com isso, evita-se que o preço seja inflacionado e facilita-se o acesso à moradia em lugares urbanizados, reduzindo o processo de exclusão e segregação territorial (ROLNIK, 2006).
- Política Financeira: a fim de (a) mobilizar e articular fontes e recursos que estimula o mercado imobiliário para atender as necessidades habitacionais das famílias de classe média e permitindo que os recursos governamentais sejam aplicados conforme os parâmetros estabelecidos pela PNH; e (b) estruturar linhas de financiamento, com recursos oriundos de diferentes fontes que contemplem as variadas demandas sociais por habitação, considerando suas características específicas, o custo dos recursos investidos e a capacidade de pagamento dos beneficiários (BRASIL, 2004b; MARICATO, 2006).

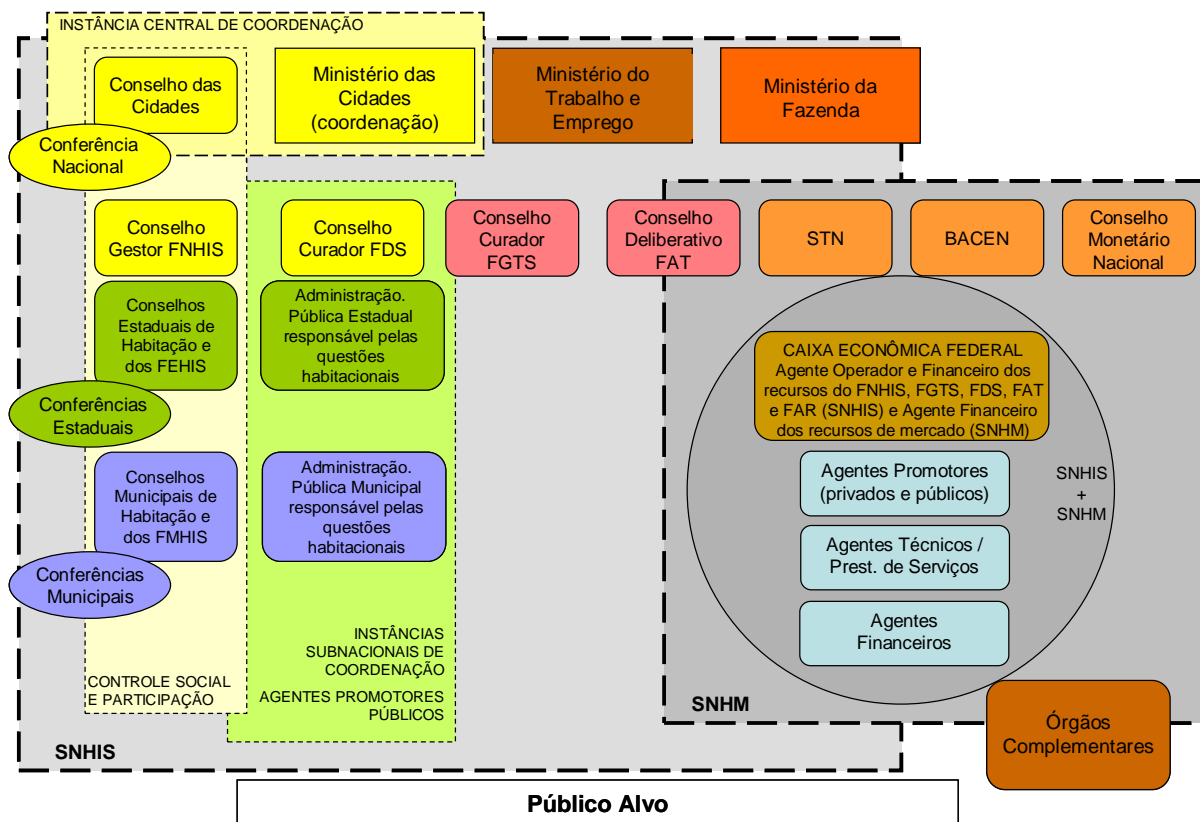
Sob a ótica dessas estratégias, a PNH estabeleceu a criação de quatro instrumentos: (1) o Sistema Nacional de Habitação (SNH); (2) o Desenvolvimento Institucional; (3) o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SimaHab); e (4) o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (BRASIL, 2004b, p.29-30).

1.4.2.1 Sistema Nacional de Habitação (SNH)

O Sistema Nacional de Habitação (SNH) estabeleceu os fundamentos do desenho institucional da PNH ao colaborar com o preenchimento do vazio institucional, então existente, e fornecer condições para o Estado combinar a ampliação do mercado privado com o direcionamento de subsídios às famílias mais pobres (BRASIL, 2004b, p.29-53).

Para suprir a lacuna institucional, o SNH estabeleceu uma rede de agentes e órgãos, cada qual com atribuições e competências específicas, que compreenderam a base e o arranjo institucional para seu funcionamento e desenvolvimento da PNH. Na Figura 1.1, apresentamos as interfaces dos agentes.

Figura 1.1 – Organização Institucional do Sistema Nacional de Habitação



Fonte: Elaboração própria com base no Plano Nacional de Habitação: Produto 5 – Plano de Ação, Estratégias e Mecanismos de Implementação do PlanHab, 2007, p.271

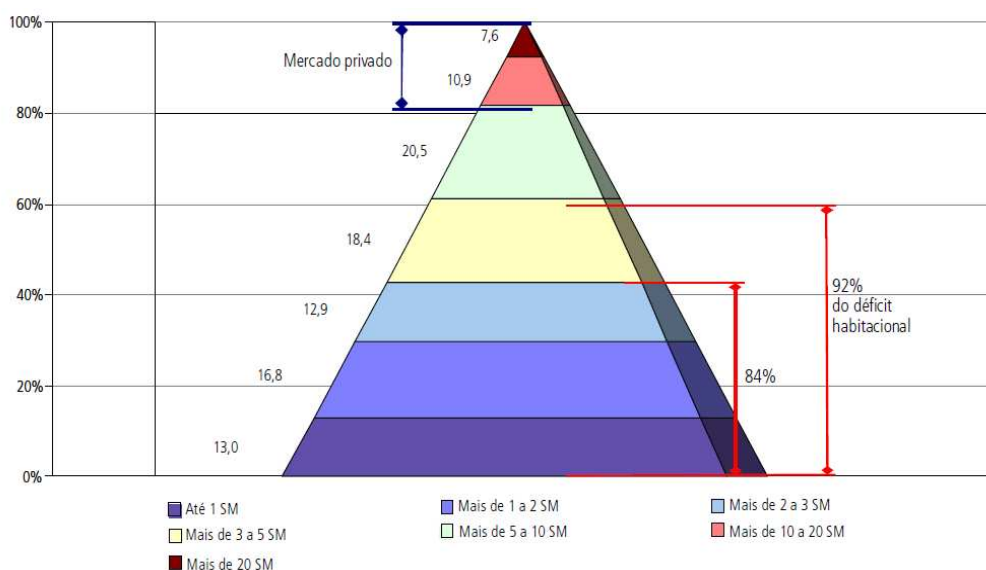
De maneira sumarizada, podemos afirmar que:

- O Ministério das Cidades: tem a função de desenvolver a PNH, articulando-a com a PNDU, à política ambiental e de inclusão social;

- O ConCidades: propõe prioridades, estratégias, instrumentos e normas; apóia o Ministério das Cidades no desenvolvimento da PNH e do PlanHab; acompanha e avalia a implementação da Política; e recomenda providências ao cumprimento dos seus objetivos;
- O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS): estabelece diretrizes e critérios para alocação dos recursos do FNHIS; aprova orçamentos, planos de aplicação e metas dos recursos do FNHIS; e delibera sobre suas contas;
- O Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS): aprova os orçamentos a aplicação dos recursos do FGTS; aprecia alterações a serem propostas pelo Ministério das Cidades; fornece diretrizes ao agente operador para adequar os programas do FGTS às diretrizes da PNH; e viabiliza fontes de recursos à realização da PNH;
- Outros Conselhos, como o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), com os quais o Ministério das Cidades articulará a fim de estabelecer e regular as interfaces das questões financeiras e de gestão do SNH;
- A CEF: é o agente operador dos recursos financeiros, aplica os recursos e realiza transferências “fundo a fundo”; analisa a capacidade de pagamento das famílias atendidas com recursos onerosos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e fomenta ações para ampliar o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM);
- O BACEN: fiscaliza as entidades financeiras que integram o SFH, conforme as diretrizes da PNH;
- O CMN: regula e controla o SFH e seus conexos, subsidiários ou complementares;
- Outros agentes financeiros, promotores e técnicos: possibilitarão a atuação do SNH em todo o território nacional, principalmente no que se refere à concessão e gestão de créditos e subsídios para atender as demandas locais;
- Outros agentes do Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social: secretarias de habitação, conselhos de habitação e fundos de habitação acessam os recursos do FNHIS;
- Outros agentes do Subsistema Nacional de Habitação de Mercado: bancos múltiplos, companhias hipotecárias e securitizadoras, entidades repassadoras, cooperativas de crédito e consórcios habitacionais atendem as demandas das famílias de classe média e alta.

No que tange à estratégia de financiamento da política habitacional, o SNH apresentou dois focos de atuação: habitação de interesse social e habitação de mercado. Conforme a Figura 1.2, em 2000, 92% do déficit habitacional brasileiro era composto por famílias com rendimento de até 5 SM e 8% por famílias com renda superior a 5 SM. Assim, a estratégia adotada foi atender as demandas desses dois pólos com programas e recursos distintos.

Figura 1.2 – Déficit Habitacional por Faixa de Renda – Censo 2000

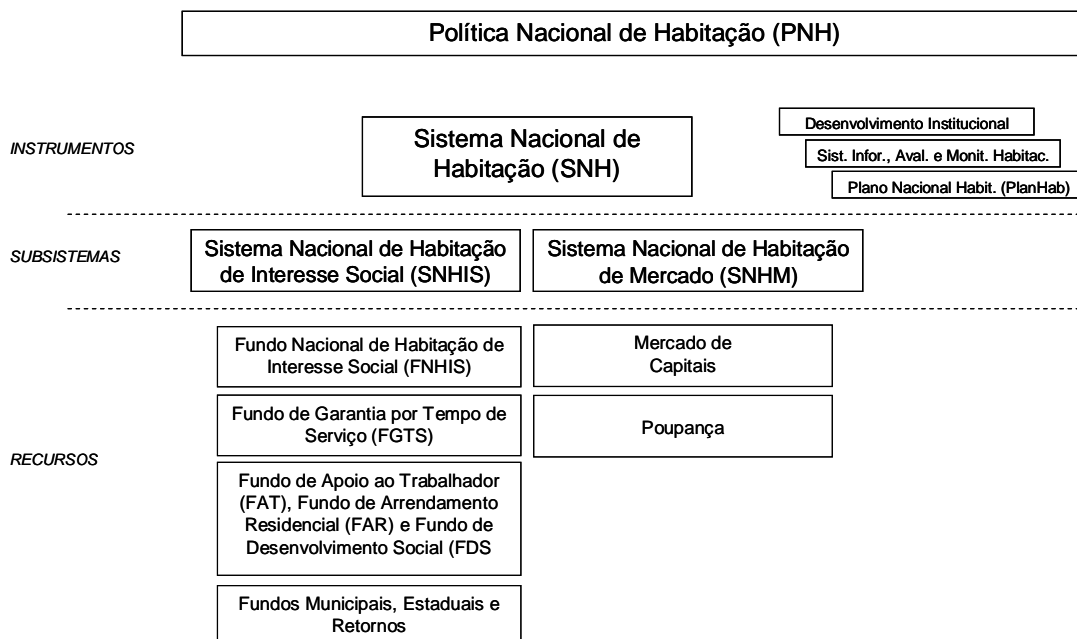


Fonte: BRASIL, 2009b; MARICATO, 2006

Para segregar as fontes de recursos e viabilizar o atendimento habitacional para ambas as demandas, o Governo ampliou o mercado privado a fim de que atendesse a classe média e alta e, assim, focou os recursos governamentais no atendimento às famílias com rendimento até 5 SM. Para isso, foi necessário criar instrumentos econômicos e jurídicos que fortalecessem o mercado privado e assegurassem o direito à moradia digna aos mais pobres.

Nesse sentido, o SNH foi organizado em dois Subsistemas Nacionais – de Habitação de Mercado (SNHM) e de Habitação de Interesse Social (SNHIS) – conforme a Figura 1.3:

Figura 1.3 – Estrutura do Sistema Nacional de Habitacional



Fonte: Elaboração própria com base em: Brasil, 2004c; 2010a.

Se compararmos o modelo de financiamento do SNH ao modelo desenvolvido pelo BNH, notamos uma semelhança: a diferenciação das fontes de recursos para atender demandas distintas²⁹. A estratégia tem a mesma essência, contudo, seus instrumentos inferem em resultados diferentes. Primeiro, porque, ao ampliar a atuação do mercado, os subsídios seriam destinados às famílias com renda inferior a 5 SM e, segundo, porque os subsídios seriam empregados inversamente proporcionais à capacidade aquisitiva das famílias.

1.4.2.1.1 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) tem origem em 1991, quando os movimentos por reforma urbana apresentaram, ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei n. 2.710/1992 que solicitava a criação do Fundo Nacional de Moradia. Este Projeto tramitou no Congresso até 2005 e deu origem a Lei Federal n. 11.124/2005, regulamentada pelo Decreto Federal n. 5.796/2006, que instituiu o SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (NAKANO, 2010, p.4).

²⁹ Conforme ARRETICHE, 1990, p. 24.

Essa lei estabeleceu condições para consolidar a política federal de habitação, bem como incentivou os três níveis de governo a comprometerem-se em reunir e ampliar esforços para solucionar o problema habitacional no país, associando investimentos dos Estados e Municípios aos recursos disponibilizados pela União (BRASIL, 2008b; MARICATO, 2006). Portanto, ao criar o SNHIS e o FNHIS, a União integrou recursos e ações para subsidiar a urbanização de assentamentos precários e a construção de moradias para famílias de baixa renda através da transferência de recursos aos Estados e Municípios e, assim, dirimir o déficit habitacional (BRASIL, 2006, p.9-10).

Isto posto, faz-se necessário diferenciar as funções do Sistema e do Fundo, pois ao mesmo tempo em que são intrínsecos, possuem naturezas distintas.

O SNHIS tem como objetivo garantir ações que promovem e facilitam o acesso da população com até 3 SM à moradia digna, assim, sua implantação destina-se acometer diretamente o foco do déficit habitacional, por meio de recursos providos do: (a) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); (b) Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); (c) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); (d) Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e (e) outros fundos – estaduais e/ou municipais – que venham a ser incorporados ao SNHIS (BRASIL, 2004b, p.66).

O FNHIS, por sua vez, tem como objetivo principal concentrar e gerenciar os recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FDS), de doações e de receitas/retornos das operações realizadas com os próprios recursos do FNHIS. Estes recursos serão destinados a subsidiar ações e programas vinculados ao SNHIS. Por conseguinte, compete ao FNHIS implementar e gerenciar uma política de subsídios, bem como, fomentar os Estados, Distrito Federal e Municípios a constituírem fundos para proverem habitações de interesse social (HIS) (BRASIL, 2004b, p.66-67).

Conforme estabelece a Lei Federal nº 11.124/2005 e o CGFNHIS, para que Estados e Municípios possam acessar os recursos do FNHIS, faz-se necessário que eles cumpram três exigências: (a) dispor de Conselho Local – municipal e/ou estadual – de Habitação; (b) ter um Fundo Local voltado à habitação de interesse social (HIS); e (c) ter um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Porém, de acordo com Arretche et al. (2007), em 2004, apenas 14% (779) do total dos municípios brasileiros contavam com instrumentos institucionais que promoviam a participação popular nas decisões habitacionais, 7,6% (422) dos municípios brasileiros

dispunham de Conselho Municipal de Habitação, 6,9% (385) possuíam um fundo municipal para habitação e, somente, 20 municípios (0,4%) teriam plena capacidade de desenvolver programas habitacionais conforme as exigências estabelecidas.

Nesse sentido, apresentamos as duas faces dos SNHIS. De um lado, para pleitear e captar recursos, o Sistema conduz as esferas governamentais a se adaptarem ao novo desenho institucional proposto pela PNH, bem como permite que os planos globais e locais ocorram concomitantemente, condicionando políticas locais e de longo prazo. E, por outro lado, um grupo de municípios tem dificuldade em acessar os recursos por não conseguir cumprir as três (ou uma das três) exigências estabelecidas, principalmente devido às limitações administrativas. Na Tabela 1.2 apresentamos a evolução da adesão dos municípios ao SNHIS:

Tabela 1.2 – Evolução da adesão dos municípios ao SNHIS

Ano	Quantidade de Municípios Aderentes	Percentual em relação ao total de Municípios Brasileiros
2006	155	2,8%
2007	4.727	84,9%
2008	5.102	91,7%
2009	5.335	95,9%
2010	5.370	96,5%

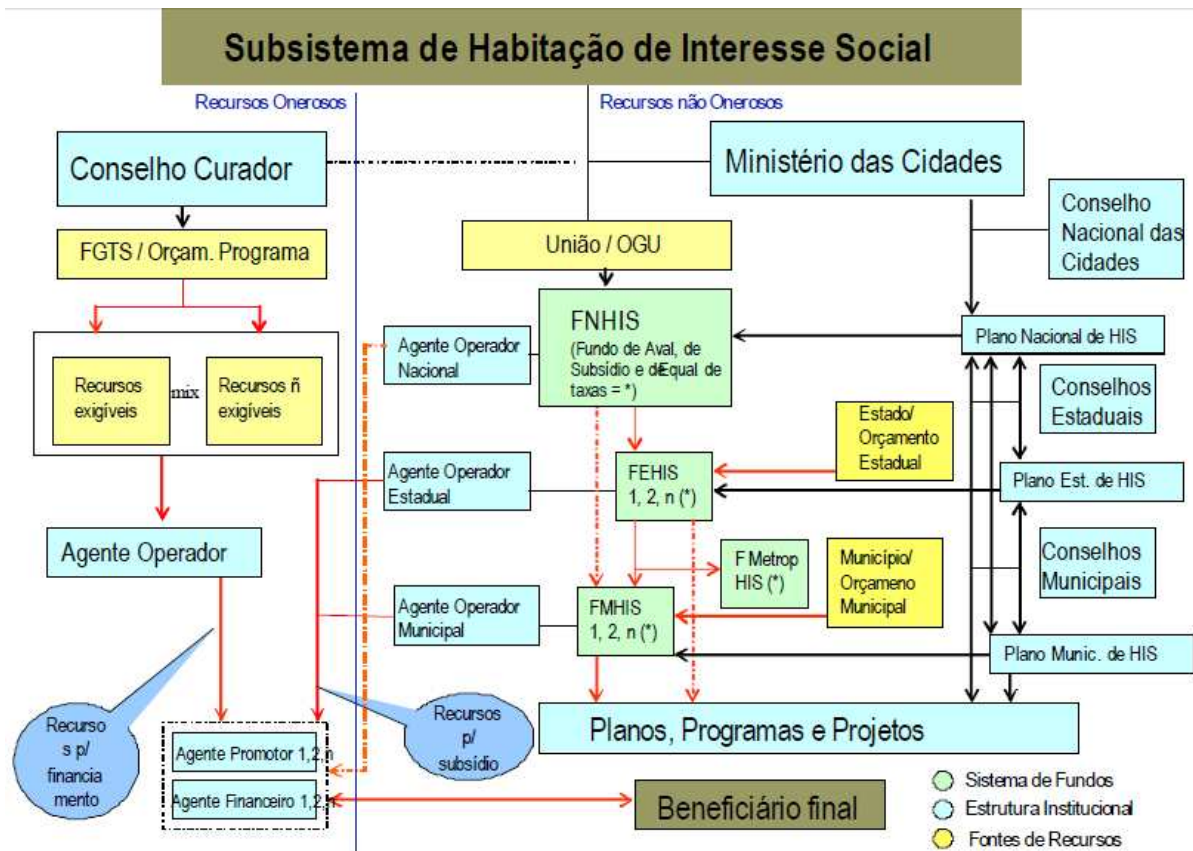
Fonte: BRASIL, 2010c

Nota-se que, em 2004, apenas 20 municípios (0,4% do total de municípios do país) estavam em condições de acessar os recursos do FNHIS e, em 2010, 5.370 (96,5%) já os acessavam. Esta reversão ocorreu devido aos investimentos realizados à sensibilização e capacitação das administrações públicas locais para que realizassem as adaptações necessárias, bem como às flexibilizações legais para elaboração dos planos locais³⁰.

Em que pese o âmbito institucional, integram o SNHIS as Secretarias Locais – Estaduais e Municipais – de Habitação, os Conselhos Locais, os Conselhos Gestores dos Fundos Locais, os Agentes Financeiros, os Agentes Promotores e os Agentes Técnicos (BRASIL, 2004c, p.18-19). A Figura 1.4 apresenta esquematicamente o funcionamento do SNHIS, cujo fluxo é interpretado em três etapas (BRASIL, 2004c, p.23-24):

³⁰ Resolução n. 37/2010 e a Instrução Normativa n. 15/2011(MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Figura 1.4 – Fluxo Operacional e Estrutura Institucional do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social



Fonte: Brasil, 2004c, p.23

- No que tange às fontes de recursos (amarelo no fluxograma) e ao Sistema de Fundos (verde): os recursos disponibilizados ao SNHIS estão subdivididos em onerosos – disponibilizados pelo CCFGTS – e não onerosos – provenientes do OGU. Aqueles destinados a subsídio são alocados no FNHIS que, por sua vez, fomenta Estados e Municípios a constituírem fundos locais. O Ministério das Cidades, ao consultar o ConCidades estabelece o orçamento anual conforme as linhas de transferência de recursos, os valores unitários regionais e os critérios de contrapartida a fim de ampliar a oferta de subsídios. Os recursos onerosos permanecem na CEF e continuam disponíveis às operações de crédito mediadas por agentes operadores habilitados. Assim, possibilitam-se diversos agentes financeiros a operarem o Sistema, conforme dispõe a PNH.
- Quanto à Estrutura Institucional e Organizacional (azul): O Ministério das Cidades elaborou – e coordena – a PNH e o PlanHab, de acordo com as diretrizes do ConCidades. A partir das regras do PlanHab, os Estados e Municípios que desejam acessar recursos do

FNHIS assinam um termo de adesão ao Sistema, constituem um Fundo Local de HIS (FEHIS e FMHIS), Conselhos Locais e dispõem de uma instituição que executa os projetos. Para gerenciar e direcionar os recursos, o Governo Federal dispõe da CEF, enquanto Estados e Municípios atribuem essa responsabilidade a órgãos locais. Na ausência de instituições locais, o FNHIS poderá ser direcionado às famílias por meio de agentes financeiros e promotores habilitados a operar os recursos do FGTS;

- Sob a ótica do Fluxo Operacional: os financiamentos para pessoas físicas poderão ocorrer diretamente por pessoas jurídicas que produzem e/ou financiam moradia, conforme estabelecido por programas específicos. Os agentes financeiros e promotores do SNHIS, deverão habilitar-se junto ao agente operador dos Estados e/ou Municípios e, de acordo com as regras estabelecidas, acessar os recursos destinados ao subsídio, equalização de juros e aval. Uma vez habilitados pelos operadores locais, esses agentes estarão aptos a buscar, junto ao FGTS, os recursos que cobrem a parcela financiável. Serão os agentes financeiros responsáveis pela concessão e administração do financiamento habitacional e a conseqüente concessão do subsídio para pessoa jurídica, física ou setor público.

Portanto, estruturou-se um Sistema de relevante importância histórica, organizado sob uma engenharia fina, que possibilitou ao Governo Federal incremento quantitativo e qualitativo para a provisão de HIS.

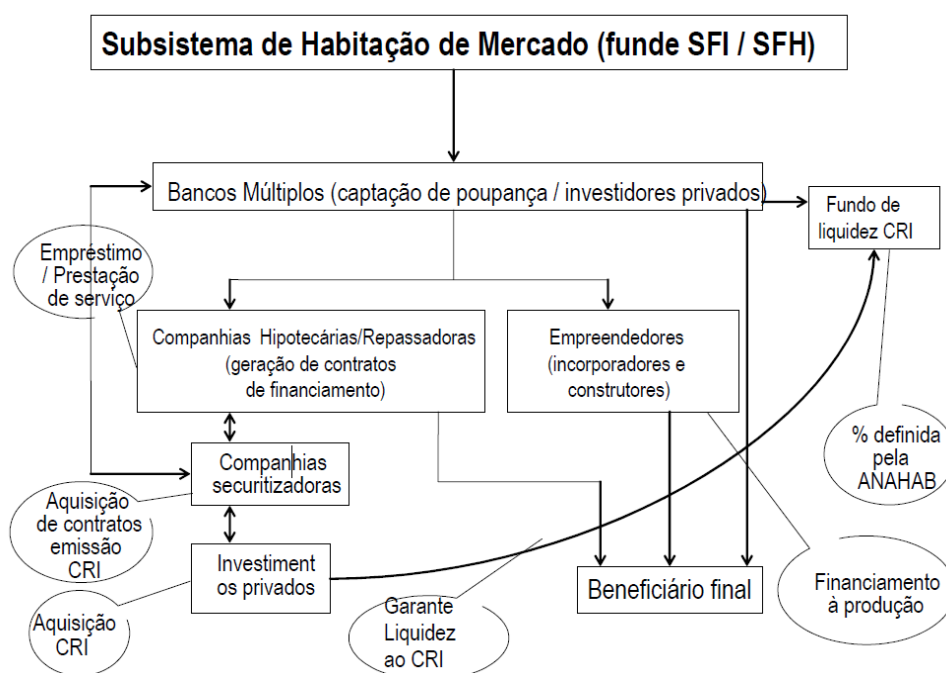
1.4.2.1.2 Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM)

Conforme Maricato (2003), e, 2000, o mercado imobiliário absorvia apenas 30% da demanda habitacional do país, ou seja, o setor privado não atendia as necessidades de moradia da classe média, insuflando dois problemas: (i) a significativa quantidade de trabalhadores formais que residem em moradias precárias e; (ii) a apropriação dos recursos subsidiados pela classe média, o que diminuía a provisão de habitações às famílias mais pobres.

Dado esse contexto, o SNHM foi criado para reorganizar o setor privado de habitação e permitir ao mercado financeiro aumentar o crédito habitacional às demandas das classes média. Ele almeja ampliar as formas de captação de recursos no mercado financeiro, estimular a inclusão de novos agentes ao Sistema e, assim, atender esta demanda específica, permitindo que os recursos públicos sejam dirigidos às famílias mais pobres (BRASIL, 2006, p.71).

Institucionalmente o SNHM é composto por: Bancos Múltiplos, Companhias Securitizadoras, Companhias Hipotecárias, Cooperativas de Crédito Habitacional, Consórcios Habitacionais e Agentes Promotores (BRASIL, 2004c, p.27), ou seja, sua base é produto da fusão do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) – principalmente o SBPE. O funcionamento do SNHM é representado na Figura 1.5.

Figura 1.5 – Fluxo Operacional e Estrutura Institucional do Sistema Nacional de Habitação de Mercado



Fonte: Brasil, 2004c, p.29

O crédito habitacional expande-se mediante a implantação de modalidades de captação de recursos, cujos principais captadores são os bancos múltiplos – caderneta de poupança e as novas modalidades. E, para levantar recursos junto ao mercado de capitais fez-se necessário proporcionar a competitividade aos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs)³¹ e estabelecer um Fundo de Liquidez que assegurasse a recompra desses papéis. Os bancos têm papel importante nesse Sistema, pois podem financiar a produção habitacional através de incorporadores e construtoras ou diretamente às pessoas físicas, além disso, podem realizar operações de crédito com Companhias Hipotecárias e Companhias Securitizadoras, para gerar novos contratos de financiamento habitacionais e adquirirem CRIs (BRASIL, 2004c, p.25).

³¹ Os CRIs são títulos de crédito destinados às operações de mercados secundários, de livre circulação e lastreados em créditos imobiliários, que compõem o SFI (BRASIL, 2004c, p.25)

Para tanto, o Governo Federal tomou duas medidas a fim de remover os obstáculos que impedissem a iniciativa privada em financiar e/ou produzir moradia à classe média e alta. Primeiro, o Ministério das Cidades, em parceria com o Ministério da Fazenda e os agentes do setor privado, encaminhou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei (PL) com a finalidade de proporcionar segurança jurídica e econômica ao mercado imobiliário, posteriormente aprovado sob a Lei Federal n. 10.391/2004. E, segundo, o CMN aprovou a Resolução n. 3.259 que tornou oneroso aos bancos reter poupança privada no BACEN, induzindo-os a investir em habitação de mercado (MARICATO, 2006, p.217).

Portanto, o SNHM tem papel fundamental para viabilizar o SNH e implementar a PNH, pois fortalece o mercado privado e permite ao Estado priorizar seus recursos e subsídios à população com rendimento de até 5 SM, acometendo e dirimindo o déficit habitacional.

1.4.2.2 Desenvolvimento Institucional

O Desenvolvimento Institucional tem como objetivo implementar a PNH descentralizadamente, conforme rege a CF de 1988 ao atribuir aos Estados, Municípios e Distrito Federal a responsabilidade conjunta de fomentar e prover moradias³².

Porém, em 2004, 53,7% dos municípios brasileiros não dispunham ou dispunham de pouca capacidade administrativa-institucional para desenvolver programas habitacionais (ARRETCHE et al., 2007, p.153), fato que apresentava-se como grande desafio à implementação completa e eficiente da PNH.

Através do Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, o Ministério das Cidades fortaleceu a capacidade institucional, técnica e administrativa dos agentes sociais, públicos e privados, bem como integrou estes agentes a fim de prevenir e solucionar os principais problemas habitacionais e urbanos do país (BRASIL, 2004b, p.29).

O Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT), subordinado ao Ministério das Cidades, é o responsável por implementar esse instrumento na promoção da PNH, do PlanHab e do SNHIS. No que se refere a PNH e ao PlanHab, o DICT estabelece parcerias com centros de excelência voltados à questão habitacional a fim de

³² Conforme Constituição Federal de 1988, Artigo 23.

desenvolver pesquisas que aprimorem a metodologia de cálculo do déficit habitacional e fundamentem tecnicamente o desenho de políticas eficientes e inclusivas no longo prazo. E, quanto ao SNHIS, busca-se consolidar as informações referentes à habitação, bem como mobilizar os atores e instituições que integram o Sistema, conjuntamente ao ConCidades e demais instâncias deliberativas. Também o compete apoiar na elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

No âmbito do PAC, até 2009, foram alocados R\$ 132,2 milhões para ações de Desenvolvimento Institucional, sendo R\$ 94 milhões à elaboração dos PLHIS, R\$ 24,5 milhões para Assistência Técnica e R\$ 13,7 milhões para Desenvolvimento Institucional no Programa Pró-Moradia (BRASIL, 2010b, p.46).

1.4.2.3 Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SimaHab)

O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SimaHab) foi criado com a finalidade de monitorar e avaliar permanentemente as ações da PNH e sua articulação com a PNDU para, quando necessário, reorientar os programas e alcançar os objetivos propostos.

Além disso, desejava-se integrar o SimaHab ao Desenvolvimento Institucional para que os quadros técnicos dos Estados e Municípios fossem capacitados e modernizados a fim de: (a) reunirem esforços às entidades privadas para acometerem os problemas habitacionais; (b) superarem a falta de informações sobre a realidade local e, (c) definirem planos habitacionais locais (MARICATO, 2003, p.3).

Esse pressupõe a criação de uma base de dados e informações – conforme propõe o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) – com o objetivo de subsidiar decisões, formular políticas urbanas, aprimorar a concepção e a gestão dos Planos Plurianuais (PPAs) e das ações da PNH, bem como, garantir a transparência e o controle social das ações estatais. Além disso, o SimaHab permitiria a construção de indicadores que mensurariam as dimensões que compõem a realidade habitacional do país, facilitaria o monitoramento das políticas habitacionais, apresentaria os obstáculos às metas estabelecidas e avaliaria os impactos dos programas desenvolvidos para atenuar ou erradicar os problemas habitacionais do país (BRASIL, 2004b, p.56).

1.4.2.4 Plano Nacional de Habitação (PlanHab)

E, por fim, a Secretaria Nacional de Habitação apresentou o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) como um importante instrumento – e etapa fundamental – à implementação da PNH (BRASIL, 2004b, p.80).

Sua elaboração envolveu três etapas: (1) contextualização, (2) elaboração de cenários e metas, e (3) definição do plano de ação, estratégias e implementação. Em 2007, deu-se início aos trabalhos por meio de reuniões, oficinas e seminários que discutiram e analisaram alternativas para enfrentar os problemas habitacionais (BRASIL, 2008b; NAKANO, 2010)³³.

O PlanHab é um planejamento sistemático – um plano de ação – que visa acometer diretamente as bases do déficit habitacional, bem como conter o crescimento dos assentamentos precários, viabilizando a provisão de novas UHs (ANDRADE, 2011, p.13), conforme os objetivos e estratégias apresentados no Quadro 1.4:

Quadro 1.4 – Objetivos e Estratégias do Plano Nacional de Habitação

Objetivos	Estratégias
<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer metas de médio e longo prazo; • Desenvolver linhas de financiamento aos diferentes atendimentos habitacionais; • Desenvolver programas para provisão, urbanização e modernização habitacional conforme as prioridades locais de intervenção e os critérios de distribuição regional de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atender aos objetivos da PNH; • Solidificar a capacidade institucional dos agentes públicos, privados e sociais; • Ampliar as fontes de recursos; • Criar um novo modelo de financiamento e subsídios com base em grupos de atendimento por capacidade de pagamento, bem como adequar as modalidades de atendimento às características locais e à capacidade de pagamento da população; • Considerar a capacidade de poupança e de pagamento das famílias para otimizar a alocação de subsídios e ampliar o atendimento; • Criar condições de acesso aos recursos do SNHIS; • Estimular a modernização da cadeia da construção civil para ofertar maior quantidade de HIS com qualidade; • Promover a urbanização integrada dos assentamentos precários; • Estimular a produção habitacional em áreas consolidadas e centrais; • Apoiar a autoconstrução de moradia com assistência técnica.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil, 2004b; 2008a; 2009a.

Por meio desse instrumento, o Governo Federal reafirmou sua postura de tratar as questões habitacionais sob as perspectivas da participação, da diversidade, da interdisciplinaridade e da complementaridade (ANDRADE, 2011, p.13).

³³ O PlanHab foi elaborado pela consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Publica, FUPAM-LABHAB-FAUUSP e Logos Engenharia, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação.

As metas de médio e longo prazo do PlanHab têm por referência criar condições de atender, até 2023, uma demanda habitacional na ordem de 34,9 milhões de famílias – 7,9 milhões referentes ao déficit habitacional acumulado e 27 milhões referentes ao déficit futuro. Para isso, estima-se investir R\$ 886,5 bilhões³⁴, conforme a Tabela 1.3:

Tabela 1.3 – Metas Financeiras do Plano Nacional de Habitação

Período (PPA)	Recursos Não Onerosos	Recursos Onerosos	Total de Recursos
2008-2011	18,2	142,4	160,6
2012-2015	20,6	177,7	198,3
2016-2019	22,4	217,1	239,5
2020-2023	25,8	262,3	288,1
Total	87,0	799,5	886,5

Fonte: Plano Nacional de Habitação: Produto 5 – Plano de Ação, Estratégias e Mecanismos de Implementação do PlanHab (2007, p.15). Elaboração do Consórcio Instituto Via Pública / LabHab-Fupam / Logos Engenharia.

Nota: Valores em bilhões de Reais (R\$) a valores de Dez/2006

Sob esse aspecto temporal, vale ressaltar que há uma sincronia fina entre o PlanHab e os Planos Plurianuais (PPAs), ou seja, criou-se uma articulação entre os instrumentos de planejamento e de orçamento, a fim de que ocorra revisões periódicas correspondentes aos anos de elaboração dos PPAs (BRASIL, 2008b).

Conforme Brasil (2008a), a partir dos objetivos e metas do PlanHab, desenvolveu-se um novo modelo de subsídios, pelo qual garante-se que os recursos governamentais sejam destinados às famílias com renda igual ou inferior a 5 SM. A metodologia para elaboração dessa nova modelagem baseou-se em:

- Combinar a capacidade das famílias em acessar financiamento e os recursos financeiros disponíveis à habitação, definindo-se cinco Grupos de Atendimento, conforme o Quadro 1.5:

³⁴ De acordo com o Produto 03 do PlanHab (2007, p.116), o Plano considerou o déficit acumulado conforme os resultados apresentados pela Fundação João Pinheiro, em 2006. E, para a demanda futura, considerou os estudos demográficos realizados pelo CEDEPLAR/UFMG.

Quadro 1.5 – Grupos de Atendimento e Fontes de Recursos do PlanHab

Grupo	Condição de acessar um financiamento	Fontes de Recursos	Distribuição do Déficit Acumulado	Projeção da Demanda Futura
Grupo I	Famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento	FNHIS	40%	15%
Grupo II	Famílias que acessam ao financiamento habitacional, mas que requerem subsídio de complemento e equilíbrio	FGTS / FNHIS (Financiamento com subsídio)	54%	47%
Grupo III	Famílias que podem acessar ao financiamento habitacional, com subsídio de equilíbrio	FGTS / SBPE (financiamento com desconto)	2%	9%
Grupo IV	Famílias com capacidade de assumirem financiamento habitacional	FGTS	4%	29%
Grupo V	Famílias com capacidade de acesso a um imóvel através de financiamento de mercado	SBPE		

Fonte: Plano Nacional de Habitação: Produto 5 – Plano de Ação, Estratégias e Mecanismos de Implementação do PlanHab, 2007, p.14. Elaborado pelo Consórcio Instituto Via Pública / LabHab-Fupam / Logos Engenharia.

- Diferenciar as tipologias de atendimento – cesta de materiais de construção, assistência técnica, unidades habitacionais construídas etc – e seus respectivos custos regionais – de construção, do terreno e da assessoria técnica;
- Agrupar as unidades da federação de acordo com as similaridades de custos construtivos, segundo pesquisa do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAP). Neste sentido, foram agrupados em: estados com baixo custo construtivo (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe), com médio custo produtivo (Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins) e com alto custo produtivo (Rio de Janeiro, Roraima e São Paulo);
- Combinar as diversidades regionais do país de modo a atender as necessidades específicas locais. Assim, o PlanHab agrupou os municípios brasileiros em quatro grupos e onze tipologias, conforme apresenta o Quadro 1.6³⁵:

³⁵ Conforme Produto 03 do PlanHab (2007, p.118), essa divisão topológica foi elaborada pelo Consórcio Instituto Via Pública / LabHab-Fupam / Logos Engenharia, a partir do estudo “Tipologia das Cidades

Quadro 1.6 – Tipologia de Municípios adotados pelo PlanHab³⁶

Grupos	Tipologia	Territórios Regionais
Região Metropolitana (RM) de SP e RJ	A	RM do RJ e de SP
Demais RMs, aglomerados urbanos e Capitais de Estado	B	RMs e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul
	C	RMs e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste
Centros Regionais com mais de 100 mil habitantes e cidades do Centro-Sul com população entre 20 e 100 mil habitantes	D	Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul
	E	Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste
	F	Centros urbanos em espaços rurais prósperos
Demais Municípios com população inferior a 100 mil habitantes e áreas rurais	G	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo
	H	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza
	I	Pequenas cidades em espaços rurais prósperos
	J	Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo
	K	Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo

Fonte: Plano Nacional de Habitação: Produto 5 – Plano de Ação, Estratégias e Mecanismos de Implementação do PlanHab (2007, p.37). Elaborado pelo Consórcio Instituto Via Pública / LabHab-Fupam / Logos Engenharia.

- Definir os grupos de atendimento, conforme fontes de recursos, renda familiar e os tipos de municípios, tipologias prioritárias de atendimento, formas de subsídios, condições de financiamento e condicionalidades, conforme Quadro 1.7:

Brasileiras” preparado pelo Observatório das Cidades, em 2005, para o Ministério das Cidades. Os municípios foram agrupados de acordo com seus indicadores urbanísticos e sócio-econômicos, bem como conforme as características específicas das microrregiões que pertencem.

³⁶ No Anexo A apresentamos os mapas da distribuição geográfica das tipologias de municípios.

Quadro 1.7 – Definição dos Grupos de Atendimento do PlanHab

Grupos		Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Grupo V
Fonte de Atendimento		FNHIS	FGTS e FNHIS	FGTS	FGTS e SBPE	SBPE e Mercado
Renda Familiar / Tipos de Municípios		>R\$ 400 para D F G H I J K e áreas rurais >R\$ 500 para A B C	de R\$ 400 a R\$ 1.200 para D E F G H I J K e áreas rurais e de R\$ 500 a R\$ 1.400 para A B C	de R\$ 1.200 a R\$ 1.600 para D E F G H I J K e áreas rurais e de R\$ 1.400 a R\$ 2.000 para A B C	de R\$ 1.600 a R\$ 4.000 para D E F G H I J K e áreas rurais e de R\$ 2.000 a R\$ 4.000 para A B C	acima de R\$ 4.000
Tipologias Prioritárias de Atendimento		Cesta + AT Lote + Cesta + AT	Lote + Cesta + AT Unidades Prontas	Lote + Cesta + AT Unidades Prontas	Unidades Prontas	Unidades Prontas
Subsídio		INTEGRAL. Pressuposto: não tem renda para acessar financiamento	Equilíbrio na TA + Complemento + Localização (apenas para A B C)	Equilíbrio na TA + Complemento + Localização (apenas para A B C)	Zero (apenas os subsídios já implícitos aos sistemas FGTS e SBPE)	Zero
Condições de Financiamento	Compromet. Renda	Zero	17% para até R\$ 1.200 20% entre R\$ 1.200 e R\$ 1.400	a partir de 20%	a partir de 25%	a partir de 25%
	Juros	Zero	6,16%	6,16%	no FGTS: até R\$ 2.000 = 6,16% acima de R\$ 2.000 = 7,5% no SBPE: até 10,5%	a partir de 11%
	Contrapartida	Estimulada através da viabilização de imóveis maiores/ de maior valor	Estimulada através da viabilização de imóveis maiores/ de maior valor	Estimulada através da viabilização de imóveis maiores/ de maior valor	20% do VA para LTV máxima de 80%	20% do VA para LTV máxima de 80%
	Cobertura de Fundo Garantidor	Não	Sim	Não	Não	Não
Condicionalidades		Operações sempre estruturadas através do poder público ou entidades associativas.	---	---	No FGTS, da taxa de 7,5%, 4% é de retorno ao Fundo, 2,16% de spread ao Agente Financeiro e 1,34% de contribuição à conta de subsídio.*	Contribuição ao FNHIS/ Fundo Garantidor

Fonte: Plano Nacional de Habitação: Produto 5 – Plano de Ação, Estratégias e Mecanismos de Implementação do PlanHab (2007, p.65). Elaborado pelo Consórcio Instituto Via Pública / LabHab-Fupam / Logos Engenharia.

Por fim, definiu-se uma grade de valores de subsídios – conforme o Quadro 1.8 –, considerando que a subvenção econômica deve: (a) viabilizar a compra da terra, dos produtos básicos construtivos e pagar a assistência técnica; (b) estimular a participação das famílias beneficiadas por meio de contrapartida e poupança prévia; (c) ser decrescente à medida que evoluem as faixas de renda familiar, bem como, variar conforme os custos regionais; e (d) ser acrescido aos Municípios Tipo A, B e C, condicionando-o à contrapartida estadual e/ou local, à ocupação de áreas centrais e providas de significativa infraestrutura e à utilização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pelo município.

Quadro 1.8 – Definição dos Limites de Subsídios do PlanHab

Grupos de Atendimento	Estados (custo SINAPI)		Alto Custo					Médio Custo				Baixo Custo			
	Tipos de Município		A	B, C *	DEF *	GHIJK	Áreas rurais	B, C *	DEF *	GHIJK	Áreas rurais	B, C *	DEF *	GHIJK	Áreas rurais
	Renda Familiar														
I	< R\$400,00 (D, E, F, H, I, J, K e áreas rurais) ou < R\$500,00 (A, B, C)		integral até	integral até	integral até	integral até	integral até	integral até	integral até	integral até	integral até	integral até	integral até	integral até	integral até
			R\$ 24.000	R\$ 19.500	R\$ 19.500	R\$ 14.500	R\$ 18.000	R\$ 17.500	R\$ 17.500	R\$ 14.500	R\$ 16.000	R\$ 17.000	R\$ 17.000	R\$ 13.000	R\$ 14.500
II	≥ R\$400,00	≤ R\$600,00				até	até			até	até			até	até
						R\$ 9.500	R\$ 15.000			R\$ 9.500	R\$ 13.000			R\$ 8.000	R\$ 11.500
II	> R\$600,00	≤ R\$1000,00				até	até			até	até			até	até
						R\$ 6.000	R\$ 12.000			R\$ 6.000	R\$ 8.000			R\$ 4.500	R\$ 6.500
II	≥ R\$400,00	≤ R\$1000,00			até				até				até		
					R\$ 15.000				R\$ 13.000				R\$ 12.000		
II	≥ R\$500,00	≤ R\$1000,00	até	até				até				até			
			R\$ 17.500	R\$ 15.000				R\$ 13.000				R\$ 12.000			
II	> R\$1000,00	≤ R\$1200,00	até	até	até	até	até	até	até	até	até	até	até	até	até
			R\$ 14.000	R\$ 12.000	R\$ 10.000	R\$ 2.000	R\$ 7.500	R\$ 10.000	R\$ 8.000	R\$ 2.000	R\$ 5.500	R\$ 9.000	R\$ 7.000	R\$ 2.000	R\$ 4.000
II e III	> R\$1200,00	≤ R\$1400,00	até	até	até	até	até	até	até	até	até	até	até	até	até
			R\$ 14.000	R\$ 12.000	R\$ 8.000	R\$ 2.000	R\$ 5.000	R\$ 10.000	R\$ 6.000	R\$ 2.000	R\$ 3.000	R\$ 9.000	R\$ 5.000	R\$ 2.000	R\$ 1.500
III	> R\$1400,00	≤ R\$1600,00	até	até				até				até			
			R\$ 4.000	R\$ 3.000				R\$ 2.000				R\$ 2.000			
III	> R\$1600,00	≤ R\$2000	até	até				até				até			
			R\$ 2.000	R\$ 2.000				R\$ 2.000				R\$ 2.000			

Fonte: Plano Nacional de Habitação: Produto 5 – Plano de Ação, Estratégias e Mecanismos de Implementação do PlanHab., p.66. Elaborado pelo Consórcio Instituto Via Pública / LabHab-Fupam / Logos Engenharia.

Portanto, observamos os motivos pelos quais o PlanHab fez-se um importante instrumento na consolidação da PNH. Trata-se de combinações oriundas de pesquisas inovadoras e necessárias para acometer os problemas habitacionais e erradicar o déficit de moradias do país. Assim, representou significativo ponto de ruptura em relação às políticas habitacionais outrora desenvolvidas, pois houve investimento à realização de diagnósticos e estudos estratégicos, centrais para desenvolver políticas às famílias com renda de até 5 SM.

Contudo, no Capítulo 03, observaremos que o PlanHab foi apresentado posteriormente ao PMCMV e suas contribuições foram absorvidas em escala inferior à potencial contribuição que poderia oferecer.

1.5 Considerações Parciais

Em síntese, conforme apresentamos ao longo deste capítulo, a política habitacional desenvolvida entre 2003 e 2010 emergiu como um novo paradigma e representou uma grande ruptura em relação às políticas outrora desenvolvidas. Dentre as principais razões, citamos:

- As ações habitacionais foram coordenadas por uma instituição federal com competência política e técnica – o Ministério das Cidades. Ele é um “divisor de águas” e demarcou o início de um novo ciclo histórico da política habitacional brasileira ao tratar as questões urbanas articuladamente, integrar políticas urbanas e seus agentes promotores, promover a inclusão social, fortalecer o exercício da cidadania e promover o bem-estar social;
- As propostas foram elaboradas a partir das demandas sociais, portanto, minimizou-se o modelo “tecnocrata-centralista-autoritário” e implantou-se a “cultura participativa” de formulação e implementação de políticas públicas urbanas, em uma rede de instituições e atores sociais que participaram ativamente no desenvolvimento da política habitacional em referência, os “protagonistas” desse novo paradigma;
- Os instrumentos da PNH e a nova modelagem de subsídios do PlanHab direcionam recursos conforme as necessidades locais e a capacidade das famílias em acessar crédito, propiciando maiores montantes de recursos e subsídios às famílias em que se concentra o déficit e aos Programas que atuam diretamente na base das necessidades habitacionais;
- E, desenvolveu-se um diagnóstico detalhado da situação habitacional no país, a partir do qual, foi realizado um planejamento para acometer o déficit de moradias brasileiro.

CAPÍTULO 2: OS PROGRAMAS HABITACIONAIS FEDERAIS DESENVOLVIDOS ENTRE 2003 E 2010

2.1. Introdução

Conforme abordado no Capítulo anterior, a política habitacional implementada entre 2003 e 2010 – no Governo Lula – apresentou significativos pontos de ruptura em relação às políticas anteriormente desenvolvidas. Essas rupturas ocorreram sob a coordenação do Ministério das Cidades e direcionadas conforme a Política Nacional de Habitação (PNH).

A PNH reafirmou o compromisso de combater as carências de moradias ao estabelecer instrumentos de planejamento e financiamento habitacionais que diferenciaram as ações voltadas à habitação de interesse social (HIS) daquelas destinadas à habitação de mercado, dentro de uma concepção de cooperação entre os entes federativos e conforme os planos locais de habitação.

De acordo com Abiko (1995), o termo “habitação de interesse social”, representa um conceito para além da provisão de moradia à população de baixa renda. Trata-se de um “processo” que garante às famílias mais pobres viver em melhores condições de habitabilidade e em áreas urbanizadas que dispõem de serviços públicos, infraestrutura urbana e equipamentos sociais suficientes para atender as demandas da comunidade local.

Tendo em vista que o déficit habitacional concentra-se nas famílias com rendimento de até 5 SM, a PNH focou suas ações nesse grupo populacional. Entre 2003 e 2010, as ações voltadas à HIS e os financiamentos habitacionais foram pujantes, figurando-se como mais um ponto de ruptura do Governo Lula.

Nesse capítulo apresentamos os principais Programas e Ações Habitacionais desenvolvidos pelo Governo Federal, entre 2003 e 2010, voltados às demandas habitacionais de interesse social, de modo a analisar os pontos de rupturas e/ou continuísmos em relação aos executados pelos Governos anteriores. Cabe realçar que os Programas foram sistematizados por fontes de recursos, conforme Quadro 2.1, o que garante a visão diferenciada em relação às tradicionais avaliações que focalizam apenas os Programas³⁷.

³⁷ A PNH dividiu os programas federais de habitação em dois eixos de atuação: (i) urbanização de assentamentos precários e (ii) produção habitacional (BRASIL, 2010b, p.17).

Quadro 2.1 – Programas e Ações Federais de Habitação, por Fontes de Recursos

Fonte de Recursos	Programas e Ações	Com foco em:
2.1. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)	2.1.1. Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Concluir, Ampliar, Reformar ou Melhorar a Unidade Habitacional (UH); Adquirir Material de Construção; Urbanizar Assentamentos Precários.
	2.1.2. Programa de Habitação de Interesse Social	-
	2.1.2.1. Ação Provisão Habitacional de Interesse Social	Construir Habitações; Adquirir Habitações Novas ou Usadas; Adquirir Lote(s) Urbanizado(s); Produzir Lotes Urbanizados; Requalificar Imóveis Urbanos; Desenvolvimento Institucional.
	2.1.2.2. Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social (PLHIS)	Desenvolvimento Institucional.
	2.1.2.3. Ação de Apoio à Produção Social da Moradia (PSM)	Construir Habitações.
2.2. Orçamento Geral da União (OGU)	2.2.1. Habitar Brasil BID (HBB)	Construir Habitações; Desenvolvimento Institucional.
	2.2.2. Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H)	Desenvolvimento Institucional.
	2.2.3. Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)	Construir Habitações; Adquirir Habitação Nova ou Usada.
	2.2.4. Projetos Prioritários de Investimentos (PPI - Intervenções em Favelas)	Urbanizar Assentamentos Precários; Desenvolvimento Institucional.
2.3. Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	2.3.1. Carta de Crédito Individual	Construir Habitação; Adquirir Habitação Nova ou Usada; Concluir, Ampliar, Reformar ou Melhorar UH; Adquirir Material de Construção; Adquirir Lote(s) Urbanizado(s).
	2.3.2. Carta de Crédito Associativo	Construir Habitações; Produzir Lotes Urbanizados; Requalificar Imóveis Urbanos.
	2.3.3. Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia)	Construir Habitações, Adquirir Habitação Nova; Urbanizar Assentamentos Precários; Desenvolvimento Institucional.
2.4. Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	2.4.1. Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Construir Habitações; Adquirir Habitação Nova ou Usada; Requalificar Imóveis Urbanos.

Fonte de Recursos	Programas e Ações	Com foco em:
2.5. Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)	2.5.1. Programa Crédito Solidário (PCS)	Construir Habitações; Concluir, Ampliar, Reformar ou Melhorar UHs, Adquirir Material de Construção.
2.6. Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT)	2.6.1. Projetos Multissetoriais Integrados (PMI)	Urbanizar Assentamentos Precários e Infraestrutura urbana.

Fonte: Elaboração própria com base em: Programas e Ações da Secretaria Nacional de Habitação. In: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas> e Brasil, 2007a, p.6.

Nesta perspectiva, serão abordados doze Programas Habitacionais, desenvolvidos entre 2003 e 2010, por seis fontes diferentes de recursos³⁸. Contudo, ressalta-se a dificuldade de acessar e obter dados de alguns Programas, junto ao Ministério das Cidades e à CEF, o que reduziu significativamente o poder de análise para alguns deles. No caso dos programas financiados com recursos do OGU, dois problemas adicionais se apresentam: primeiro que são apresentados somente os montantes destinados, sem a quantificação do número de contratos habitacionais realizados, com exceção do PSH; e, segundo, é a inscrição em “restos a pagar”, que tende a distorcer os montantes destinados ao atendimento habitacional.

2.2 Programas Executados com Recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)

Após treze anos de tramitação no Congresso Nacional, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foi aprovado³⁹, a fim de viabilizar e articular, permanentemente, recursos de diferentes fontes para viabilizar ações federais de H⁴⁰ (BRASIL, 2010, p.6), bem como “centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda” (BRASIL, Lei n.11.124/2005, Art. 7º).

O FNHIS é fulcral no SNHIS, bem como à PNH, tanto por reunir recursos públicos destinados a subsidiar moradia às famílias de baixa renda, quanto por definir um modelo de

³⁸ Alguns deles foram iniciados no Governo anterior, porém, readaptados aos princípios e diretrizes da PNH.

³⁹ Lei Federal n. 11.124/2005.

⁴⁰ Nota-se que, antes da implementação do SNHIS e do FNHIS, alguns Estados – São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Pernambuco – e Municípios – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife – já direcionavam recursos específicos à HIS, experiências que serviram de “laboratório” ao FNHIS.

gestão descentralizada que estimula a participação de diversos agentes com vistas à superar o déficit habitacional do país (BRASIL, 2010b, p.6).

Esse Fundo é gerido por um Conselho Gestor próprio – CGFNHIS⁴¹ – de caráter deliberativo e que atende ao princípio da gestão participativa, conforme estabelece a PNH, possibilitando controle social e transparência na gestão dos seus recursos. Institucionalmente, é composto por: (a) Ministro das Cidades, que preside o Conselho e detém o voto de qualidade; (b) Secretário Nacional de Habitação, que assume a vice-presidência do CGFNHIS; representante (c) do Ministério da Ciência e Tecnologia; (d) da Cultura; (e) do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (f) da Fazenda; (g) da Integração Nacional; (h) do Meio Ambiente; (i) do Planejamento, Orçamento e Gestão; (j) da Saúde; (k) do Trabalho e Emprego; (l) da CEF; (m) dos movimentos populares; (n) de entidades empresariais; (o) de entidades dos trabalhadores; (p) de entidades profissionais, acadêmicas ou de pesquisas; e (q) de organização não governamental⁴² (BRASIL, Decreto n. 5.796/2006, Art. 5º).

Seus recursos são constituídos por:

I. Recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS); II. Outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS; III. Dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação; IV. Recursos provenientes de empréstimos (...) para programas de habitação; V. Contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; VI. Receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; VII. Receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e VIII. Outros recursos que lhe vierem a ser destinados. (BRASIL, Lei n.11.124/2005, Art. 8º).

E, poderá ser empregado em ações destinadas e/ou vinculadas aos programas de habitação de interesse social que abarquem:

I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais; II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social; V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias; VI – recuperação ou

⁴¹ As competências do CGFNHIS foram aprovadas pela Resolução CGFNHS n.01/2006.

⁴² De acordo com a Lei n. 11.124/05, o ConCidades define as entidades - (n), (o), (p) e (q) - representantes, conforme Resolução Normativa, e tais entidades definem os nomes que compõe o CGFNHIS.

produção de imóveis em áreas encortçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social; VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS. (BRASIL, Lei n.11.124/2005, Art. 9º).

Somado aos recursos disponibilizados pelo FNHIS, as contrapartidas⁴³ dos Estados, Municípios e Distrito Federal compõem a matriz de financiamentos às ações voltadas para HIS. Portanto, o montante de recursos a transferir depende, dentre outros fatores⁴⁴, da oferta de contrapartida do respectivo ente federativo, seja por meio de recursos financeiros, seja por meio de imóveis e serviços vinculados aos projetos desenvolvidos dentro do SNHIS (BRASIL, Lei n.11.124/2005, Art. 12º).

O repasse dos recursos do FNHIS é realizado a título de transferências voluntárias, através de Contratos de Repasse da União para os demais entes federativos (BRASIL, Lei n. 11.124/2005) e, os repasses de recursos para operações inseridas no âmbito do PAC passaram a serem consideradas transferências obrigatórias, formalizadas por meio de Termo de Compromisso (BRASIL, Lei n. 11.578/2007).

Além das contrapartidas, para acessarem os recursos do FNHIS, os entes federativos precisam: (a) constituir um conselho gestor local formado por entidades públicas, privadas, segmentos da sociedade ligados à área de habitação e representantes dos movimentos populares; (b) apresentar um “Plano Habitacional de Interesse Social” de acordo com a demanda local; (c) aderir ao SNHIS; (d) elaborar relatórios de gestão; e (e) atentar-se aos parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS (BRASIL, Lei n.11.124/2005, Art. 12º)⁴⁵.

Portanto, a implementação do FNHIS apresenta-se como um ponto de ruptura em relação às ações habitacionais desenvolvidas anteriormente, tanto por atender às demandas

⁴³ O valor da contrapartida corresponde ao montante que o Agente Executor aportará para a execução do projeto local e seu percentual em relação ao investimento total é definido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Em 2009 e 2010, por exemplo, a Lei Federal nº 11.768/2008 e 12.017/2009, respectivamente, definiram que: (a) municípios com até 50 mil habitantes investiriam entre 2% e 4%; (b) municípios com população acima de 50 mil habitantes, situadas em áreas consideradas prioritárias à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), colaborariam com montantes entre 4% e 8%; (c) demais municípios investiriam entre 8% e 40%. Estabeleceu-se, também, que: (d) Estados situados nas áreas prioritárias da PNDR e o Distrito Federal, despenderiam entre 10% e 20%; e que (e) os demais Estados despenderiam entre 20% e 40% do montante total destinado ao respectivo Programa (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

⁴⁴ Conforme especificidades dos Programas.

⁴⁵ Os recursos do FNHIS são aplicados conforme as linhas programáticas definidas pelo CGFNHIS e diretrizes do ConCidades, além disso, os programas dependem de aprovação prévia do CGFNHIS (BRASIL, 2010b, p.8).

sociais com recursos específicos à HIS, quanto por contribuir ao fortalecimento de ações descentralizadas.

Porém, ainda há grande dificuldade dos Municípios em acessarem os recursos do FNHIS, de modo que, em 2010, 244 (3,5%) ainda não aderiram ao SNHIS, devido a dificuldades políticas e técnicas. E, dos 5.370 Municípios (96,5%) que já aderiram ao Sistema, 48% não atenderam aos prazos e obrigações estipulados pelo Sistema, o que compromete a continuidade dos repasses (BRASIL, 2010b, p.11-12). Esse fato ocorre, principalmente, pela expressiva quantidade de Municípios desprovidos de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, ao passo que há uma seleta deles que dispõem de capacidades para elaborar programas descentralizados e participativos (ARRETCHE et al., 2007, p.203).

Assim, dois programas são financiados com recursos do FNHIS: (1) o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; e (2) o Programa de Habitação de Interesse Social.

2.2.1 Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

O Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários tem como objetivo apoiar os Estados em ações que visam melhorar as condições de habitabilidade dos assentamentos precários com sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade (BRASIL, 2010b, p.17), em áreas ocupadas há mais de 05 (cinco) anos, que configure risco ou insalubridade, bem como ocupada por, no mínimo, 60% de famílias com renda mensal de até R\$ 1.050,00 (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Para acessar os recursos do Programa, os entes federativos subnacionais devem realizar consulta prévia ao Ministério das Cidades e apresentar as contrapartidas à União. Os recursos deverão ser destinados a custear: (a) o projeto técnico; (b) serviços preliminares para/ e terraplanagem; (c) aquisição, desapropriação e avaliação do terreno; (d) regularização fundiária; (e) proteção, contenção e estabilização do solo; (f) aquisição, construção ou melhoria da moradia; (g) instalações hidráulicas e sanitárias; (h) indenização de benfeitorias; (i) moradias provisórias; (j) abastecimento de água; (k) pavimentação e obras viárias, energia elétrica e iluminação pública, bem como esgotamento sanitário e drenagem pluvial; (l)

recuperação ambiental; (m) gestão de resíduos sólidos; (n) equipamentos sociais; (o) trabalho social de pré e pós-ocupação; (p) mão-de-obra das famílias que realizaram mutirão e, nesse caso, assistência técnica (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

As ações do Programa ocorrem de forma cooperada e descentralizada, de modo que o Ministério das Cidades assume a função de gestor, a CEF firma-se como agente operador dos recursos, a Administração Pública Local propõem e executa o projeto habitacional e as famílias atendidas pela intervenção são, além de beneficiários, gestores locais dos recursos (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

A fim de avaliarmos seus resultados, na Tabela 2.1 apresentamos a evolução da execução financeira dos repasses federais ao Programa, por Região:

Tabela 2.1 – Valor Repassado pela União para a Urbanização de Assentamentos Precários, entre 2003 e 2010 (em mil R\$ - valores correntes)

	Região Centro-Oeste	Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul	Montante de R\$ Repassados
2003	63.658	27.474	176.467	227.122	31.797	526.518
2004	58.042	31.784	208.318	269.167	31.775	599.088
2005	74.456	23.156	217.755	298.721	53.794	667.884
2006	137.366	151.551	536.148	590.585	74.053	1.489.705
2007	414.512	583.154	1.968.833	4.447.139	632.978	8.046.618
2008	24.616	430.301	244.633	391.787	218.409	1.309.747
2009	346.158	149.380	316.388	1.211.274	157.284	2.180.485
2010	10.000	-	-	38.451	-	48.451
Montante de R\$ Repassados	1.128.810	1.396.803	3.668.544	7.474.249	1.200.093	14.868.499
% do Valor Total Repassado	7,6%	9,4%	24,7%	50,3%	8,1%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base em: dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento (DadosGOV)

Nota-se que, entre 2003 e 2010, os investimentos ocorreram na ordem de R\$ 15 bilhões – uma média de R\$ 1,9 bi por ano – em favor do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Trata-se de significativo investimento, contudo, não suficiente para erradicar os problemas dessa natureza, principalmente, devido ao fato de

apenas 40% (2.225) dos Municípios do país, receberam investimentos desse Programa – conforme Tabela 2.2.

Tabela 2.2 – Quantidade de Municípios Atendidos pela Ação de Urbanização de Assentamentos Precários, entre 2003 e 2010.

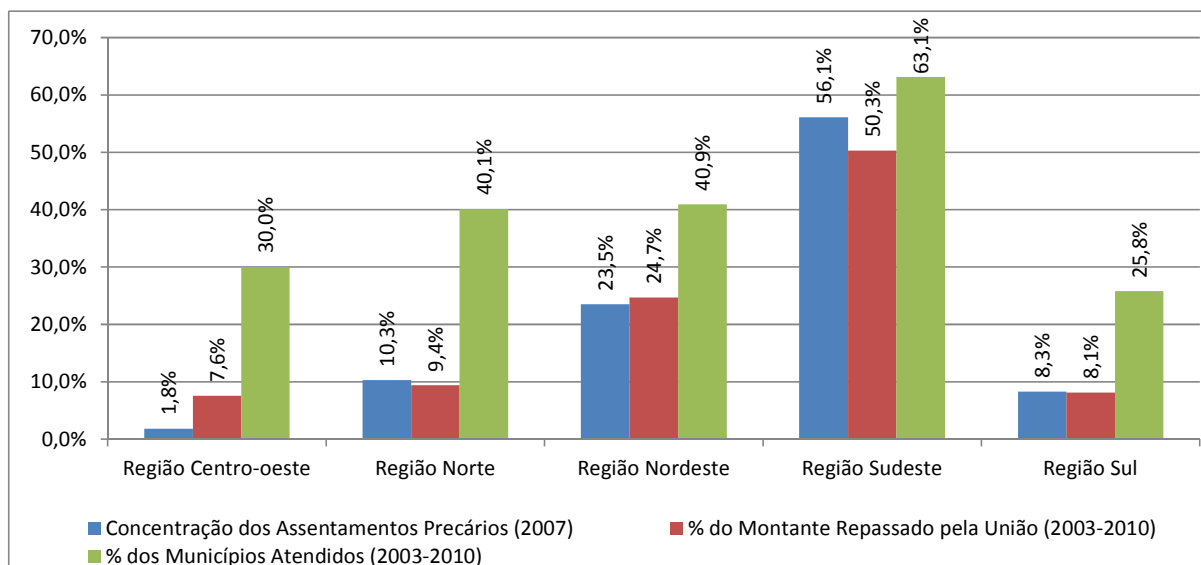
	Região Centro-Oeste	Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul	Totais
2003	15	38	130	138	47	368
2004	12	36	176	152	33	409
2005	9	10	68	156	42	285
2006	21	21	110	201	63	416
2007	30	25	115	244	59	473
2008	11	20	43	44	18	136
2009	12	15	40	46	19	132
2010	1	0	0	5	0	6
Total de Municípios Atendidos	111	165	682	986	281	2.225
Total de Municípios da Região	467	449	1.793	1.668	1.188	5.565
% dos Municípios Atendidos	23,8%	36,7%	38,0%	59,1%	23,7%	40,0%

Fonte: Elaboração própria com base em: dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento (DadosGOV)

Nota-se, também, que a partir de 2008, há uma redução no número de Municípios atendidos e, em 2010, os recursos investidos estão muito inferiores a média anual. Portanto, verifica-se que desaceleração na execução do Programa e redução da sua importância.

Além disso, ao compararmos o percentual de Municípios nos quais se concentram os assentamentos precários e o percentual dos recursos repassados pela União aos Estados – Figura 2.1 –, observamos equilíbrio nas Regiões Norte, Nordeste e Sul, em contrapartida, um desequilíbrio nas Regiões Centro-Oeste e Sudeste, sendo que a última apresenta 56% de concentração dos assentamentos precários e obteve 50% dos montantes repassados.

Figura 2.1 – Comparação entre a concentração dos Assentamentos Precários e os Resultados da Ação de Urbanização de Assentamentos Precários, entre 2003 e 2010.



Fonte: Elaboração própria com base nas Tabelas 2.1 e 2.2.

Assim, o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários preocupou-se em repassar os montantes de investimentos conforme a concentração regional dos assentamentos, porém, não alcançou grandes resultados haja vista que menos da metade dos Municípios receberam os devidos repasses. Portanto, os montantes de investimentos realizados representam ruptura, mas os resultados regionalizados figuram-se como continuísmo em relação aos programas de urbanização outrora desenvolvidos.

2.2.2 Programa de Habitação de Interesse Social (HIS)

O Programa de Habitação de Interesse Social (HIS) tem por finalidade “ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbanas e rurais e melhorar as condições de habitabilidade dos assentamentos humanos precários” (BRASIL, 2010, p.18), ampliando o acesso à terra urbanizada e promovendo a melhoria da qualidade das moradias das famílias com renda mensal de até 5 SM (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

As ações do Programa de HIS ocorrem de forma cooperada e descentralizada, de tal modo que o Ministério das Cidades é o gestor do Programa, a CEF é o agente operador dos recursos financeiros, a Administração Pública propõem e executa o projeto habitacional local e as famílias atendidas são gestoras dos recursos (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Este Programa atua diretamente no foco do déficit habitacional, criando condições e desenvolvendo ações que atendem as necessidades das famílias com rendimento mensal de até 5 SM, bem como as especificidades locais, por meio de três ações: (i) Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social, (ii) Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social (PLHIS) e (iii) Apoio à Produção Social da Moradia (PSM).

2.2.2.1 Ação de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social

A Ação de Apoio à Provisão de HIS visa apoiar os entes federativos na construção de UHs em localidades urbanizadas, colaborando com a ocupação planejada e atenuando as desigualdades socioeconômicas regionais (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Atende famílias com renda mensal de até 2 SM, selecionadas pela administração pública local e que estejam enquadradas nos critérios pré-estabelecidos pelo órgão gestor, evitando a apropriação dos recursos por famílias que podem acessar crédito no mercado financeiro.

Conforme o Ministério das Cidades, a Ação de Apoio à Provisão de HIS divide-se em quatro modalidades:

- **Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais (UHs):** intervenções necessárias para a construção ou aquisição de UHs em áreas regularizadas e que disponha – ou venha a dispor – de acesso por via pública, de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica;
- **Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados:** refere-se à produção ou aquisição de lotes legalmente definidos, conforme as diretrizes de planejamento urbano do Município, dotados de acesso por via pública e soluções adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica;
- **Requalificação de Imóveis:** a fim de melhorar a utilização do espaço urbano por meio de:
(a) compra de imóveis para fins habitacionais; (b) execução de serviços e obras para alterar o uso e/ou reabilitar edifícios já existentes para moradia; e (c) execução de serviços e obras a fim de reurbanizar, reparcelar ou reconstruir empreendimentos ou terrenos para constituição de UHs;

- Apoio à Prestação de Serviços de Assistência Técnica para HIS: com ações centradas na mobilização e organização comunitária, elaboração de projetos, acompanhamento e execução da obra e trabalho social e jurídico, de modo a apoiar os entes federativos na melhoria dos padrões de salubridade, segurança e habitabilidade dos empreendimentos construídos, reformados e/ou ampliados.

2.2.2.2 Ação de Apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

A Ação de Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social (PLHIS) tem por finalidade colaborar com os Municípios na formulação dos planos locais de habitação, juntamente com os representantes sociais locais, a fim de desenvolver, objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção no mercado habitacional (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Trata-se de um instrumento para conhecimento das necessidades habitacionais locais que norteiam a ação pública na área habitacional do país. Os PLHIS, além de uma das contrapartidas obrigatórias para acesso ao SNHIS e ao FNHIS⁴⁶, são fundamentais à execução da PNH e do PlanHab, pois consideram as especificidades regionais e permite ao Governo Federal alocar recursos de modo mais eficiente (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Entretanto, o escopo dos PLHIS foi desenhado sem considerar o tamanho e o estágio de desenvolvimento institucional dos Municípios, dificultando os processos de financiamento, contratação e elaboração dos planos, o que colabora para sucessivas prorrogações de prazos para sua seleção (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

De acordo com a Tabela 2.3, até dezembro de 2010, apenas 84 municípios apresentaram seus respectivos PLHIS, dos quais 56 (66,7%) possuem mais de 20 mil habitantes⁴⁷.

⁴⁶ Conforme a Lei Federal n. 11.124/2005, Art. 12.

⁴⁷ A partir de 2011, com a Resolução n. 37/2010 e a Instrução Normativa n. 15/2011, o CGFNHIS aprovou que municípios com menos de 20 mil habitantes realizem um processo simplificado para elaboração dos respectivos PLHIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Tabela 2.3 – Quantidade de Planos Locais de Habitação de Interesse Social, por Municípios

	Municípios com mais de 20 Mil Habitantes ou em RMs		Municípios com menos de 20 Mil Habitantes ou em RMs		Total de Municípios	
	Qde.	%	Qde.	%	Qde.	%
PLHIS apresentados	56	2,9%	28	0,8%	84	1,5%
PLHIS não apresentados	1.892	97,1%	3.589	99,2%	5.481	98,5%
TOTAL	1.948	100%	3.617	100%	5.565	100%
	35%		65%		100%	

Fonte: BRASIL, 2010c

Conforme o Quadro 2.2, até dezembro de 2010, foram firmados 1.498 contratos municipais com o Ministério das Cidades e 25 contratos estaduais.

Quadro 2.2 – Quantidade de Contratos de Planos Locais de Habitação de Interesse Social Ativos

	Contratos Municipais para PLHIS		Contratos Estaduais para PLHIS	
	Qde.	%	Qde.	%
Municípios com mais de 20 Mil Habitantes ou em RMs	945	63,1%	25	100,0%
Municípios com menos de 20 Mil Habitantes ou em RMs	553	36,9%		
	1.498	100,0%	25	100,0%
Planos não iniciados	548	36,6%	5	20,0%
Planos em execução	779	52,0%	18	72,0%
Planos concluídos	171	11,4%	2	8,0%
	1.498	100,0%	25	100,0%

Fonte: BRASIL, 2010c

Sob a perspectiva institucional, observa-se que 63% dos contratos foram firmados com municípios que possuem mais de 20 mil habitantes. Além disso, nota-se que 37% ainda não foram iniciados e 52% já estão em execução.

Assim, a implementação dos PLHIS é um grande avanço à política habitacional do país, porém, faz-se necessário avançar no campo do desenvolvimento institucional a fim de

que esse instrumento não continue a ser limitante ao acesso de recursos para ações e provisões de HIS.

2.2.2.3 Ação de Apoio à Produção Social da Moradia (PSM)

A Ação de Apoio à Produção Social de Moradia (PSM)⁴⁸ tem como objetivo apoiar instituições privadas – sem fins lucrativos e vinculadas ao setor de habitação – a desenvolver ações que aumentem o acesso das famílias com rendimento mensal de até 2 SM à moradia digna (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Esta Ação emergiu – como outras – a partir de propostas e reivindicações dos movimentos populares por programas habitacionais de autogestão, cujos processos de coordenação, organização e produção são desenvolvidos pelas próprias famílias (RODRIGUES et al., 2008, p.23).

Para que as entidades possam participar dessa Ação, faz-se necessário que elas sejam habilitadas junto ao CGFNHIS⁴⁹. Posteriormente, o projeto tem de ser encaminhado ao Ministério das Cidades, que divulga a proposta selecionada e a encaminha para análise de viabilidade técnica e contratação da CEF. A partir de então, as entidades acessarão os recursos⁵⁰ (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Em Novembro de 2008 encerrou-se o prazo para cadastro das entidades que desejavam participar do processo de habilitação e o resultado foi positivo. Foram cadastradas 509 instituições de 23 Estados, das quais, 360 (70,7%) foram habilitadas a executar seus respectivos projetos (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

⁴⁸ Regulamentada pelas Instruções Normativas ns. 47 e 52/2008, do Ministério das Cidades.

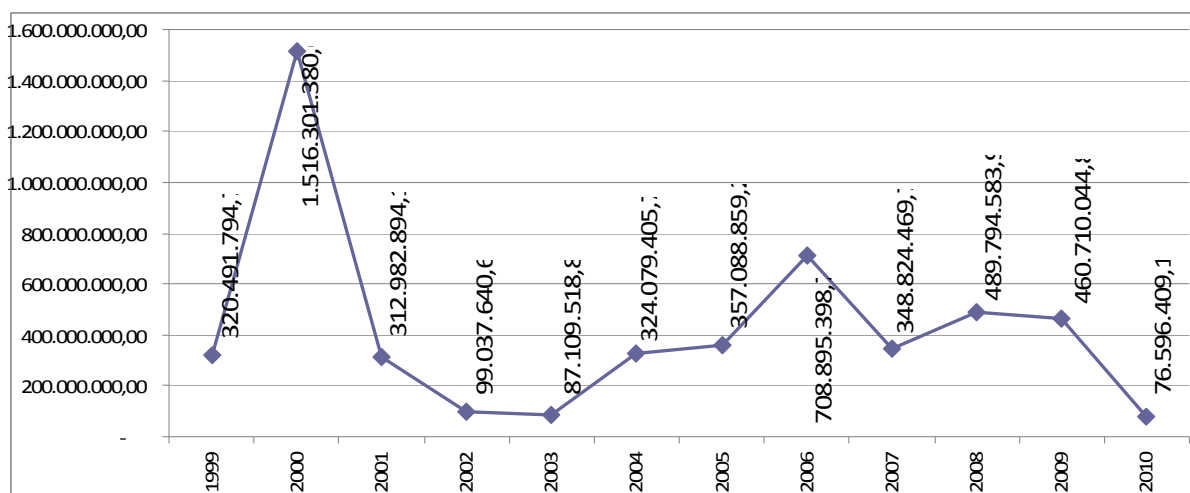
⁴⁹ Conforme Capítulo 3º das Resoluções n. 18 e 19/2008 do CGFNHIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

⁵⁰ O processo de seleção ocorre conforme Instruções Normativas específicas do Ministério das Cidades e, as contrapartidas, deverão ser apresentadas pelas entidades responsáveis pela proposta.

2.3 Programas Executados com Recursos do Orçamento Geral da União (OGU)

Os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) são definidos por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) e, as despesas com habitação são dotadas na função “habitação”. Na Figura 2.2, observamos as despesas inscritas nessa função e efetuadas, entre 1999 e 2010.

Figura 2.2– Despesa da União Executadas na Função “Habitação”, entre 2003 e 2010 (a preços de 1999)



Fonte: Elaboração própria com base em: SIAFI - STN/CCONT/GEINC; In: Despesas da União por Função: Orçamento Fiscal e da Seguridade Nacional. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Func_ao.xls. Acesso em 23 Abr. 2011.

Notas: (1) Entre 2007 e 2010, considerou-se o valor atualizado das despesas executadas inscritas em RP não processados; (2) A preços de 1999 com base no IPCA (IPEADATA)

A fim de compararmos as despesas executadas nos Governos Lula e FHC, de 1999 a 2002, em média/ano, o OGU despendeu R\$ 562 milhões, enquanto o primeiro mandato do Presidente Lula – de 2003 a 2006 – despendeu R\$ 463 milhões e o segundo – de 2007 a 2010 – R\$ 343 milhões. Essa redução ocorreu devido ao fato do Governo Lula diversificar as fontes de recursos para investir em habitação. Vale ressaltar que, a partir de 2003, as despesas foram liquidadas sob a coordenação de um mesmo órgão gestor, o Ministério das Cidades.

Com recursos do OGU, o Governo Federal aporta investimentos em quatro Programas: (1) Habitar Brasil-BID (HBB); (2) Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H); (3) Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH); e (4) Projetos Prioritários de Investimentos (PPI)-Intervenções em Favelas.

2.3.1 Habitar Brasil-BID (HBB)

O Programa Habitar Brasil-BID (HBB) foi desenhado como um projeto-piloto de financiamento de obras e ações em Municípios e aglomerados urbanos que integra projetos de urbanização de assentamentos subnormais – favelas, mocambos, palafitas etc. – a projetos de desenvolvimento institucional da administração pública municipal – capacitação técnica e administrativa – a fim de superar as condições de subnormalidade das respectivas áreas periféricas (BRASIL, 2010b, p.18).

O HBB é executado sob um Acordo de Empréstimo⁵¹, firmado em 1999, entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que estabeleceu contratos de repasse financeiro – sem retorno – com 119 Municípios, a fim de: (a) elevar os padrões de habitabilidade das famílias com rendimento mensal de até 3 SM, que residem em assentamentos subnormais; (b) estimular as administrações municipais, responsáveis pelas questões habitacionais e de desenvolvimento urbano, a minimizar as causas e os efeitos dos assentamentos subnormais; e (c) aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infraestrutura urbana do país (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Para isso, o Programa foi dividido em dois subprogramas, com ações interdependentes e execução simultânea:

- Subprograma de Desenvolvimento Institucional: a fim de capacitar as administrações municipais para que diagnostiquem e superarem os problemas habitacionais locais, com recursos provenientes do OGU – máximo de 98% do valor do investimento – e de contrapartida do Proponente – no mínimo, 2%;
- Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais: que implanta e executa projetos integrados de urbanização nas áreas de intervenção, com recursos do OGU – máximo de 95% do valor do investimento – e da contrapartida do proponente – no mínimo, 5%.

Sob a ação desses Subprogramas e de uma ótica multidisciplinar, estabeleceu-se que os Municípios acessam os recursos da ação de Urbanização de Assentamentos Subnormais à

⁵¹ Contrato de Empréstimo n. 1.126 OC/BR

medida que avançassem nas ações de Desenvolvimento Institucional. O acesso ao Programa ocorre da seguinte forma: o Governo Federal pré-seleciona os Municípios que, por sua vez, constitui uma Unidade Executora Local a fim de elaborar e desenvolver um Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS)⁵², considerando o diagnóstico local. A partir da aprovação do PEMAS, o Município apresenta ao Ministério das Cidades seu projeto de urbanização⁵³. Contudo, a área escolhida para intervenção deverá: (a) possuir até 60% das famílias com renda até 3 SM; (b) estar ocupada por assentamentos precários há mais de 05 (cinco) anos; (c) configurar situação de risco ou insalubridade ou objeto de legislação que proíba a utilização para fins habitacionais (BRASIL, 2004a, p.29-31).

A organização institucional do Programa se dá de forma cooperada e descentralizada, no qual o Ministério das Cidades é o órgão gestor, a CEF é o agente financeiro, responsável técnico e operacional pela implementação do Programa, a Administração Pública Local é a proponente e/ou executora do projeto local e a Entidade Representativa de Beneficiários representa as famílias atendidas (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

No que se refere a sua concepção, esse Programa emerge como um ponto de continuidade do Governo anterior, porém, quando consideramos os valores investidos, observamos significativa ruptura. Entre 1999 a 2002 a execução do HBB foi abaixo do esperado sendo necessário, em 2002, renegociar prazo – até 2006 – e valor – de R\$ 394,5 milhões⁵⁴ – a fim de atender 70 mil famílias (BRASIL, 2004a, p. 26).

Para fins comparativos, até 2002, foram investidos no HBB cerca de R\$ 62 milhões e, somente em 2003, foram investidos R\$ 120 milhões (BRASIL, 2010b, p.18). Além disso, até 2006, 89.387 famílias foram atendidas, em 119 projetos, com um investimento na ordem de

⁵² Esse Plano tem como objetivo: (a) criar instrumentos que permitam a regularização dos assentamentos subnormais; (b) adequar as condições para ampliação da oferta de HIS; (c) adequar os padrões urbanísticos e administrativos às condições socioeconômicas da população pobre, facilitando o aumento da oferta habitacional; (d) implantar estratégias de controle e manutenção das ocupações irregulares; (e) capacitar tecnicamente as equipes locais e; (f) estruturar o setor local responsável pela área habitacional (BRASIL, 2004a, p.30).

⁵³ Os projetos são elaborados contemplando a oferta de infraestrutura, os serviços sociais básicos, ações de recuperação e/ou preservação ambiental, a construção de UHs e/ou melhorias das existentes, a regularização fundiária, o acompanhamento socioeconômico das famílias e o desenvolvimento comunitário da população por meio de projetos sociais (BRASIL, 2004a, p.30).

⁵⁴ O valor do programa está fixado em US\$ 298,9 milhões, sendo 40% (US\$ 120 milhões) da União e 60% (US\$ 178,9 milhões) do BID. Além disso, estabeleceu-se a contrapartida dos Estados, Municípios e Distrito Federal entre 2% e 20% do valor total dos investimentos. Os recursos são repassados aos entes federativos de maneira não-onerosa, sob forma de transferência voluntária da União, mediante assinatura de contratos de repasse firmados com a CEF (BRASIL, 2007b, p.15).

R\$ 1.1 bilhão, sendo 75% de repasses da União-BID e 25% de contrapartida dos proponentes/executores (BRASIL, 2007b, p.105)

Somado ao elevado montante investido, o fator “participação popular” representou uma ruptura nesse Programa. Após 2003, a participação da comunidade local, desde a concepção do projeto de intervenção até a pós-ocupação dos Conjuntos, representou uma inovação no seu escopo.

2.3.2 Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H)

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H) foi criado em 1998 para cumprir os compromissos firmados na Carta de Istambul – Conferência do Habitat II, em 1996 – e tem por objetivo aumentar a qualidade e a produtividade do ramo da construção civil ao desenvolver mecanismos para melhorar a qualidade do habitat e a modernização gerencial e tecnológica do setor (BRASIL, 2010b, p.18). Assim, trata-se de um Programa que direciona seus recursos à melhoria da cadeia produtiva e não à provisão habitacional e urbanização.

Esse Programa articula um conjunto de ações a fim de elevar a competitividade no setor, melhorar a qualidade dos produtos e serviços, reduzir custos e otimizar os recursos públicos. Dada essa articulação, no longo prazo, estima-se proporcionar um ambiente econômico de isonomia competitiva, com soluções construtivas mais baratas e de melhor qualidade que atendam eficientemente a produção de HIS e, assim, colaborar para com a redução dos problemas habitacionais do país (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

O PBQP-H é um programa de adesão voluntária e desenvolve-se em três fases: (a) sensibilização e adesão dos agentes que atuam no setor habitacional; (b) programa setorial; e (c) acordo setorial da cadeia produtiva. Durante a execução destas fases são envolvidos agentes da cadeia produtiva, do setor público, financiadores e de fomento, de fiscalização, de direito econômico e de consumidores (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Entre 2003 e 2010, o Programa consolidou três sistemas – Sistema da Avaliação da Conformidade de Serviços e Obras, Sistema Nacional de Avaliação Técnica de Produtos Inovadores e Sistema de Qualificação de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos – o que permitiu fortalecer o mercado nacional de habitação (BRASIL, 2010b, p 18-19).

Além disso, o PBQP-H vem-se fortalecendo e consolidando com o apoio do Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação, presidido pela Secretária Nacional de Habitação, e de parcerias estabelecidas entre o Ministério das Cidades e outros órgãos governamentais, como o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), o Ministério do Trabalho e Emprego, a Financiadora de Estudos e Pesquisas (FINEP) do Ministério de Ciência e Tecnologia, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério de Minas e Energia (BRASIL, 2010b, p.19).

Considerando que o PBQP-H não provê habitações e seus clientes finais são os “consumidores”, sua organização institucional difere dos convencionais programas habitacionais, de modo que os Agentes da Cadeia Produtiva atuam por meio do Programa Setorial de Qualidade, os Agentes do Setor Público desenvolvem ações que integram os demais agentes ao PBQP-H, os Agentes Financiadores induzem a melhoria da qualidade e o aumento da produtividade do setor da construção civil, os Agentes de Fiscalização e de Direito Econômico promovem a isonomia competitiva do setor e o Consumidor – sociedade em geral – exige qualidade dos produtos e serviços do setor da construção civil, utilizando seu poder de compra e, se possível, preferindo às empresas que tenham compromisso com os sistemas de qualidade do PBQP-H (BRASIL, 2007a, p. 34-35).

Por fim, cabe ressaltar que, devido à dificuldade em adquirir dados e séries históricas referentes ao PBQP-H, não foi possível desenvolver análises quantitativas para avaliar os impactos desse Programa.

2.3.3 Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), criado em 2002, tem como finalidade conceder subsídios às famílias com renda mensal máxima de R\$1.245,00 para complementar o valor de compra e/ou da construção do imóvel com parâmetros mínimos de habitabilidade, utilizando recursos provenientes do OGU e das contrapartidas dos entes federativos (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

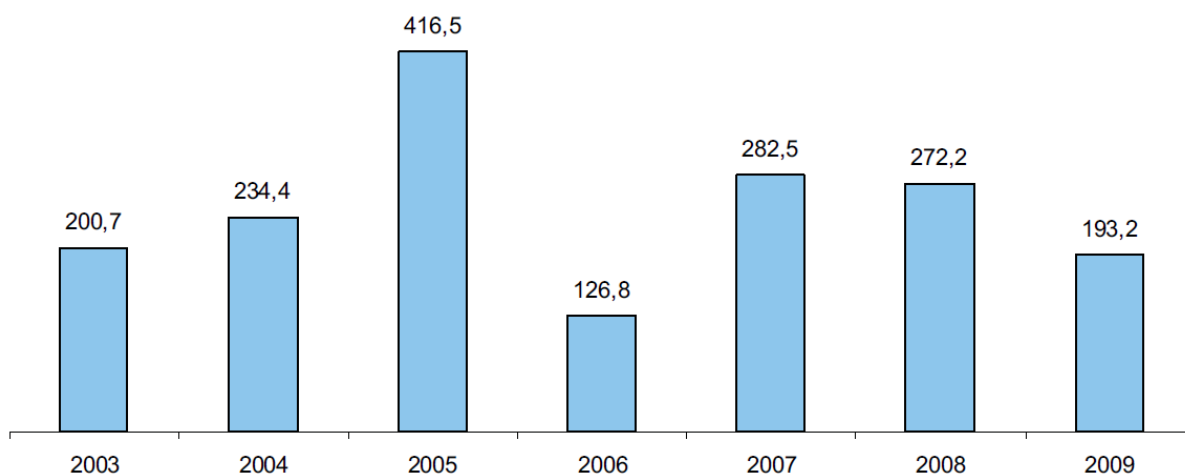
Esse visa atender famílias organizadas em grupos, que são selecionados pela Administração Pública Local e recebem o subsídio na assinatura do contrato de crédito habitacional (BRASIL, 2010b, p.74).

Os limites operacionais diferem conforme a modalidade do Programa. Se for para Complementação da Produção de Moradias, as famílias residentes em Municípios de RMs recebem R\$ 8.000,00⁵⁵ e, se residem em Municípios não pertencentes às RMs, R\$ 7.000,00. E, no caso de subsídios à Aquisição de Moradias, este não poderá ultrapassar R\$ 4.500,00, independentemente da localidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

O PSH, como os demais programas habitacionais federais, estabelece fortes laços institucionais entre o Governo Federal, os entes subnacionais, os agentes financeiros e as famílias atendidas. Conta com a participação do Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda – gestores –, da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria Nacional de Habitação – operacionalizadores do Programa –, Instituições e/ou Agentes Financeiros – analistas e fiscalizadores –, Administração Pública Local – proponente e/ou executora local do projeto – e das Famílias Atendidas – beneficiárias do Programa.

Entre 2003 e 2009, o Programa executou 284.340 contratos com aporte de R\$ 1,7 bilhão – um significativo subsídio para HIS – conforme observamos na Figura 2.3:

Figura 2.3 – Recursos Contratados pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, entre 2003 e 2009 (em milhões R\$)



Fonte: Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação. In: Brasil, 2010b, p.74

Devido à dificuldade em adquirir dados e séries históricas referentes ao PSH, não foi possível tecer outras análises a respeito desse Programa.

⁵⁵ Conforme o Ministério das Cidades, os Municípios que integram as Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro poderão receber um acréscimo ao subsídio de, até, R\$ 2.000,00.

2.3.4 Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) - Intervenções em Favelas

O Projeto Prioritário de Investimento (PPI)-Intervenções em Favelas tem por objetivo executar ações integradas entre as áreas de habitação, saneamento, regularização fundiária e inclusão social, em duas modalidades: (1) Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em RMs, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs) ou municípios com mais de 150 mil habitantes; e (2) Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (BRASIL, 2007a, p.30).

Os recursos são oriundos do OGU, das contrapartidas dos Agentes Proponentes e/ou Executores – conforme os percentuais estabelecidos pela LOA do ano corrente – e de outros recursos locais. Os limites de repasse da União, por família atendida, são de: (i) R\$ 11 mil para ações integradas de urbanização sem construção e/ou aquisição de UH; (ii) R\$ 23 mil para ações integradas de urbanização com construção e/ou aquisição de UH, em municípios situados em RMs, em RIDEs ou Capital de Estado; e (iii) R\$18 mil para ações integradas de urbanização com construção e/ou aquisição de UH, nos demais municípios.

As áreas de intervenção são definidas de acordo com os seguintes critérios: (a) áreas ocupadas por, no mínimo, 60% de famílias com renda mensal até 2 SM; (b) área ocupada há mais de 05 (cinco) anos ou localizada em situação de risco, insalubridade ou objeto de legislação que proíba a utilização para fins habitacionais; e (c) outros critérios definidos pelos Agentes Proponentes e/ou Executores.

2.4 Programas Executados com Recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi criado em 1966⁵⁶, a fim de: (a) estabelecer uma poupança compulsória ao trabalhador contratado conforme a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e (b) fomentar políticas públicas por meio do financiamento de programas habitacionais, de saneamento básico e de infraestrutura urbana (BRASIL, 2010b; SANTOS, 1999).

⁵⁶ Através da Lei Federal n. 5.107/1966

Trata-se de um Fundo financeiro, de natureza privada, regido por normas e diretrizes estabelecidas pelo CCFGTS – constituído por representantes do Governo, trabalhadores e empregadores e operado pela CEF (BRASIL, 2010b, p. 22).

Entre 1967 e 1986, o FGTS financiou a construção de 2,4 milhões de UHs, o equivalente a 56% das UHs fomentadas pelo BNH. Com a crise econômica da década de 80, o emprego formal foi diretamente afetado e os recursos do FGTS foram comprometidos. A partir de 1989, iniciou-se um processo para sua recuperação (BONDUKI, 2006; CASTRO, 1999). Contudo, no Governo Collor, os recursos foram utilizados irregularmente e os financiamentos foram suspensos, retomando-se o processo de recuperação da credibilidade do FGTS, apenas em 1994. No Governo FHC, entre 1995 a 2001, o FGTS financiou 1,5 milhões de UHs – 58% das 2,6 milhões de UHs financiadas no período –, porém, pouco impactou na redução do déficit habitacional⁵⁷ (LANNOY, 2006, p.89-90).

Em 2003, com a publicação da Resolução n. 460, ampliou-se a dotação orçamentária destinada ao financiamento da habitação popular e os recursos determinantes da receita financeira do FGTS. A partir daí, o Fundo passou a priorizar o atendimento das famílias com rendimento mensal de até 5 SM. Além disso, criou-se um novo modelo de descontos nos financiamentos a pessoas físicas com renda mensal de até R\$ 1.850,00, no qual o tomador obtém o financiamento com juros de 6% a.a. – e não mais 8% a.a. Os descontos também oferecem o pagamento parcial do valor de venda ou de produção do imóvel – com limite de até R\$ 14 mil – conforme a combinação da: (a) renda familiar, (b) localização (regional) do imóvel e (c) modalidade de atendimento pretendida (BRASIL, 2007a, p. 37).

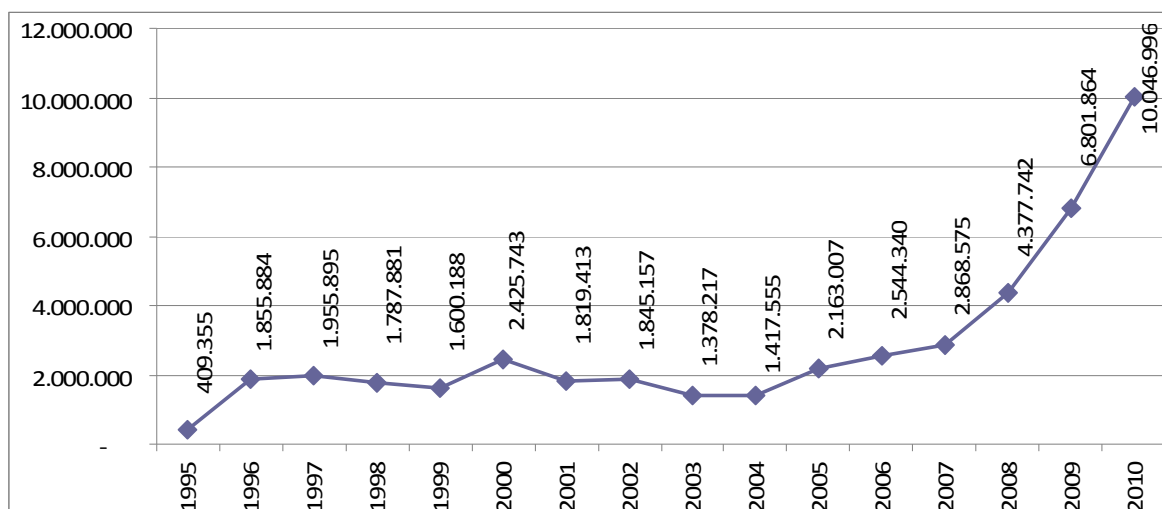
Se observarmos a evolução dos investimentos realizados em habitação com recursos do FGTS, apresentada na Figura 2.4, de fato, a partir de 2004, os investimentos aumentaram significativamente, partindo da casa de R\$ 2 bilhões – entre 1996 a 2004 – a patamares recordes de R\$ 10 bi⁵⁸, no ano de 2010. Num acumulado entre 2003 e 2010, investiu-se em habitação, com recursos do Fundo, R\$ 31 bilhões⁵⁹, com destaque ao segundo mandato do Governo Lula.

⁵⁷ Se observarmos o período que compreende de 1991 e 2000, o déficit habitacional brasileiro elevou-se em 34% - de 5.374.380 para 7.222.645 moradias – e, em relação aos domicílios particulares permanentes, elevou-se de 15,4% para 16,1% (BRASIL, 2009c, p.54)

⁵⁸ Valor a preços de 1995. Se considerado o valor nominal, observa-se de um patamar de R\$ 25 bilhões.

⁵⁹ Valor a preços de 1995. Se considerado o valor nominal, observa-se montante acumulado de R\$ 74 bilhões.

**Figura 2.4 – Recursos do FGTS aplicados em Habitação, de 1995 a 2010
(em mil R\$ - a preços de 1995)**

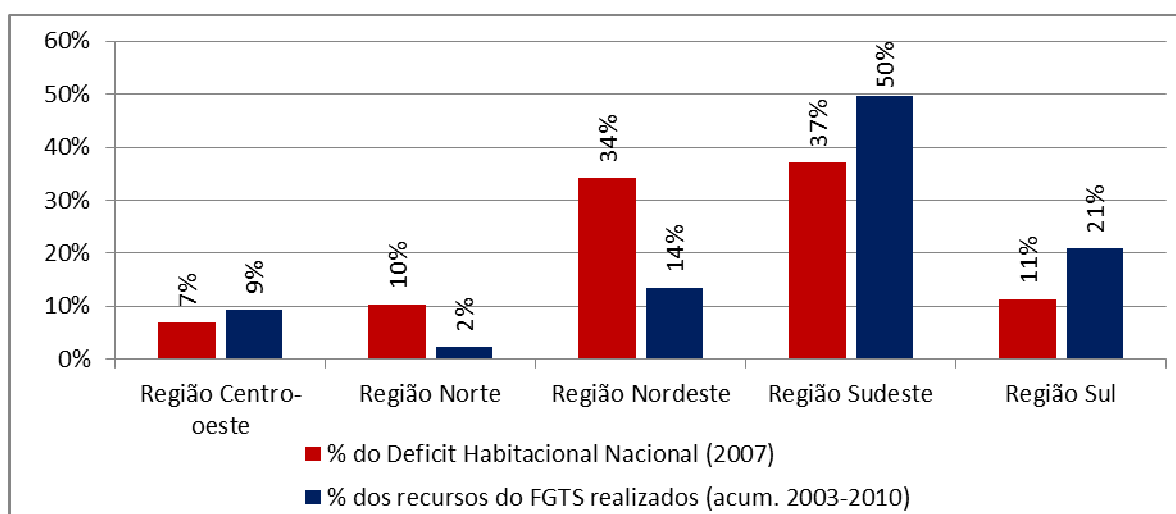


Fonte: Elaboração própria com base em CEF – Execução Orçamentária do FGTS. In: https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio_asp/execucao_orcamentaria.asp. Acesso em 25 Abr. 2011.

Notas: A preços de 1995 com base no IPCA (IPEADATA)

Se sobrepusermos os investimentos acumulados – 2003 a 2010 – realizados com recursos do FGTS, por Região, e a concentração regional do déficit habitacionais do país, em 2007, observamos que as Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul foram contempladas com valores relativos superiores aos respectivos déficits habitacionais, enquanto as Regiões Norte e Nordeste receberam valores relativos inferiores, conforme observamos na Figura 2.5.

Figura 2.5 – Comparativo entre o Percentual de Concentração Regional do Déficit Habitacional e dos Recursos Realizados do FGTS, por Região, entre 2003 e 2010



Fonte: Elaboração própria com base em CEF – Execução Orçamentária do FGTS. In: https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio_asp/execucao_orcamentaria.asp. Acesso em 25 Abr. 2011.

Deste modo, observa-se que os Programas executados com recursos do FGTS não são balizados pelos indicadores de déficit habitacional, haja vista que seus investimentos concentraram-se no Sul e Sudeste do país – 71% –, menosprezando que 44% do déficit concentram-se no Norte e Nordeste – que receberam 16% dos investimentos.

Além disso, segundo Rolnik e Nakano (2009), a forma pela qual foram concedidos os subsídios é discutível. Por exemplo, em 2007, dos 278 mil contratos firmados com recursos do FGTS, 61% foram assinados por famílias com renda de até 3 SM, porém, metade destes destinou-se à compra de materiais de construção para autoconstrução, na maioria, em áreas precárias, cujos recursos foram concedidos desarticuladamente dos serviços de assistência técnica, que garantisse segurança e qualidade às moradias, e/ou de ações para urbanização.

Os recursos do FGTS direcionados à habitação popular são empregados em três Programas: (1) Carta de Crédito Individual, (2) Carta de Crédito Associativo e (3) Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público.

Na Tabela 2.4 observamos os investimentos realizados, entre 2003 e 2010, por Programa.

Tabela 2.4 – Montantes Realizados com Recursos do FGTS, por Programa, entre 2003 e 2010 (em Mil R\$ - a valores correntes)

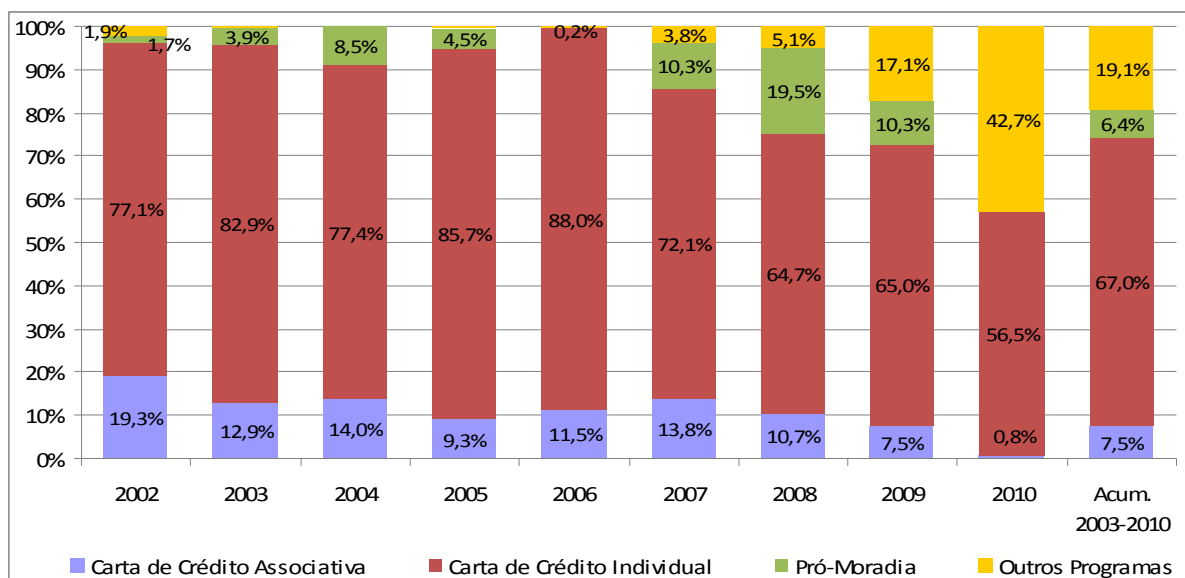
	Carta de Crédito Associativa	Carta de Crédito Individual	Pró-Moradia	Outros Programas (*)	Total Realizado
2003	318.692	2.047.513	95.096	8.276	2.469.577
2004	381.818	2.114.787	232.475	4.017	2.733.097
2005	412.110	3.778.513	198.993	18.000	4.407.616
2006	616.717	4.705.736	9.149	15.943	5.347.545
2007	871.130	4.540.137	649.855	236.634	6.297.756
2008	1.086.664	6.586.081	1.988.528	517.067	10.178.340
2009	1.244.385	10.725.400	1.701.690	2.824.861	16.496.336
2010	203.947	14.585.590	0	11.016.860	25.806.397
Total Realizado	5.135.463	49.083.757	4.875.786	14.641.658	73.736.664

Fonte: Elaboração própria com base em CEF – Execução Orçamentária do FGTS. In: https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio_asp/execucao_orcamentaria.asp. Acesso em 25 Abr. 2011.

Nota: (*) Refere-se às operações especiais em Apoio à Produção e aos CRIs

Nota-se que os investimentos são predominantemente destinados ao Programa Carta de Crédito Individual – 67% dos realizados entre 2003 e 2010 – seguindo, por investimentos em Outros Programas, como o Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2009. Na Figura 2.6 verifica-se a distribuição percentual dos investimentos realizados anualmente, por Programa, que serão apresentados nas seções seguintes.

Figura 2.6 – Investimentos Realizados com recursos do FGTS, por Programa, entre 2003 e 2010 (em %)



Fonte: Elaboração própria com base em CEF – Execução Orçamentária do FGTS. In: https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio_asp/execucao_orcamentaria.asp. Acesso em 25 Abr. 2011.

2.4.1 Programa Carta de Crédito Individual

Este Programa concede financiamentos à pessoa física a fim de facilitar a aquisição, construção, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de UH, bem como para aquisição de materiais de construção ou de lote urbanizado (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Os recursos desse Programa são provenientes, além do FGTS, das contrapartidas das famílias atendidas, com a dotação mínima de 5% do valor de venda ou de construção – para imóveis novos – ou de 7,5% – para imóveis usados. Tal contrapartida é representada pelo pagamento de juros e/ou outros encargos financeiros durante a vigência do contrato e, em caso de construção de imóvel, por recursos do próprio Fundo, desde que atenda as condições específicas exigidas pelo CGFGTS. Eles não são direcionados às pessoas físicas proprietárias de imóveis – ou que estejam em processo de compra – ou que possuem financiamento

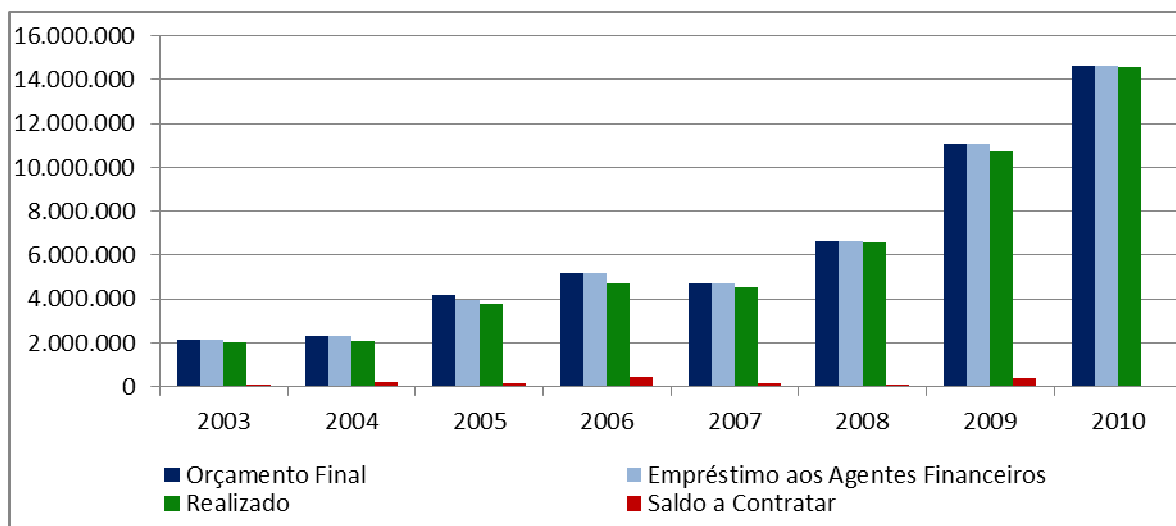
habitacional no país (MINISTÉRIO DAS CIDADES), de modo a priorizar o atendimento àquelas que têm dificuldade de acessar o crédito no mercado imobiliário e/ou ainda não receberam atendimento habitacional.

O valor do financiamento é definido conforme a análise de risco e apuração da capacidade de pagamento da família, sendo o prazo máximo para amortização de 25 anos – para imóveis usados – ou 30 anos – para novos (BRASIL, 2007a, p.41).

O Programa atende famílias com renda mensal entre R\$ 1.500,00 e R\$ 4.900,00⁶⁰ e os limites para avaliação e/ou investimento varia entre R\$ 62 mil e R\$ 100 mil, conforme: (a) a modalidade de atendimento; (b) o tipo de habitação – se popular ou especial; e (c) a localização do Município – se na RM de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal ou nas demais cidades brasileiras (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Ao avaliarmos a execução orçamentária do FGTS, no Programa Carta de Crédito Individual (Figura 2.7), entre 2003 e 2010, nota-se que os investimentos realizados apresentaram constante crescimento, partindo da ordem de R\$ 2 milhões anuais, em 2003, e alcançando o patamar de R\$ 14 milhões, em 2010.

Figura 2.7 – Execução Orçamentária do FGTS no Programa Carta de Crédito Individual, entre 2003 e 2010 (em milhões R\$ - valores correntes)



Fonte: Elaboração própria com base em CEF – Execução Orçamentária do FGTS. In: https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio_asp/execucao_orcamentaria.asp. Acesso em 25 Abr. 2011.

⁶⁰ Observamos que o teto de renda para participar desse Programa é superior aos valores estabelecidos pelos demais Programas de HIS, porém, ressalta-se o fato de que o mesmo facilita o atendimento às demandas habitacionais das famílias com rendimento de até 5 SM.

Observa-se, também, regularidade entre as dotações do orçamento final e dos investimentos realizados, indicando que 99,6% do montante orçado foi direcionado aos investimentos em habitação – um aporte total de R\$ 49,1 bilhões ao Programa.

2.4.2 Programa Carta de Crédito Associativa

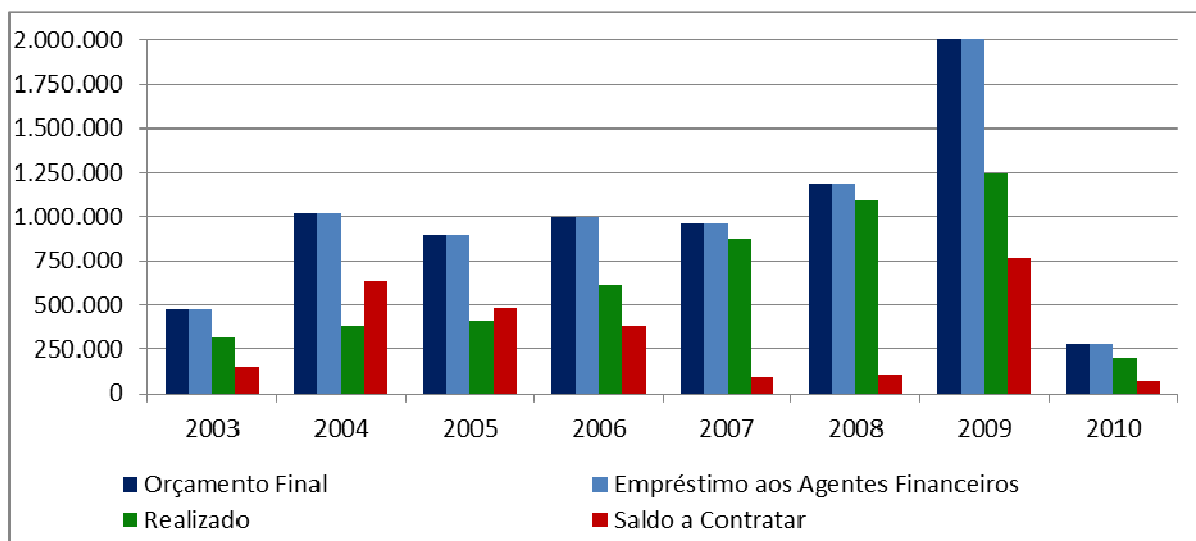
O Programa Carta de Crédito Associativa tem por objetivo conceder financiamentos para pessoas físicas, associadas em grupos – associações, Companhias de Habitação (COHABs), condomínios, cooperativas, empresas do ramo da construção civil ou sindicatos – para a produção de lote urbanizado, construção ou aquisição de UHs novas ou adquirir UHs usadas e reformá-las (BRASIL, 2007a, p.42).

Os recursos são provenientes do FGTS e da contrapartida dos tomadores do financiamento, 7,5%, no mínimo, para Reabilitação Urbana, ou 5% para as demais finalidades, seja por meio do pagamento de juros ou de outros encargos financeiros durante a vigência contratual. Em caso de realização de obras, o próprio FGTS pode ser utilizado, desde que observados os critérios estabelecidos pelo CCFGTS. Esses recursos são direcionados às pessoas físicas não-proprietárias de imóveis ou que não estejam em processo de compra ou ainda que não possuem financiamento habitacional no país, de modo a priorizar sua destinação às famílias que não acessam crédito no mercado imobiliário. O valor do financiamento é definido conforme a análise de risco e apuração da capacidade de pagamento da família, considerando o prazo máximo para amortização de 25 anos – para imóveis usados – ou 30 anos – para imóveis novos (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

O Programa Carta de Crédito Associativo atende famílias com renda mensal entre R\$ 1.500,00 e R\$ 4.900,00 e os limites para avaliação e/ou investimento varia entre R\$ 62 mil e R\$ 100 mil, conforme a modalidade para atendimento, o tipo de habitação e a localização do Município (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

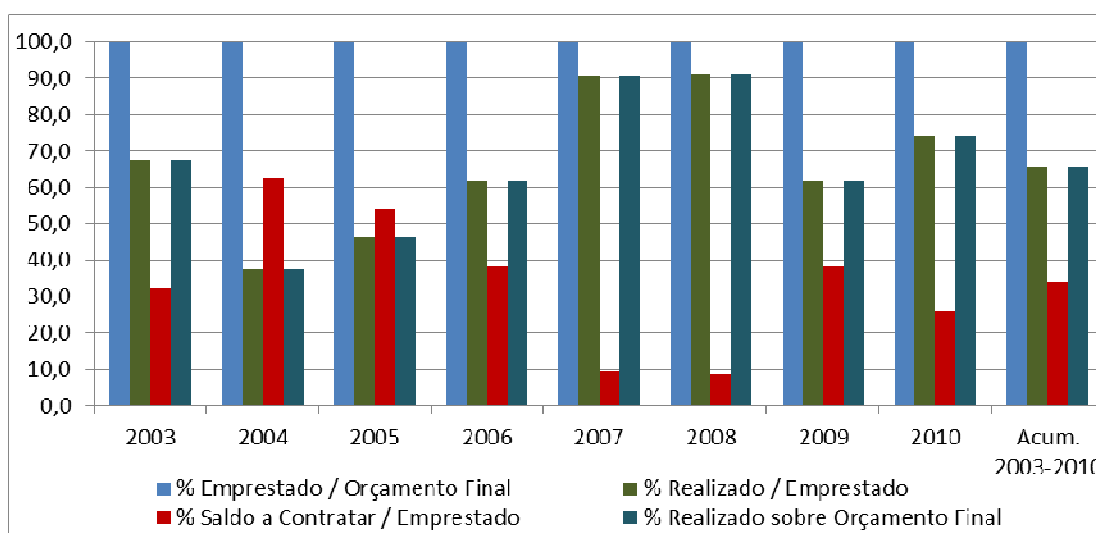
Ao avaliarmos a execução orçamentária do FGTS, no Programa Carta de Crédito Associativa (Figura 2.8), entre 2003 e 2010, nota-se que o Programa aportou R\$ 5,1 bilhões do FGTS, ou seja, cerca de 70% (Figura 2.9) do valor total orçado para o período, que foi de R\$ 7,8 bilhões, o que prejudicou seu andamento e metas.

Figura 2.8 – Execução Orçamentária do FGTS no Programa Carta de Crédito Associativa, entre 2003 e 2010 (em milhões R\$)



Fonte: Elaboração própria com base em CEF – Execução Orçamentária do FGTS. In: https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio_asp/execucao_orcamentaria.asp. Acesso em 25 Abr. 2011.

Figura 2.9 – Análise Relativa da Execução Orçamentária do FGTS no Programa Carta de Crédito Associativa, entre 2003 e 2010 (em milhões R\$)



Fonte: Elaboração própria com base em CEF – Execução Orçamentária do FGTS. In: https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio_asp/execucao_orcamentaria.asp. Acesso em 25 Abr. 2011.

2.4.3 Programa Pró-Moradia

O Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público, conhecido como Pró-Moradia, tem por finalidade oferecer acesso à moradia digna às famílias com renda mensal de até R\$ 1.050,00, financiando projetos para urbanização de assentamentos precários, provisão de Conjuntos Habitacionais e desenvolvimento institucional à Administração Pública local (BRASIL, 2010b, p.73).

Os valores limites para investimento variam de R\$ 20 mil a R\$ 30 mil, por família, conforme modalidade de intervenção – se Urbanização e Regularização de Assentamento Precário, Produção de Conjuntos Habitacionais ou Desenvolvimento Institucional – e a localização do Município – se em RMs, RIDEs ou aglomerado urbano, capital estadual ou outros (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Para acessar os recursos do Pró-Moradia, a Administração Pública Local encaminha uma proposta de projeto ao Agente Financeiro que o submete à seleção do Ministério das Cidades. O valor de financiamento é definido pelo Agente Financeiro, de acordo com o resultado da análise de risco e apuração da capacidade de pagamento do proponente ao crédito. Os juros são quitados mensalmente, à taxa nominal de 8% a.a., somada à remuneração do Financiador, de no máximo 2% a.a., e sua taxa de risco de crédito é limitada a 1% a.a. O prazo de carência equivale ao prazo previsto para execução das obras ou serviços, limitando-se a 36 meses a partir da assinatura do contrato. Os prazos máximos de amortização serão contados a partir do término do prazo de carência, conforme a modalidade operacional a ser implementada, sendo: (a) 20 anos às modalidades de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários ou Produção de Conjuntos Habitacionais e (b) 15 anos para a Modalidade de Desenvolvimento Institucional (BRASIL, 2007a, p.53).

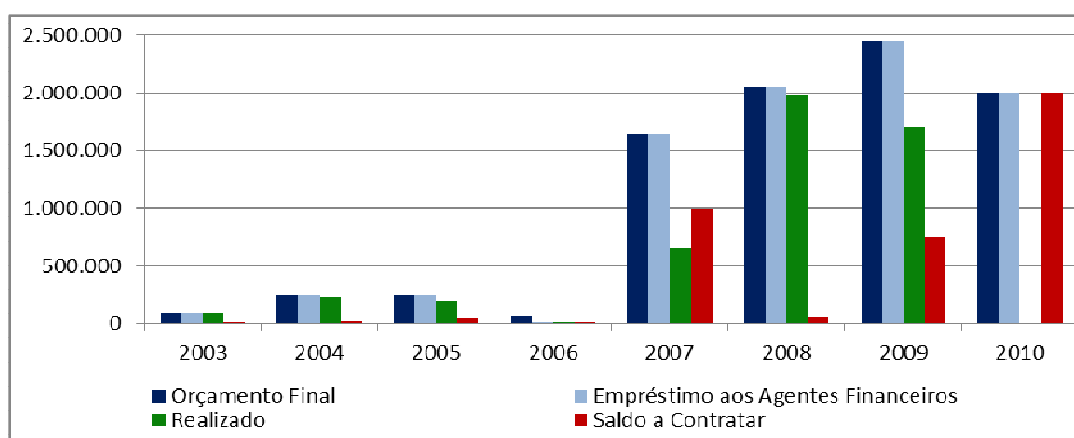
Como nos demais programas habitacionais, faz-se necessário que a administração pública proponente apresente uma contrapartida, seja pela aplicação de recursos financeiros, seja pela execução de itens que componham o investimento da modalidade operacional pretendida⁶¹. O valor da contrapartida é estabelecido conforme a modalidade operacional requerida, sendo de 5% do valor total do investimento para Urbanização e Regularização de

⁶¹ Nos casos de propostas para a modalidade “Desenvolvimento Institucional”, a contrapartida deverá ser realizada financeiramente (BRASIL, 2007a, p.53).

Assentamentos Precários ou Produção de Conjuntos Habitacionais e de 7,5% à Modalidade de Desenvolvimento Institucional (BRASIL, 2007a, p. 53-54).

Ao analisarmos a execução orçamentária do FGTS para o Programa Pró-Moradia (Figura 2.10), entre 2003 e 2010, dos R\$ 8,8 bilhões orçados para investimento, apenas 56% – R\$ 4,8 bilhões – foram realizados, inclusive, em 2010, foram emprestados aos agentes financeiros R\$ 2 bilhões, os quais não foram revertidos em investimentos ao Programa.

Figura 2.10 – Execução Orçamentária do FGTS para o Programa Pró-Moradia, entre 2003 e 2010 (em milhões R\$)



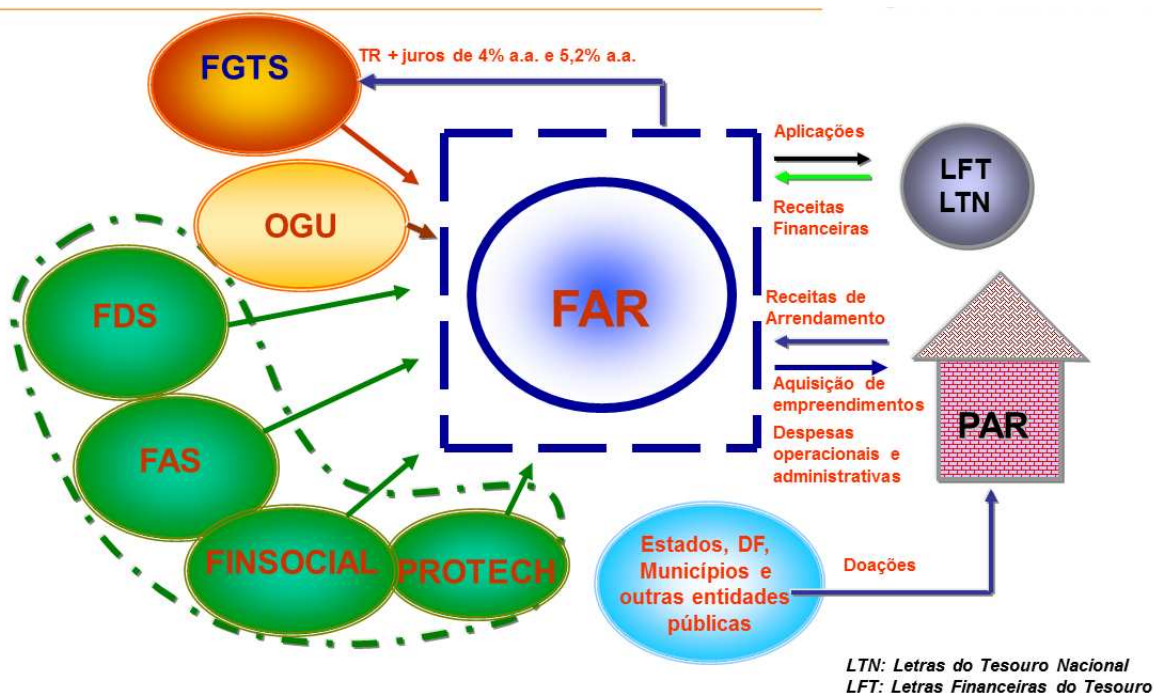
Fonte: Elaborado pelo autor com base em CEF – Execução Orçamentária do FGTS. In: https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio.asp/execucao_orcamentaria.asp. Acesso em 25 Abr. 2011.

2.5 Programa Executado com Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) foi criado em 1999 a fim de segregar, patrimonial e contabilmente, os haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa de Arrendamento Residencial (BRASIL, 2010b, p.63).

Ele é constituído por recursos onerosos provindos de empréstimos adquiridos junto ao FGTS e ao OGU, recursos não onerosos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e do Programa de Difusão de Tecnologia para Construção de Habitação de Baixo Custo (PROTECH) (BRASIL, 2007a, p. 58), conforme representa a Figura 2.11.

Figura 2.11 – Fluxo Operacional de Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial



Fonte: CEF, S.d.

2.5.1 Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi criado em 1999, juntamente com o FAR, e tem por finalidade fomentar a compra de UHs novas, em construção ou em reforma, de modo a facilitar a melhoria do estoque de imóveis existentes, intervir nas áreas objeto dos Planos Diretores, reformar ou recuperar imóveis inseridos em programas de requalificação dos centros urbanos ou recuperar sítios históricos (BRASIL, 2010b, p.72; MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Esse Programa foi inicialmente implementado nas RMs, RIDEs, Capitais estaduais e municípios com mais de 100 mil habitantes, a fim de atender famílias com renda mensal de até R\$ 2 mil. Porém, nos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo o limite é de R\$ 2,2 mil e, para atender aos militares das forças armadas e profissionais de segurança pública, é de R\$ 2,8 mil (BRASIL, 2010b, p.72).

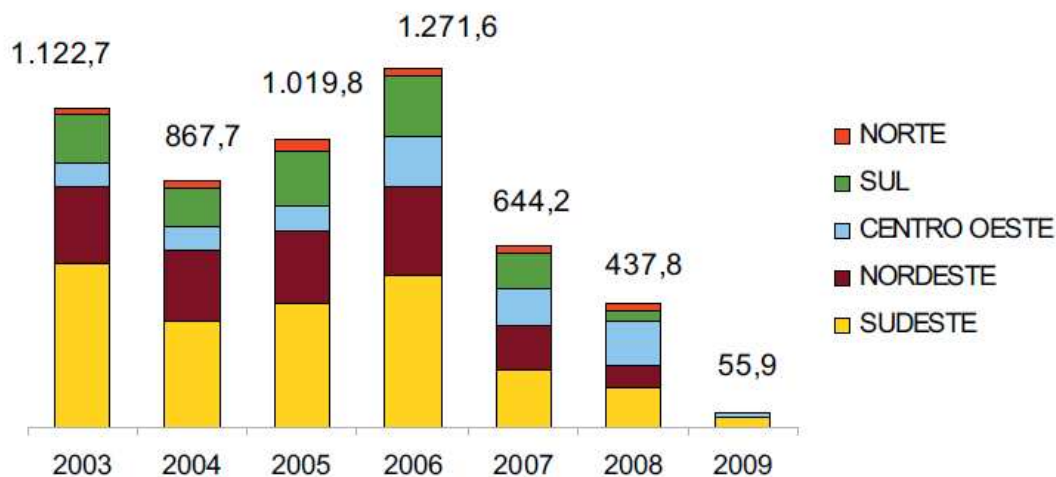
O PAR opera com recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e da sua rentabilidade própria. As UHs produzidas são destinadas às pessoas físicas sob a forma de arrendamento residencial, com opção de compra, a uma taxa de arrendamento mensal fixada em 0,7% do valor de aquisição, porém, para projetos com a especificação

técnica mínima e destinados às famílias com renda mensal limite de R\$ 1.200,00, a taxa de arrendamento é fixada em 0,5% (BRASIL, 2007a, p.61).

Compõem o quadro institucional do Programa: o Ministério das Cidades, a CEF – que operacionaliza o Programa e gerencia o FAR – a Administração Pública Local, Empresas do Setor da Construção Civil – que executa os Projetos. Em linhas gerais, a empresa da construção civil propõe um Projeto à CEF para análise jurídica, técnica e de risco. Se aprovado, a CEF libera os recursos conforme o cumprimento do cronograma físico-financeiro. Após a conclusão das obras, a Administração Pública pré-seleciona as famílias a serem atendidas e a CEF seleciona os arrendatários finais, de acordo os critérios do Programa. A partir daí, as Empresas do Setor de Administração Imobiliária administram os contratos de arrendamento, os imóveis e os condomínios constituídos (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Entre 2003 e 2009, o Programa aportou R\$ 5,4 bilhões em recursos, executou 1.054 empreendimentos e ofertou 184.626 UHs, conforme apresenta a Figura 2.12:

Figura 2.12 – Contrações do Programa de Arrendamento Residencial, entre 2003 e 2009
(em R\$ milhões)



Fonte: CEF; In: Brasil, 2010b, p. 72

Conforme Andrade (2011), uma das principais críticas ao PAR é o fato de que apenas famílias com renda entre 3 SM e 6 SM, comprovada, são atendidas, excluindo aquelas que recebem menos de 2 SM, bem como trabalhadores autônomos que não comprovam renda.

É de se ressaltar que o PAR apresenta uma inovação⁶² à política pública habitacional ao instituir a modalidade de *leasing* – aluguel social – como alternativa de acesso à HIS. Contudo, essa modalidade não foi considerada em programas apresentados posteriormente, deixando-se de ser uma importante opção para atendimento (ANDRADE, 2011, p.9)⁶³.

2.6 Programa Executado com Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)

O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) é um fundo contábil de natureza financeira, criado em 1993⁶⁴, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população de maior vulnerabilidade socioeconômica, destinando recursos para financiar projetos de HIS, bem como, de saneamento, infraestrutura e equipamentos comunitário vinculados aos programas de habitação (BRASIL, 2010b, p.63).

É composto por recursos oriundos dos Fundos de Aplicação Financeira (FAF) – conforme regulamentação do BACEN –, da aquisição voluntária de quotas do FDS, dos resultados da aplicação das disponibilidades financeiras e de outras fontes de recursos que venham a ser atribuídas (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Desde 1996⁶⁵ os recursos do FDS não eram investidos em habitação e, após a aprovação da PNH, em 2004, voltaram a ser destinados (BRASIL, 2010b, p.18), especificamente, ao Programa Crédito Solidário (PCS) e, após 2009, ao PMCMV.

Portanto, a retomada da utilização de seus recursos aos investimentos em HIS apresenta-se como ponto de ruptura em relação aos financiamentos dos programas habitacionais desenvolvidos anteriormente.

⁶² Conforme Andrade (2011), esta modalidade foi considerada “inovadora” pelo Governo Federal, mesmo constando em antigas reivindicações dos movimentos sociais e em relatórios de reformulação do SFH/BNH.

⁶³ Segundo Maricato (2009) é importante que sejam consideradas outras formas de acesso à moradia que não somente a aquisição. Além disso, a modalidade de aluguel social seria uma alternativa mais interessante que a aquisição de imóveis nas áreas centrais das cidades, ao garantir a permanência das famílias em áreas consolidadas (ANDRADE, 2011, p.9) e respeitar sua dinâmica e mobilidade de trabalho.

⁶⁴ O FDS foi criado pelo Decreto n. 103/1991 – ratificado posteriormente pela Lei n. 8.677/1993 – e regulamentado pelos Decretos n. 1.081/1994 e 3.907/2001.

⁶⁵ Conforme a Resolução do CMN n. 2.183/1995, os FAF eram as principais fonte de recursos e foram extintos, reduzindo a capacidade de realimentação financeira do FDS.

2.6.1 Programa Crédito Solidário (PCS)

O Programa Crédito Solidário (PCS) foi criado em 2005, mas com a apresentação do PMCMV-Entidades, em 2009, parou de operar e foi substituído (BRASIL, 2010b, p.73)⁶⁶.

Tinha como finalidade: (a) apoiar famílias de baixa renda a acessarem moradia regular; (b) contribuir à redução do déficit habitacional; e (c) incentivar o cooperativismo garantindo a participação da população no diagnóstico e das soluções dos problemas habitacionais locais. Assim, os recursos eram empregados para: (i) aquisição de terreno e/ou construção de UH – seja por autoconstrução, mutirão, cooperativas ou empreitada global; (ii) conclusão, ampliação ou reforma de UH; (iii) aquisição de imóvel já construído, novo ou usado; (iv) aquisição de imóveis para reabilitação urbana; e (v) outros fins habitacionais, desde que autorizados pelo gestor (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

O Programa era destinado às famílias com renda mensal de até R\$ 1.900,00, organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil. De modo a destinar seus recursos integralmente às famílias que carecem de atendimento habitacional, o PCS não atende pessoas proprietárias de imóveis ou que tenham financiamento habitacional ativo no SFH ou que já foram atendidas por algum outro programa de HIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

O PCS financiava, no máximo, 95% do valor do investimento, sendo necessária contrapartida do contratante de, no mínimo, 5%, que poderá ser integralizado durante as obras, com recursos próprios ou bens e serviços economicamente mensuráveis. O financiamento não incorre juro, a família tem carência de 6 a 24 meses para pagamento da primeira parcela, a parcela não ultrapassa 25% da renda familiar e o prazo para amortização do montante total é de até 20 anos (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Os limites operacionais variavam conforme o porte populacional dos Municípios⁶⁷ e a modalidade do investimento. Se o financiamento fosse para conclusão, ampliação e reforma, o subsídio era de R\$ 10 mil, se o financiamento fosse destinado às demais modalidades, variava

⁶⁶ Trata-se de um fato lamentável, haja vista que se tratava de um programa oriundo dos movimentos e reivindicações populares.

⁶⁷ No PCS, os Municípios são agrupados em: (a) Áreas Rurais e municípios com até 50 mil habitantes; (b) Municípios com população entre 50 e 300 mil habitantes; (c) Municípios com mais de 300 mil habitantes; (d) Municípios integrantes de RMs e (e) Distrito Federal, RM de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Campinas e Baixada Santista (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

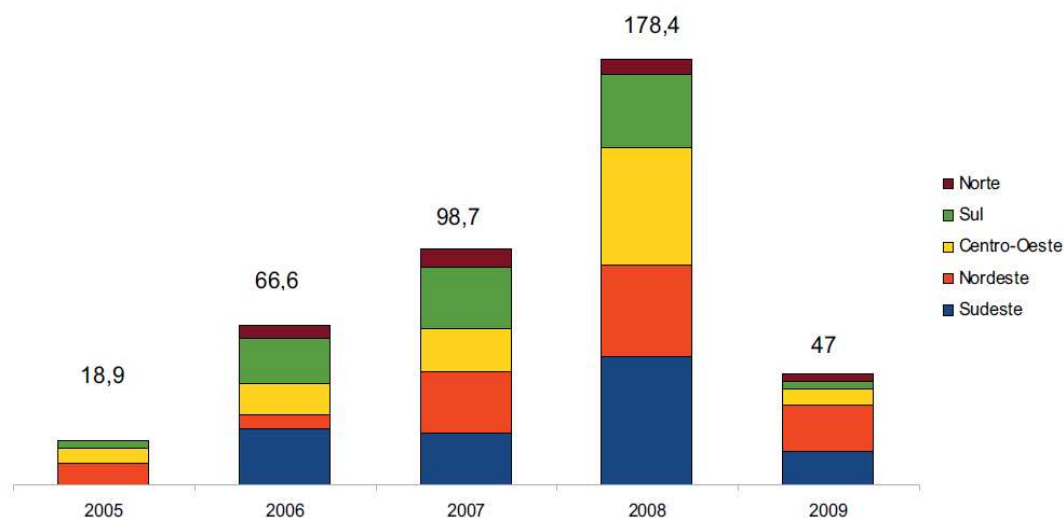
de R\$ 12 mil a R\$ 30 mil e o número máximo de UHs por empreendimento alternava de 50 e 200, de acordo com a classificação do Município. Ressalta-se que o valor de avaliação do imóvel não poderia ultrapassar R\$ 72 mil (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Compunha o quadro institucional do Programa: o Ministério das Cidades, a CEF, as Cooperativas Habitacionais ou Mistas, Associações e/ou Entidades Privadas sem fins lucrativos que formulam e apresentam os projetos, bem como apoiam a realização das obras e dos serviços decorrentes das obras e as famílias atendidas (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Em síntese, estes agentes se relacionavam da seguinte forma: a Secretaria Nacional de Habitação abria o processo de seleção pública e os Agentes Proponentes encaminhavam ao Ministério das Cidades uma proposta para Consulta Prévia. O projeto, juntamente com a documentação comprobatória, era encaminhado à CEF, que o avaliava e classificava conforme os critérios estabelecidos e o limite dos recursos orçamentários alocados ao Programa, por Região Geográfica, estabelecido no Plano de Aplicação e Metas do FDS. Quando o projeto era selecionado, o Proponente efetivava a contratação de recursos junto ao Agente Financeiro e iniciava-se, também, o processo de acompanhamento e avaliação do projeto pelos demais agentes envolvidos (BRASIL, 2007a, p.65).

Desde sua criação em 2005, o PCS aportou um total de R\$ 362 milhões em recursos, conforme observado na Figura 2.13, beneficiando 19 mil famílias e gerando, aproximadamente, 30 mil empregos (BRASIL, 2010b, p.73).

**Figura 2.13 – Contratações do Programa de Crédito Solidário, entre 2005 e 2009
(em R\$ milhões)**



2.7 Programa Executado com Recursos do Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT)

Criado em 1990, o Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT) é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, constituindo-se como um eixo de financiamento de programas de geração de emprego e renda (BRASIL, 2010b, p.63).

Conforme a Lei Federal n. 7.998/1990, que institui o FAT, constituem seus recursos:

“I - o produto da arrecadação das contribuições devidas ao Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); II - o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; III - a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; IV - o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal; e V - outros recursos que lhe sejam destinados” (BRASIL, Lei n. 7.998/1990, Art. 11º).

O FAT é gerido pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), formado por representantes dos trabalhadores, empregadores e entidades do Governo, conforme determinação da Presidência da República (BRASIL, Lei n. 7.998/1990, Art. 18º).

No que tange aos montantes destinados às ações habitacionais, no âmbito dos Programas de Desenvolvimento Econômico, os recursos do FAT são dirigidos às ações de (a) Arrendamento Residencial, (b) Habitação Popular, (c) Infraestrutura Urbana, (d) Operações Especiais em Habitação – Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil / FAT-Habitação⁶⁸ – e (e) Saneamento Básico, contribuindo com os Projetos Mutissetoriais Integrados Urbanos (PMI)⁶⁹.

⁶⁸ Instituído pelo CODEFAT em 2001, por meio da Resolução n. 273/2001.

⁶⁹ Instrução Normativa n. 45/2007.

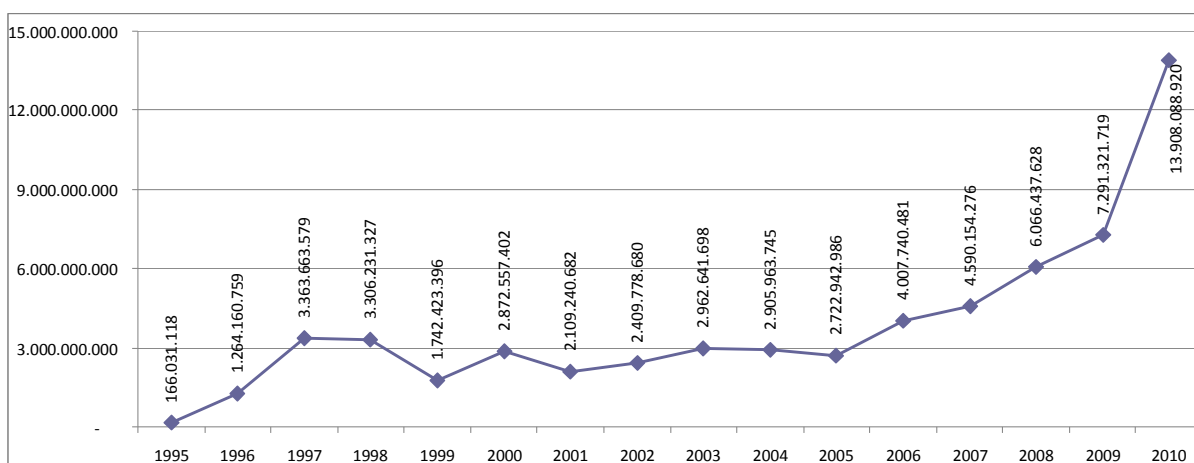
2.7.1 Projetos Multissetoriais Integrados Urbanos (PMI)

Os Projetos Multissetoriais Integrados Urbanos (PMI) são operados pelo BNDES a fim de oferecer às famílias com renda mensal de até 3 SM, acesso à infraestrutura urbana, à moradia adequada e aos serviços públicos básicos, financiando projetos de investimentos e ações integradas em assentamentos precários (BRASIL, 2010b, p 71).

O processo de seleção é realizado conforme calendário proposto pelo Ministério das Cidades. Nesse período, a Administração Pública Local encaminha os respectivos projetos, por meio de Carta-Consulta, ao BNDES, que fará o enquadramento das propostas de operações de crédito, conforme a Instrução Normativa n. 45/2007. As propostas enquadradas são encaminhadas ao Ministério das Cidades que, por sua vez, realiza o processo de seleção, ordenando as propostas e elegendo as prioritárias, conforme limite estabelecido pela Resolução n. 2.827/2001 do CMN. A contratação do projeto acontece conforme o regulamento dos PMIs e a legislação específica sobre o endividamento dos órgãos e entidades do setor público executores (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

Na Figura 2.14 apresentamos os montantes de empréstimos realizados com recursos oriundos do FAT, entre 1995 e 2010.

**Figura 2.14 – Montantes Emprestados com Recursos do FAT, entre 1995 e 2010
(em Mil R\$ - a preços de 1995)**



Fonte: Elaboração própria com base em: Ministério do Trabalho e Emprego. In: <http://www.mte.gov.br/codefat/default.asp>. Acesso em 25 Abr. 2011.

Notas: A preço de 1995, com base no IPCA (IPEADATA)

Ao analisarmos os investimentos realizados nos PMI, entre 1995 a 2003, observamos constante elevação, partindo de patamares da ordem de R\$ 2, bi – entre 1995 e 2002 – e alcançando substanciais R\$ 14 bi, em 2010. Ao considerarmos os números de contratos firmados, especificamente na área de habitação, e a quantidade de UHs financiadas, entre 2003 e 2010, nos deparamos com mais de 2 milhões de contratos firmados e o financiamento de 3,2 milhões de UHs, conforme apresentamos na Tabela 2.5.

Tabela 2.5 – Quantidade de Contratos Firmados e Números de Unidades Habitacionais Disponibilizadas pelos PMIs, entre 2002 e 2010 (em Mil R\$)

Ano	Fundo de Arrendamento Residencial		Habitação Popular		Operações Especiais - Habitação		TOTAL	
	Qde. de Contratos	Número de Uhs	Qde. de Contratos	Número de Uhs	Qde. de Contratos	Número de Uhs	Qde. de Contratos	Número de Uhs
2003	292	43.763	168.575	195.451	5.261	1.898	174.128	241.112
2004	187	33.371	188.259	228.919	3.649	6.893	192.095	269.183
2005	198	33.969	269.998	298.713	3.898	4.846	274.094	337.528
2006	219	40.086	306.486	361.542	1.959	5.084	308.664	406.712
2007	96	19.368	217.319	303.825	1.077	6.277	218.492	329.470
2008	47	9.781	198.208	278.027	-	8.056	198.255	295.864
2009	4	1.276	241.387	426.255	-	-	241.391	427.531
2010	-	-	273.482	672.998	1	-	273.483	672.998
TOTAL	1.241	211.495	2.056.956	2.987.141	17.423	33.054	2.075.620	3.231.690

Fonte: Elaboração própria com base em: Ministério do Trabalho e Emprego. In: <http://www.mte.gov.br/codefat/default.asp>. Acesso em 25 Abr. 2011.

2.8 Guisa às Considerações Parciais

Os resultados e a eficácia da PNH e seus Programas dependeram tanto da dinâmica do mercado privado – seu comportamento e constante empenho do Governo Federal em direcioná-lo a atender, em maior escala, a classe média – quanto da capacidade do Governo Federal em destinar os recursos públicos à HIS (MARICATO, 2006, p. 219). Sob essas duas óticas, tecemos algumas considerações sobre este capítulo.

Sob a ótica da regulação do mercado por parte do Governo Federal, com a aprovação da Lei Federal n. 10.391/2004 e da Resolução n. 3259, a União conseguiu que o mercado imobiliário direcionasse seus investimentos às atividades produtivas, aumentasse os

montantes em circulação e melhorasse seu desempenho (MARICATO, S.d.). Como a habitação de mercado não é foco desta pesquisa, não nos ateremos a analisar seus resultados, bem como seu comportamento durante o período de estudo.

E, sob a ótica da coordenação do Governo Federal sobre as ações de HIS, entre 2003 e 2010, ele estabeleceu atores, planos e linhas de financiamentos diferenciadas que atuaram diretamente na provisão habitacional, alcançando patamares recordes. Ao considerarmos a evolução histórica da produção habitacional, desde 1964, ressaltamos a quantidade média de UHs financiadas entre 2003 e 2010, configurando-se um significativo ponto de ruptura em relação aos períodos anteriores, conforme apresenta a Tabela 2.6.

Tabela 2.6 – Quantidade UHs Financiadas, entre 1964 e 2010, por Governos

Período	Quantidade de UHs Financiadas (em Milhões)	Quantidade de UHs Financiadas por Ano (em Mil)
1964-1984	4.271	203,4
1985-1994	1.786	178,6
1995-2002	2.616	327,1
2003-2010	5.622	702,7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Lannoy (2006, p.131) e Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação – Departamento de Produção Habitacional (SNH-DHAB)

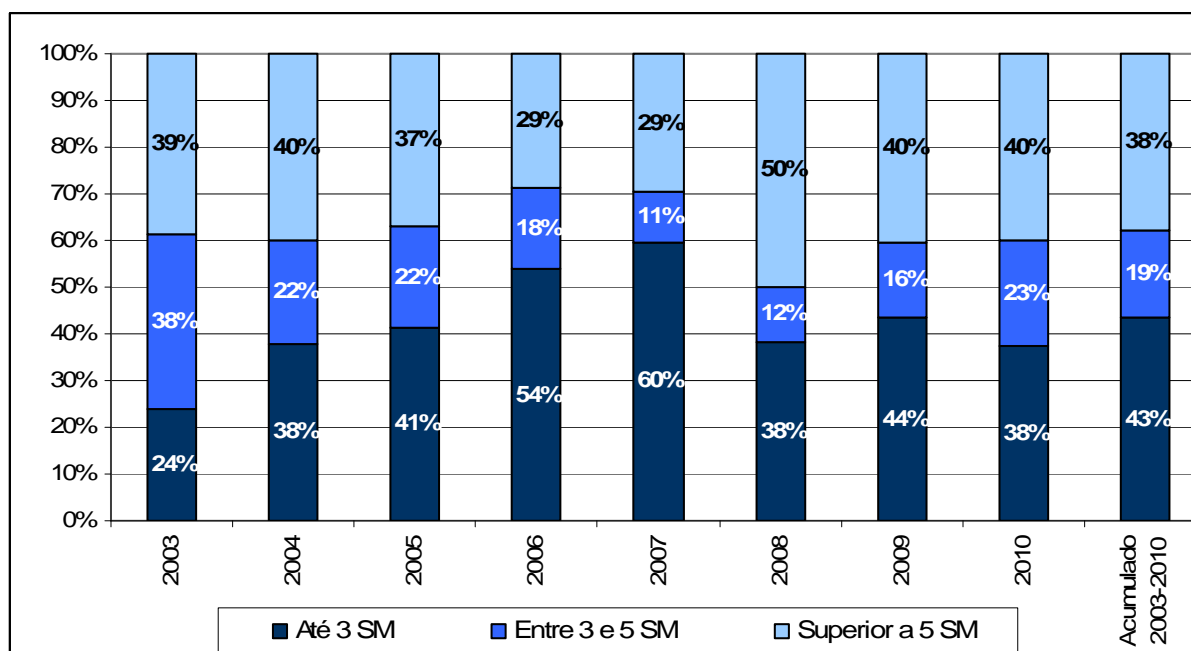
Devido ao grande volume de recursos destinados ao financiamento habitacional, o período de 2003 a 2010 superou a quantidade de UHs financiadas num espaço de 17 anos – entre 1985 e 2002 – bem como se esforçou em direcionar recursos à população com até 5 SM, conforme a Tabela 2.7 e Figura 2.15.

**Tabela 2.7 – Quantidade de UHs Financiadas, por Faixa de Renda, entre 2003 e 2010
(em Mil)**

Ano	Até 3 SM		Entre 3 e 5 SM		Superior a 5 SM		Quantidade Total
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	
2003	101	23,8%	160	37,7%	164	38,5%	424
2004	149	38,0%	87	22,2%	156	39,8%	393
2005	226	41,2%	120	21,8%	203	36,9%	549
2006	352	53,7%	117	17,8%	187	28,5%	655
2007	522	59,7%	95	10,9%	257	29,4%	875
2008	287	38,4%	86	11,6%	372	50,0%	745
2009	414	43,6%	153	16,1%	383	40,3%	950
2010	387	37,6%	233	22,6%	410	39,8%	1.030
Total	2.438	43,4%	1.052	18,7%	2.133	37,9%	5.622

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação – Departamento de Produção Habitacional (SNH-DHAB)

Figura 2.15 – Quantidade Relativa de UHs Financiadas, por Faixa de Renda, entre 2003 e 2010 (em Mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação – Departamento de Produção Habitacional (SNH-DHAB)

Nota-se que, entre 2003 e 2010, 43,4% das 5,6 milhões de UHs financiadas, foram destinadas às famílias com renda de até 3 SM, 62,1% destinadas às famílias com renda até 5

SM e 38% às famílias acima de 5 SM. Considerando que, em 2007, 89,4% do déficit habitacional concentrava-se em famílias com rendimento mensal de até 3SM e 95,9% em famílias com até 5 SM, conclui-se que, a despeito do *boom* de investimentos habitacionais direcionados para HIS, os financiamentos realizados não foram suficientes para uma significativa redução do déficit habitacional, mas continuaram, como ocorreu nos governos anteriores, privilegiando atendimento à parcela da população que não é a mais representativa quando se discute carência habitacional⁷⁰.

Portanto, ao mesmo passo que o volume de financiamento representa um ponto de ruptura importante, observa-se um grave ponto de continuísmo ao analisar que significativa parcela da população acima de 5 SM se beneficiou com os Programas Habitacionais desenvolvidos entre 2003 e 2010. Além disso, na Tabela 2.8, apresentamos o montante total de recursos financeiros repassados aos Estados, agrupados em Regiões, para a provisão de HIS e, na Tabela 2.9, uma estimativa da quantidade de famílias beneficiadas pelas ações.

Tabela 2.8 – Montante de Recursos Financeiros Repassado aos Estados para Provisão Habitacional de Interesse Social (em Mil R\$ - valores correntes)

	Região Centro-Oeste	Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul	Montante Repassado
2003	357.578	116.978	819.586	2.597.296	804.365	4.695.802
2004	380.356	159.177	945.930	2.441.830	850.416	4.777.710
2005	747.965	219.322	1.236.880	3.455.958	1.448.289	7.108.414
2006	775.237	282.053	1.787.297	4.377.910	2.056.910	9.279.407
2007	812.034	369.562	1.547.769	4.397.638	2.173.085	9.300.088
2008	1.268.314	526.837	2.172.224	6.084.181	2.466.819	12.518.374
2009	1.053.372	341.293	1.733.857	5.995.489	2.235.707	11.359.718
2010	310.769	63.233	493.536	1.988.706	639.428	3.495.673
Montantes Repassados	5.705.625	2.078.455	10.737.080	31.339.007	12.675.019	62.535.186
% por Região	9,1%	3,3%	17,2%	50,1%	20,3%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento (DadosGOV)

Nota: Recursos do FAT, FGTS, FAR, FDS e OGU.

⁷⁰ Conforme Bonduki (2010), devido a rígida política monetária imposta pela ortodoxia do Ministério da Fazenda, entre 2003 e 2004, o ministro Olívio Dutra teve dificuldades para praticar as propostas da PNH quanto ao financiamento habitacional. Durante esse biênio, mesmo com os esforços do Ministério das Cidades em priorizar o atendimento a população de baixa renda, os recursos orçamentários foram escassos e prevaleceram os investimentos nos Programas do FGTS.

Tabela 2.9 – Estimativa de Famílias Atendidas pelas Ações de Provisão de HIS

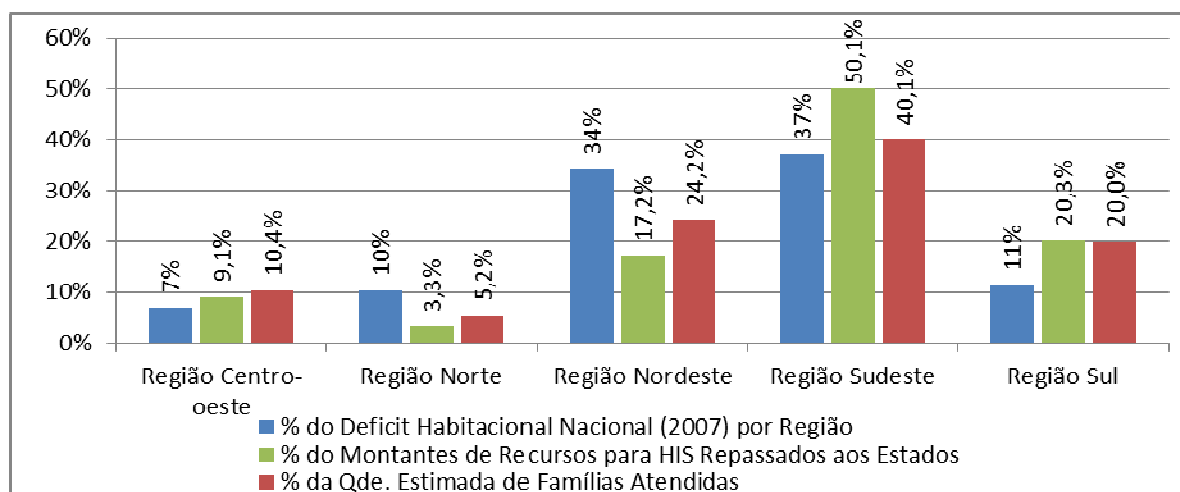
Ano	Região Centro-Oeste	Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul	Qde. de Famílias
2003	28.932	14.825	82.551	125.264	56.622	308.194
2004	29.903	22.829	109.947	136.112	65.838	364.629
2005	51.338	18.796	93.177	161.978	87.986	413.275
2006	39.615	21.254	116.002	175.808	111.266	463.945
2007	49.504	22.918	84.734	210.850	91.461	459.467
2008	58.144	28.737	118.578	139.188	73.917	418.564
2009	20.484	11.168	43.033	106.976	44.296	225.957
2010	4.682	997	9.130	31.497	10.441	56.747
Qde. Estimada de Famílias	28.2602	141.524	657.152	1.087.673	541.827	2.710.778
% por Região	10,4%	5,2%	24,2%	40,1%	20,0%	100%

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento (DadosGOV)

Nota: Recursos do FAT, FGTS, FAR, FDS e OGU.

Se interpolarmos os montantes de recursos financeiros repassado aos Estados para provisão de HIS, as estimativas de famílias atendidas agrupadas por Região, e a distribuição regional do déficit habitacional, em 2007, observamos significativas disparidades entre o percentual do déficit habitacional das Regiões, em relação ao nível nacional e o montante de recursos destinados para HIS e repassados aos Estados, conforme a Figura 2.16.

Figura 2.16 – Comparativo entre o Percentual de Concentração Regional do Déficit Habitacional, dos Montantes de Recursos Repassados para HIS e da Quantidade Estimada de Famílias Atendidas



Fonte: Elaboração própria com base nas Tabelas 2.8 e 2.9 e Brasil, 2009c, p.25

Prova disso, a Região Sudeste que concentrava 37% do déficit nacional, foi beneficiada com 50% dos recursos, a Região Sul concentrava 11% do déficit e recebeu 20% do montante de recursos para provisão de HIS, ao passo que a Região Nordeste que concentrava 34% do déficit, foi contemplada com apenas 17% dos recursos repassados e a Região Norte que concentrava 10% fora contemplada com 3% dos repasses.

E, ao compararmos o percentual do déficit habitacional regional e o percentual da quantidade estimada de famílias atendidas pelas ações de provisão de HIS observamos disparidades semelhantes às apresentadas anteriormente. Enquanto as Regiões Sul e Centro-Oeste beneficiaram, proporcionalmente, mais famílias do que se registrava no déficit habitacional, as Regiões Norte e Nordeste tiveram menos beneficiários proporcionais do que deveriam.

Concluimos, assim, que as provisões habitacionais não foram eficientemente direcionadas às Regiões e faixas de renda que condensavam o déficit de habitações do país, comprometendo a eficiência da política habitacional realizada nesse período.

CAPÍTULO 3:

UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

3.1 Introdução

Este capítulo tem por objetivo apresentar e avaliar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), “carro-chefe” na condução dos investimentos e atendimentos habitacionais, no país, entre 2009 e 2010.

Trata-se de um Programa diferenciado dos demais programas federais de habitação desenvolvidos no período que compreende os anos de 2003 e 2010 e apresentados no segundo capítulo. Dois são os principais motivos. Primeiro, porque, ele tem uma lógica diferente: o poder público oferece crédito, estabelece parâmetros construtivos e delega às empresas do setor privado a função de construir moradias, assim, a população adquire a habitação no mercado imobiliário. E, segundo, devido ao fato de o crédito ser concedido na ponta da demanda e da oferta habitacional, ou seja, do lado da demanda por habitação, o Governo subsidia recursos a fim de facilitar o acesso das famílias pobres ao financiamento habitacional e, do lado da oferta, concede às construtoras incentivos fiscais para proverem habitação, bem como, garante o retorno dos investimentos realizados.

Com isso, o PMCMV ultrapassou as barreiras impostas pela burocracia e correspondeu a uma mudança na interferência governamental nos processos de produção, distribuição e consumo de UHs, o que propiciou volumosos investimentos e apresentou significativos resultados na provisão de moradias no país.

Entretanto, em termos qualitativos, o Programa figurou-se como “ruptura da ruptura”, ou seja, rompeu com as diretrizes e os princípios estabelecidos PNH – apresentados como “rupturas”, no primeiro capítulo – e reproduziu parte dos erros das políticas e programas implementados por Governos anteriores.

Na primeira parte deste capítulo, apresentamos o contexto no qual o Programa foi concebido e, sequencialmente, elucidamos suas características e metas estabelecidas, bem como, apresentamos e avaliamos os resultados alcançados e as principais críticas que importantes especialistas e pesquisadores da área tecem a seu respeito. Por fim, ponderamos as críticas que o cercam e desenvolvemos algumas reflexões.

3.2 O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

Em 2007, as principais construtoras do país lançaram ações na Bolsa de Valores, captaram recursos, compraram terras, elaboraram projetos e, em meados de 2008, quando estavam para lançar os produtos, a crise econômica mundial surpreendeu o setor nacional da construção civil (BONDUKI, 2010, p.11). Naquele momento de tensão, as empreiteiras solicitaram ajuda ao Governo Federal que, por sua vez, precisava apresentar medidas enérgicas para dinamizar a economia e conter a crise (MARICATO, 2010; ROLNIK, 2011).

Para tanto, o Governo Federal utilizou uma solução keynesiana ao decidir investir, dentre outras áreas, em habitação, estimulando a produção que minimizou o impacto da crise sobre o emprego e acometeu, dentre outros problemas, o habitacional (MARICATO, 2009; ROLNIK; NAKANO, 2009).

No ano de 2009, o Governo Federal apresentou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) com a finalidade de consumir os produtos já disponíveis pelas construtoras, ampliar o mercado habitacional do país e atender as necessidades de moradia das famílias com renda mensal de até 10 SM⁷¹ (ANDRADE, 2011; CARDOSO et al., 2011). Desde 2009, o PMCMV tornou-se a principal política na condução dos investimentos habitacionais no Brasil, bem como se configura como o “carro-chefe” do Governo Dilma Rousseff.

Criado pela Lei Federal n. 11.977/2009, tem por finalidade instituir “mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas UHs ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais” (BRASIL, Lei n.11.977/2009, Art. 1º). Assim, os principais objetivos estabelecidos foram: (a) estimular a construção de novas moradias; (b) alocar recursos conforme o novo modelo de subsídios e financiamento para população de baixa renda, (c) aumentar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria; e (d) gerar emprego e renda por meio do estímulo ao investimento na construção civil (BRASIL, 2010a).

Para implementação do Programa, o Governo Federal estabeleceu: (a) a concessão de subsídios às famílias na contratação do financiamento habitacional⁷²; (b) a transferência de recursos ao FAR e ao FDS; (c) a realização de oferta pública de recursos destinados aos

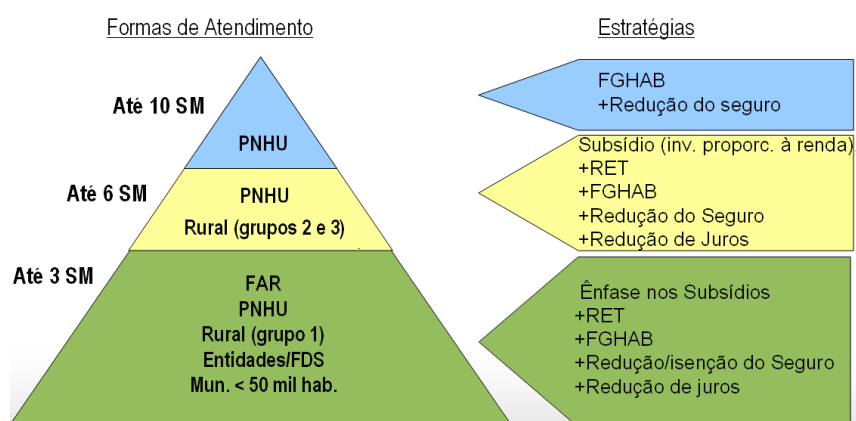
⁷¹ Com base no SM de 2009, ao valor de R\$ 465,00.

⁷² Conforme Artigo 6ºB, da Lei Federal n. 11.977/2009, Estados e Municípios podem complementar o valor dos subsídios com créditos tributários, benefícios fiscais, bens ou serviços economicamente mensuráveis, assistência técnica ou recursos financeiros.

subsídios às famílias, cujas operações ocorrem nos Municípios com população de até 50 mil habitantes; (d) a participação do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab)⁷³; (e) a concessão de subsídios pelo BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular (BRASIL, Lei n.11.977/2009, Art. 2º).

Portanto, o PMCMV pressupõe que famílias com diferentes faixas de renda sejam atendidas por diferentes estratégias de financiamento, conforme a Figura 3.1.

Figura 3.1 – Formas de Atendimento e Estratégias do Programa Minha Casa Minha Vida



Fonte: Brasil, 2009.

Nota-se que o Programa facilita e prioriza o atendimento habitacional às famílias com renda de até 3 SM ao estabelecer uma política de subsídios diretos e inversamente proporcional à renda, bem como, ao criar facilidades por meio de outras ações a fim de ampliar o acesso à moradia. Com isso, diferentemente da política executada pelo BNH⁷⁴, na sua concepção, o PMCMV procura favorecer famílias com renda de até 3 SM.

Além disso, o PMCMV se diferencia dos demais programas federais de habitação já desenvolvidos – inclusive daqueles apresentados no segundo capítulo – por dois motivos

⁷³ O FGHab foi instituído pela Lei Federal n. 11.977/2009, com o objetivo de reduzir o custo do financiamento habitacional ao dispensar a contratação de seguro habitacional, ao cobrir a dívida em caso de morte ou invalidez permanente, ao cobrir as despesas de recuperação do imóvel financiado e ao cobrir o pagamento de prestações em caso de desemprego ou perda de renda dos titulares (CAIXA, 2011a). A cobertura do Fundo compreende o período de vigência do contrato e garante um máximo de prestações – entre 12 e 36 – conforme a faixa de renda. Porém, o FGHab somente é concedido às famílias adimplentes com as 06 primeiras prestações (CAIXA, 2011b).

⁷⁴ Segundo Arretche (1990), na gestão BNH-SFH os subsídios eram proporcionais ao montante dos empréstimos para financiamento da moradia, ou seja, quanto maior o valor do financiamento, maior o volume de subsídio.

principais. Primeiro, porque, sua lógica estabelece que as empresas do setor de construção civil têm papel fundamental dentre os agentes envolvidos, pois o poder público oferece crédito, estabelece parâmetros⁷⁵ construtivos, as delega a função de construir moradias⁷⁶ e, a população, por sua vez, adquire a habitação no mercado. E, segundo, porque, o crédito é concedido nas duas pontas, ou seja, na demanda e na oferta habitacional. Do lado da demanda, o Governo subsidia recursos a fim de facilitar o acesso das famílias pobres ao financiamento habitacional e, do lado da oferta, concede às construtoras incentivos fiscais para proverem habitação, bem como garante o retorno dos investimentos realizados. Portanto, sua lógica aponta para uma ruptura em relação aos programas antes desenvolvidos.

Com a finalidade de atender diferentes demandas habitacionais, por meio de fontes específicas de recursos, cinco subprogramas compreendem o PMCMV: (i) Atendimentos com Recursos do FAR; (ii), o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), (iii) Programa Habitacional Popular-Entidades, (iv) Programa de Infraestrutura para Habitação Popular, e (v) o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (CAIXA, 2011a).

3.2.1 Programa com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV-FAR)

Neste Programa, a União aportou R\$ 14 bilhões oriundos do FAR, a fim de construir empreendimentos destinados às famílias com renda mensal de até 3 SM, residentes no Distrito Federal, nas capitais estaduais e respectivas RMs, nos municípios com mais de 50 mil habitantes e nas RMs de Campinas e Baixada Santista (CAIXA, 2011a).

Os valores máximos dos imóveis variam conforme tipologia e região de localização. No caso de apartamentos, os valores estão entre R\$ 41 mil e R\$ 52 mil, e no caso de casas, entre R\$ 37 mil e R\$ 48 mil⁷⁷, considerando que a parcela mensal da prestação equivale a 10% da renda familiar e o prazo para pagamento total da UH é de dez anos (CAIXA, 2011a).

Institucionalmente, fazem parte do PMCMV-FAR: a União, as construtoras, a administração pública local e a CEF. A União aloca os recursos por unidade da federação, conforme a concentração do déficit habitacional. As construtoras apresentam os projetos, seja

⁷⁵ No Anexo B, apresentamos os parâmetros construtivos das tipologias do PMCMV.

⁷⁶ Conforme experiência de provisão habitacional executada no México e Chile (ROLNIK, 2011, p.14).

⁷⁷ No Anexo C, apresentamos os valores máximos dos imóveis do PMCMV-FAR.

em parceria com a administração pública local, seja de forma independente. A CEF⁷⁸ analisa os projetos e contrata as obras. E, a administração pública local, dentre outros⁷⁹, indica as famílias a serem atendidas (CAIXA, 2011a).

A fim de priorizar o atendimento às famílias com renda de até 3 SM, as famílias indicadas têm de declarar a renda exigida e não podem ter sido beneficiadas anteriormente por subsídios com recursos da União (CAIXA, 2011a).

3.2.2 Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU)

O Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) tem por finalidade “promover a produção ou aquisição de novas UHs ou a requalificação de imóveis urbanos” (BRASIL, Lei n.11.977/2009, Art. 4º), às famílias com renda mensal de até 10 SM, por meio da aquisição de imóvel novo, aquisição de terreno, construção de UHs, produção de lotes urbanizados ou reabilitação de UHs urbanas (CAIXA, 2011a).

O PNHU consiste em três ações para fomentar linha de crédito: (a) Carta de Crédito, (b) Imóvel na Planta e (c) Financiamento à Produção.

A ação “Carta de Crédito” consiste em financiar e subsidiar recursos às famílias com rendimento mensal de até 10 SM, que desejam construir ou comprar a moradia no mercado. E, a ação “Imóvel na Planta” direciona crédito para produção ou reabilitação de empreendimentos e para a produção de lotes urbanizados, diretamente às pessoas físicas, organizadas por uma Entidade Organizadora (EOs)⁸⁰.

⁷⁸ A fim de minimizar problemas e inconsistências de planejamento e contribuir para a efetividade da aplicação dos recursos, a CEF adota alguns procedimentos – análise de risco da operação, de engenharia, do trabalho técnico social (TTS) e jurídica – para que então, as construtoras possam prover as moradias (CAIXA, 2011b).

⁷⁹ A CEF e os entes federativos estabelecem uma parceria, na qual o poder público se compromete a: (a) facilitar e reduzir os custos de produção dos imóveis; (b) promover autorizações, alvarás, licenças e outras medidas necessárias à aprovação e viabilização dos projetos; (c) acelerar o licenciamento ambiental e demais situações envolvendo concessionárias de serviços públicos; (d) aportar recursos, bens ou serviços à realização das obras e serviços no empreendimento e; (e) apresentar as famílias para alienação dos imóveis (CAIXA, 2011a).

⁸⁰ São consideradas EOs: cooperativas, associações, sindicatos, poder público estadual e municipal, companhias de habitação, construtoras, incorporadoras, entidades privadas sem fins lucrativos e outras pessoas jurídicas voltadas à produção de unidades. Cabe a elas: (a) elaborar o projeto do empreendimento; (b) apresentar o projeto à CEF; (c) organizar e indicar o grupo de beneficiários; (d) se necessário, participar do investimento com aporte financeiro ou bens e/ou serviços economicamente mensuráveis; (e) acompanhar as obras do empreendimento; e (f) executar o Trabalho Técnico Social (TTS) e a Assistência Técnica (ATEC) (CAIXA, 2011a).

Para essas ações, a avaliação do imóvel varia de R\$ 80 Mil a R\$ 170 Mil, conforme localidade⁸¹. A União, em conjunto com o FGTS, concede os subsídios às famílias com renda de até 6 SM – quando da contratação do financiamento – cujo valor diversifica-se conforme a faixa de renda familiar e a localidade dos imóveis (BRASIL, Lei n.11.977/2009, Art. 6º; CAIXA, 2011a), como apresentado no Quadro 3.1.

Quadro 3.1 – Valor do Subsídio por Localidade do Imóvel e Faixa de Renda Familiar

Localidade	Até 3 SM	3 a 4 SM	4 a 5 SM	5 a 6 SM
Distrito Federal e municípios integrantes das RMs dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo	R\$ 23.000	R\$ 16.000	R\$ 9.000	R\$ 2.000
Municípios com mais de 100 mil habitantes, capitais estaduais, municípios integrantes das demais RMs e RIDE	R\$ 17.000	R\$ 9.500	R\$ 2.000	R\$ 2.000
Municípios entre 100 mil e 50 mil habitantes	R\$ 13.000	R\$ 7.400	R\$ 1.800	R\$ 1.800
Municípios entre 50 mil e 20 mil habitantes	R\$ 11.000	R\$ 6.250	R\$ 1.500	R\$ 1.500
Municípios com menos de 20 mil habitantes	R\$ 9.000	R\$ 5.000	R\$ 1.000	R\$ 1.000

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da CAIXA (2011a).

O financiamento do imóvel não poderá comprometer mais de 30% da renda familiar, à taxa de juros nominal que varia de 5 a 8% a.a., o prazo de amortização é de até 30 anos e a construção é realizada em, no máximo, 24 meses. Além disso, para facilitar o financiamento, reduziram-se os valores com encargos, custas e emolumentos (CAIXA, 2011a).

A fim de garantir atendimento às famílias que carecem de atendimento habitacional o financiamento não pode ser concedido para pessoa física: (a) que tenha financiamento imobiliário ativo; (b) proprietária, cessionária ou promitente compradora de imóvel residencial; (c) titular de direito de aquisição de imóvel residencial; e (d) beneficiária de desconto concedido pelo FGTS ou de subsídio com recursos da União (CAIXA, 2011a).

E, a ação “Financiamento à Produção” consiste em prover capital direto à pessoa física – construtora, incorporadora ou sociedade de propósito específico – a fim de proverem empreendimentos habitacionais para comercialização das respectivas UHs (CAIXA, 2011a).

⁸¹ No Anexo D, apresentamos os valores máximos dos imóveis do PMCMV-PNHU.

Os financiamentos às empresas podem ser de até 100% do custo da construção, com antecipação de até 10% do custo total da obras ou valor do terreno, sob taxa de juros de 8% a.a., com prazo máximo, para construção e amortização, de 24 meses (CAIXA, 2011a).

Nesta modalidade, não pode ser concedido financiamento à pessoa jurídica que: (a) tenha demanda judicial contra a CEF; (b) esteja inadimplente com a CEF; (c) possua apontamento impeditivo de natureza cadastral; (d) conste no Cadastro de Empregadores que tenha mantido trabalhadores em condições análogas a de escravo; (e) tenha causado perda de capital à CEF; e (f) tenha infringido regulamentações socioambientais (CAIXA, 2011a).

3.2.3 Programa Habitacional Popular –Entidades (PMCMV-Entidades)

O Programa Habitacional Popular, desenvolvido no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV-Entidades) tem por objetivo conceder financiamento para produção de UH ou requalificação de imóveis em área urbana, com recursos do OGU, aportados ao FDS, às famílias com rendimento mensal de até 3 SM e organizadas por uma Entidade Organizadora (CAIXA, 2011a).

A fim de facilitar o acesso das famílias à moradia, bem como a quitação do imóvel: (a) o valor da prestação equivale a 10% da renda familiar, pago somente após o término da obra durante dez anos; (b) há um desconto de 10% na prestação da família que pagar as parcelas até o vencimento; (c) em caso de 100% de adimplência da intervenção, há um repasse de 5% à EO dos valores pagos pelos beneficiários; e (d) a família é isenta de pagar seguro por Morte e Invalidez Permanente e Danos Físicos do Imóvel, assumidos pelo FDS (CAIXA, 2011a).

Institucionalmente, o PMCMV-Entidades é composto pelo Ministério das Cidades, gestor da aplicação, CEF, agente financeira e operadora, e as EOs, que apresentam os projetos de intervenção e organizam a demanda. Contudo, as EOs somente podem apresentar projetos para análise, desde que: (a) estejam habilitadas no FNHIS para a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia; (b) tenham vínculo com o Programa Crédito Solidário ou com Programas executados com recursos do FGTS, sem pendências de execução das obras ou inadimplência; (c) apresentem projetos para atendimento de comunidades quilombolas, pescadores, ribeirinhos, índios e outras tradicionais localizadas em áreas urbanas; (d) tenham apresentado projeto à CEF até julho de 2009 e; (e) apresentem, no máximo, três projetos por município ou seis projetos em municípios variados (CAIXA, 2011a).

No Quadro 3.2 apresentamos a quantidade máxima de UHs por projeto, conforme o porte populacional dos municípios.

Quadro 3.2 – Quantidade Máxima de UHs por Projeto no PMCMV-Entidades

Municípios	Número Máximo de UHs por Projeto	Número Máximo de UHs dispersas
Com até 20 mil habitantes	50	25
De 20 mil a 50 mil habitantes	100	50
De 50 mil a 300 mil habitantes	150	50
Com mais de 300 mil habitantes, capitais estaduais e cidades de RMs	200	50

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da CAIXA (2011a).

Os projetos podem ser executados em regime de mutirão assistido, de autoconstrução assistida, de administração direta ou de empreitada global e os valores máximos dos imóveis variam conforme tipologia e região que se localizam. No caso de apartamentos, os valores variam entre R\$ 20 mil e R\$ 52 mil, e no caso de casas, entre R\$ 20 mil e R\$48 mil⁸².

3.2.4 Programa de Infraestrutura para Habitação Popular

O Programa de Infraestrutura para Habitação Popular, no âmbito do PMCMV, oferta crédito corporativo às construtoras ou incorporadoras, com recursos do BNDES, para financiamento de infraestrutura – ligação com adutoras, rede elétrica e iluminação, urbanização externa, abastecimento de água, pavimentação e drenagem, aquisição de terreno, terraplanagem, estação de tratamento de esgoto e outros – que viabiliza a produção das moradias (CAIXA, 2009; 2011a).

Trata-se de uma linha especial de financiamento, que aporta até 100% dos recursos para infraestrutura, à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), acrescida de 1% a.a., e o prazo de carência equivale ao prazo de finalização da obra (CAIXA, 2009).

⁸² No Anexo E, apresentamos os valores máximos das operações do PMCMV-Entidades.

3.2.5 Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)⁸³ tem como objetivo subsidiar a aquisição de material de construção para produção ou reforma da moradia aos agricultores familiares e trabalhadores rurais⁸⁴ – organizados por uma EO –, por intermédio de operações de repasse de recursos do OGU e do FGTS (BRASIL, Lei n.11.977/2009; CAIXA, 2011a).

O PNHR consiste em duas ações: uma para atender as necessidades habitacionais das famílias agricultoras com rendimento anual de até R\$ 10 mil – Grupo I – e outra destinada às famílias com renda anual entre R\$ 10 mil e R\$ 55 mil – Grupo II (CAIXA, 2011a).

Ao Grupo I, o Programa concede subsídio, com recursos do OGU, a fim de que possam adquirir material de construção para a provisão de moradias. O valor máximo de investimento é de R\$ 30,6 mil e o subsídio é destinado diretamente à família atendida, variando de R\$ 12 mil – em municípios com até 20 mil habitantes – a R\$ 15 mil – em municípios com mais de 20 mil habitantes⁸⁵ (BRASIL, Lei n.11.977/2009; CAIXA, 2011a).

E, às famílias do Grupo II, o Programa concede financiamento e subsídios, com recursos do FGTS e do OGU, a fim de que o agricultor familiar possa adquirir material para construção, conclusão, reforma ou ampliação de moradia. O valor do financiamento varia de R\$ 6 mil a R\$ 20 mil – às famílias com rendimento anual entre R\$ 10 mil e R\$ 22 mil –, e de R\$ 20 mil a R\$ 40 mil – às famílias com renda anual entre R\$ 22 mil e R\$ 55 mil –, com até 20 semestres para amortização do financiamento⁸⁶ (CAIXA, 2011a).

As propostas ou projetos de intervenção do PNHR devem: (a) ter aprovação jurídica, de engenharia e de TTS; (b) limitar-se a 50 UH por projeto, localizadas no mesmo município ou em três municípios limítrofes; (c) comprovar a origem legal das madeiras utilizadas nas obras; (d) garantir condições de habitabilidade, salubridade e segurança das moradias; (e) estar situados em locais dotados de infraestrutura básica; (f) ter, no mínimo, soluções para

⁸³ O PNHR foi criado através da Lei Federal n. 11.974/2009, regulamentado na Lei Federal n. 11.977/2009, Decreto n. 6.962/2009 e pela Portaria Interministerial n. 462/2009.

⁸⁴ O PNHR também considera como beneficiários: pescadores artesanais, extrativistas, silvícolas, aquicultores, maricultores e piscicultores, comunidades quilombolas e povos indígenas (CAIXA, 2011a).

⁸⁵ Também é concedido R\$ 600,00 à EO para o pagamento dos custos com ATEC e TTS (BRASIL, Lei n.11.977/2009; CAIXA, 2011a).

⁸⁶ Os subsídios são direcionados apenas aos agricultores com renda anual de até R\$ 22 mil e sua destinação é pré-definida, ou seja, a subvenção com recursos do FGTS é de, no máximo, R\$ 7 mil e destinada à produção de UHs, enquanto o subsídio do OGU é fixo em R\$ 600,00 e destina-se a pagar o TTS e a ATEC (CAIXA, 2011a).

abastecimento, água potável, energia e esgotamento sanitário; e (g) ser construídas num prazo de 4 a 24 meses, sob regime de mutirão assistido, autoconstrução assistida, administração direta ou empreitada global (CAIXA, 2011a).

As pessoas físicas atendidas pelo PNHHR têm de: (a) ser indicadas pela EO; (b) estar regularizada na Receita Federal; (c) apresentar a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Além disso, restringe-se o atendimento às famílias: (a) detentoras de financiamento imobiliário ativo; (b) detentoras de área superior a 4 módulos fiscais; (c) proprietárias, cessionárias ou promitentes compradoras de outro imóvel, seja rural ou urbano; (d) beneficiárias de programa habitacional executados com recursos OGU ou FGTS; (e) assentadas da reforma agrária, independentemente do enquadramento da DAP; (f) registradas no CADIN, SINAD, SERASA ou CADMUT⁸⁷; e (g) que estiverem acima ou abaixo dos limites de renda estabelecidos pelos respectivos Grupos (CAIXA, 2011a).

3.3 Metas, Investimentos e Resultados

O Programa Minha Casa Minha Vida apresentou como meta inicial a construção de um milhão de UHs, com investimento da ordem de R\$ 34 bilhões, sendo R\$ 25,5 bi (75%) oriundos da OGU, R\$ 7,5 bi (22%) do FGTS e R\$ 1 bi (3%) do BNDES (BRASIL, 2009a).

A estratégia adotada tinha como perspectiva uma redução de aproximadamente 14% do déficit habitacional brasileiro⁸⁸, focando os investimentos em termos de faixa de renda e região. Desse modo, a proposta do Programa Minha Casa Minha Vida foi destinar 400 mil UHs para famílias cuja renda mensal estivesse entre 0 e 3 SM, 400 mil às famílias entre 3 a 6 SM e 200 mil às famílias entre 6 e 10 SM. Por outro lado, a distribuição regional dos investimentos seria realizada com base na proporcionalidade regional do déficit habitacional. Com efeito, estimou-se que 36% das UHs seriam construídas na Região Sudeste, 34% na Nordeste, 12% na Sul, 10% na Norte e 7% na Centro-Oeste (BRASIL, 2009), conforme demonstra a Tabela 3.1.

⁸⁷ Três últimos sistemas verificados apenas para as famílias pertencentes ao Grupo II.

⁸⁸ O déficit habitacional oficial, divulgado em 2007, era de 6,3 milhões de moradias, concentrado 91% nas famílias com renda entre 0 e 3 SM, 7% nas famílias entre 3 e 6 SM e 2% nas famílias entre 6 e 10 SM (IBGE-PNAD2007; In: BRASIL, 2009a).

Tabela 3.1 – Meta Quantitativa do Programa Minha Casa Minha Vida, por Faixa de Renda Familiar e Região do País

	0 a 3 SM	3 a 6 SM	6 a 10 SM	Total	
Região Cento-Oeste	27.914	27.914	13.958	69.786	7,0%
Região Norte	41.208	41.208	20.604	103.020	10,3%
Região Nordeste	137.279	137.279	68.639	343.197	34,3%
Região Sudeste	145.593	145.593	72.796	363.982	36,4%
Região Sul	48.007	48.007	24.003	120.017	12,0%
Total	400.001	400.001	200.000	1.000.002	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base em CAIXA, 2011a.

Nota-se que era planejado destinar 80% das UHs à faixa de renda que concentrava 90% do déficit e 70% seriam construídas nas Regiões em que convergiam 70% do déficit. A análise dos resultados mostra que, até dezembro de 2010, foram contratadas 1.118.133 UHs, com investimento de R\$ 65,6 bilhões, ou seja, o Programa contratou aproximadamente 12% a mais de UHs em relação às metas estabelecidas, utilizando quase o dobro de recursos financeiros inicialmente programados. Na Tabela 3.2 apresentamos a distribuição das UHs e valores contratados, por região e faixa de renda, entre 2009 e 2010.

Tabela 3.2 – Quantidade de UHs e Valores Contratados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, entre 2009 e 2010

		UHs Contratadas		Valor Investido	
		Quantidade de UHs	%	em R\$ (corrente)	%
Total		1.118.133	100%	65.623.340.876,87	100%
Por Faixa de Renda	0 a 3 SM	626.269	56%	28.608.526.898,71	43,6%
	3 a 6 SM	357.840	32%	26.215.864.943,52	39,9%
	6 a 10 SM	134.024	12%	10.798.949.034,64	16,5
Por Região	Sudeste	405.544	36,3%	26.719.226.579,06	40,7%
	Nordeste	333.183	29,8%	15.954.222.070,36	24,3%
	Sul	205.733	18,4%	13.028.430.882,29	19,9%
	Norte	67.955	6,1%	3.611.435.672,20	5,5%
	Centro-oeste	105.718	9,5%	6.310.025.672,96	9,6%

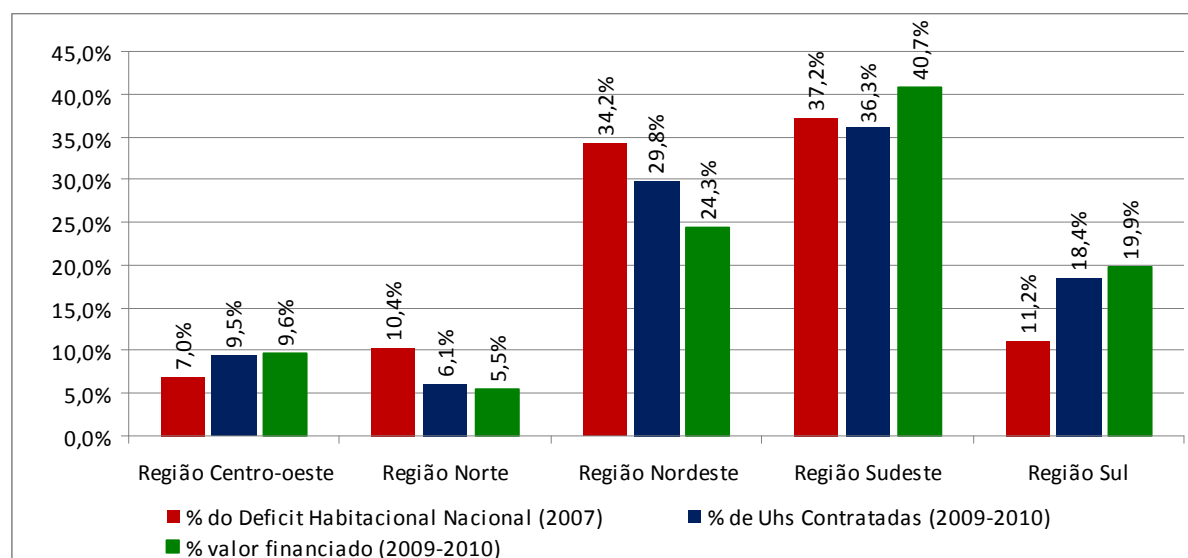
Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento (DadosGOV).

Os dados apresentados na Tabela 3.1 apontam que 56% das contratações realizadas e 43,6% dos valores contratados pelo Programa foram destinados às famílias de 0 a 3 SM. Além disso, nota-se que 88% das UHs contratadas no período atenderam as famílias com faixa de renda entre 0 e 6 SM, o que superou o planejamento inicial que apontava a destinação de 80% das UHs contratadas a essa faixa de renda.

Ao se contrapor o percentual de famílias atendidas no primeiro estrato com os resultados da política habitacional executada durante o BNH – que atendeu 33% de famílias com renda entre 0 e 3 SM – e dos programas desenvolvidos durante o Governo FHC, com recursos do FGTS – que atendeu 18% de famílias entre 0 e 3 SM⁸⁹ –, podemos afirmar que o PMCMV foi mais eficiente em prover moradia às famílias mais pobres, rompendo bruscamente com os resultados obtidos nos Governos anteriores.

Na Figura 3.2, apresentamos a distribuição regional percentual das UHs e valores contratados pelo Programa, bem como as contrapomos à distribuição regional do déficit.

Figura 3.2 – Distribuição Percentual Regional do Déficit Habitacional e da Contratação de UHs pelo Programa Minha Casa Minha Vida



Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento (DadosGOV).

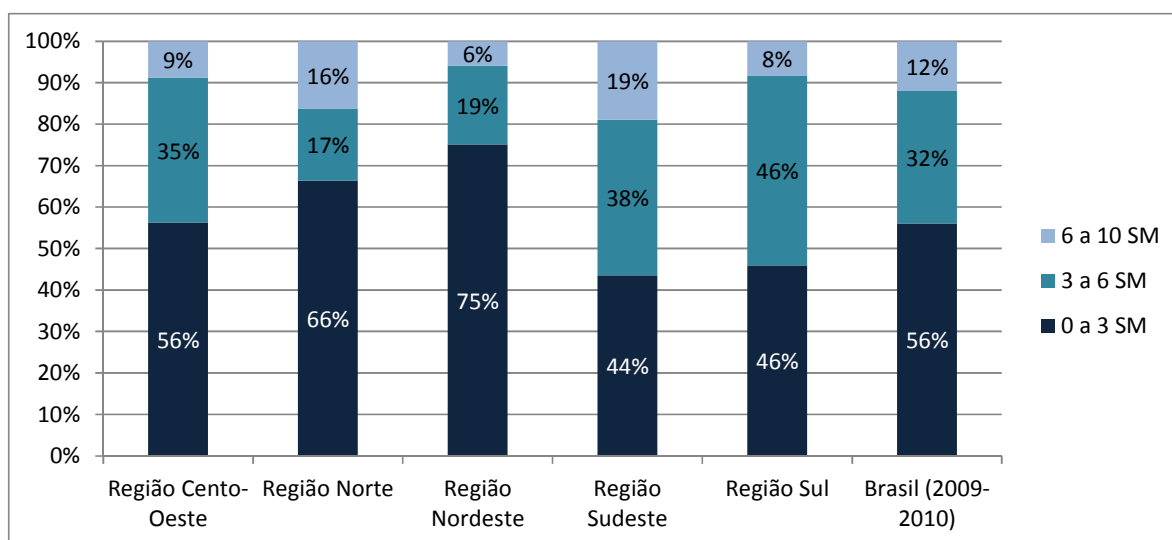
Nota-se que a distribuição regional percentual das UHs e valores contratados não ocorreram de forma proporcional ao déficit regional, como havia sido planejado pelo

⁸⁹ De acordo com Lannoy (2006), no Governo FHC os investimentos nos programas habitacionais foram realizados, de forma mais representativa, com recursos do FGTS.

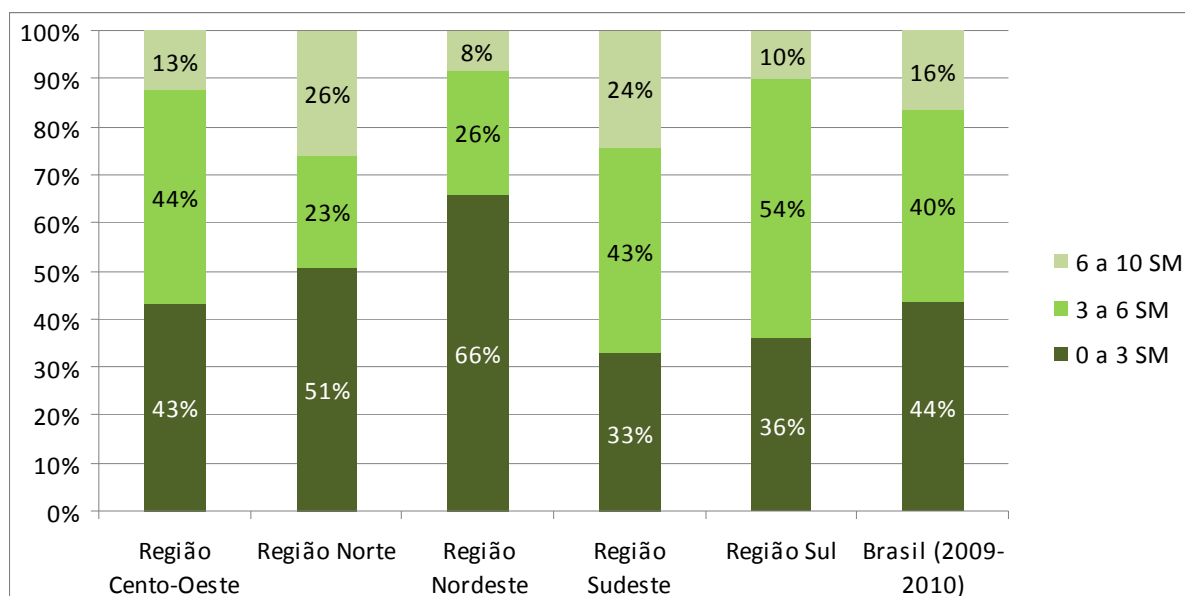
Programa. Apenas na Região Sudeste o percentual da quantidade de UHs e dos valores contratados foram aproximados a distribuição percentual regional do déficit. Em comparações percentuais, nas Regiões Centro-Oeste e Sul – principalmente –, as contratações foram superiores ao percentual do déficit, enquanto nas Regiões Norte e Nordeste – nesta última de forma mais acentuada –, o Programa contratou menos do que se fazia necessário. Entretanto, deve ser mencionado que essa discrepância não é suficiente para qualificar como equivocada o Programa e a política habitacional, uma vez que outros programas habitacionais do Governo federal poderão estar cobrindo essa diferença.

Nas Figuras 3.3 e 3.4 apresentamos a distribuição percentual da quantidade de UHs e valores contratados, respectivamente, conforme faixa de renda e região do país.

Figura 3.3 – Distribuição Percentual da Quantidade de UHs contratadas



Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento (DadosGOV).

Figura 3.4 – Distribuição Percentual dos Valores Contratados

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento (DadosGOV).

Observa-se que as Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste apresentam maiores percentuais de UHs e valores contratados destinados às famílias com renda de até 3 SM, enquanto que nas Regiões Sudeste e Sul, a maior parte das UHs e valores contratados destinaram-se às famílias com renda superior a 3 SM.

A explicação para essa distribuição regional dos investimentos habitacionais contratados no âmbito do PMCMV encontra-se na variável preço da terra. Nas Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, em geral, a terra é mais barata, permitindo que as UHs tenham preços mais acessíveis às famílias de baixa renda. Porém, nas Regiões Sudeste e Sul, a terra é mais cara o que inviabiliza a construção de UHs às famílias com renda de até 3 SM, condicionando-as às famílias com maior renda.

Ao compararmos a distribuição percentual das UHs contratadas à concentração do déficit habitacional, tanto por faixa de renda quanto por região, observamos que o PMCMV proveu um montante de UHs que representou algo em torno de 18% do déficit habitacional brasileiro, conforme a Tabela 3.3.

Tabela 3.3 – Déficit Habitacional e Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida

		Déficit Habitacional (2007)		Meta do PMCMV		Quantidade de UHs contratadas		PMCMV x Déficit
		Em milhões de UHs	%	Em mil UHs	%	Em mil UHs	%	
Por Faixa de Renda	0 a 3 SM	5,7	91%	400	40%	626	56%	11%
	3 a 6 SM	0,4	7%	400	40%	358	32%	81%
	6 a 10 SM	0,1	2%	200	20%	134	12%	106%
		6,3	100%	1.000	100%	1.118	100%	18%
Por Região	Sudeste	2,3	37%	370	37%	405	36,2%	17%
	Nordeste	2,1	34%	340	34%	333	29,8%	16%
	Sul	0,8	12%	120	12%	206	18,4%	27%
	Norte	0,6	10%	100	10%	68	6,1%	11%
	Centro-oeste	0,4	7%	70	7%	106	9,5	24%
		6,3	100%	1000	100%	1.118	100%	18%

Fonte: Elaboração própria com base em: BRASIL (2009c) e Ministério do Planejamento (DadosGOV)

Ao contratar uma média mensal de 65,8 mil UHs, sendo 37 mil UHs/mês às famílias de 0 a 3 SM, o PMCMV atendeu 11% das famílias que concentravam 91% do déficit acumulado brasileiro, bem como, em termos regionais, 33% das contratações foram realizadas nas Regiões Sudeste e Nordeste, que concentravam 71% do déficit habitacional.

Há pelo menos duas leituras que depreendem desses resultados, as quais poderiam ser qualificadas de pessimistas e de otimistas. Do ponto de vista pessimista, o Programa não atendeu proporcionalmente às faixas de renda e regiões que concentravam maior déficit habitacional, ou seja, privilegiou o atendimento às famílias com mais de 3 SM, chegando ao ponto de “erradicar” o déficit concentrado nas famílias de 6 a 10 SM, principalmente nas Regiões Sul e Centro-Oeste, em detrimento ao atendimento nas Regiões Norte e Nordeste.

Todavia, do ponto de vista otimista, ressalta-se que em quase 2 anos o Programa deu largos passos em direção a erradicação do déficit de moradias do país. Em comparação com a quantidade de UHs financiadas nos Governos anteriores⁹⁰, em apenas 17 meses, o PMCMV contratou 26% do total das UHs financiadas entre 1964 e 1984, 63% em relação às UHs

⁹⁰ Conforme a Tabela 2.6 do Capítulo II.

financiadas entre 1985 e 1994 e 43% em relação às UHs financiadas entre 1995 e 2002. Ademais, mantendo-se de forma linear e constante a média mensal de contratação de UHs e a média mensal dos valores contratados pelo Programa, *ceteris paribus*, poderia ser estimado que em 13 anos ocorreria a erradicação do déficit habitacional acumulado até 2007, nas faixas de renda de 0 a 3 SM, conforme demonstra o Quadro 3.3.

Quadro 3.3 – Projeção de Erradicação do Déficit Habitacional Acumulado até 2007 mantendo-se constantes a quantidade média de UHs e os valores médios contratados

Faixa de Renda	0 a 3 SM	3 a 6 SM	6 a 10 SM	Déficit Acumul.
Percentual do Déficit Acumulado	91%	7%	2%	100%
Quantidade de Moradias (em Mil)	5.733.000	441.000	126.000	6.300.000
Quantidade Total de UHs Contratadas pelo PMCMV	626.269	357.840	134.024	1.118.133
Valor Total de UHs Contratadas pelo PMCMV (em bi R\$)	28,6	26,2	10,8	65,6
Período (em meses)	17	17	17	17
Quantidade Média Mensal de UHs contratadas	36.839	21.049	7.884	65.773
Valor Médio Mensal de UHs contratadas (em bi R\$)	1,7	1,5	0,6	3,7
Quantidade de Meses para Erradicar o Déficit Acumulado	156 meses	21 meses	-	96 meses
Quantidade de Anos para Erradicar o Déficit Acumulado	13 anos	1 ano e 9 meses	-	8 anos
Montante Necessário para Erradicar o Déficit Acumulado (em bi R\$ - a preço de 2010)	261,9	32,3	-	369,8

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2009c); Ministério do Planejamento (DadosGOV).

Nota: esse resultado é próximo ao período estimado pelo cenário otimista dos estudos do PlanHab, que apresentou a erradicação do déficit em 15 anos (Produtos 3 e 5).

Portanto, em termos quantitativos, quando avaliados metas e resultados, o Programa Minha Casa Minha Vida apresenta-se como uma política eficiente e capaz de reduzir o déficit habitacional acumulado. Contudo, em termos qualitativos, muitas são as críticas direcionadas ao Programa, dentre as quais foram selecionadas cinco como sendo as mais relevantes pelos estudiosos da questão habitacional no Brasil.

3.4 As Principais Críticas ao Programa

De acordo com especialistas na área habitacional, como Aduino Cardoso, Ermínia Maricato, Nabil Bonduki e Raquel Rolnik, as principais críticas sobre o PMCMV centram-se: (a) na divergência entre as ações do Programa e os princípios estabelecidos pela PNH e estratégias do PlanHab; (b) na tendência de periferização das intervenções habitacionais; (c)

na redução do Estado no protagonismo da provisão habitacional; (d) nos padrões técnicos mínimos exigidos às empreiteiras; e (e) na divergência entre a concentração do déficit habitacional e a alocação – socioeconômica e regional – dos recursos.

De acordo com Bonduki (2010), Cardoso et al. (2011), Maricato (2009) e Rolnik e Nakano (2009), o PMCMV foi concebido sob caráter econômico-anticíclico, em resposta à crise econômica mundial (2008-2009), desta forma, o Governo Federal investiu em habitação – setor de grande capacidade de multiplicação – a fim de dinamizar a economia. Porém, ao tentar resolver a problemática habitacional por meio de uma política econômica anticíclica, causou-se deturpações à política pública habitacional que estava em desenvolvimento.

Conforme Andrade (2011) e Cardoso et al. (2011), é nítido que, por um lado, as questões habitacionais foram colocadas como prioridade, com altos montantes de investimento e volumes recordes de subsídios, por outro, a metodologia para sua implementação foi transviada, pois delegou ao setor privado o protagonismo das operações, impondo a lógica mercantil do setor privado em detrimento dos instrumentos de planejamento – o PlanHab – e aos princípios e objetivos da PNH – pautado no papel estratégico do setor público, na participação popular e na democratização do acesso à terra urbanizada.

Segundo Cardoso et al (2011), um dos principais e imediatos impactos foi a eliminação dos repasses de recursos do FNHIS às ações de provisão habitacional. Desde a implementação do PMCMV, o Fundo concentrou seus recursos às ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional.

De acordo com Rolnik e Nakano (2009), ao ampliar o acesso ao crédito e desonerar a indústria da construção civil, sem considerar as questões urbanísticas e fundiárias, o Governo Federal confundiu “política de geração de empregos” com “política habitacional”. Conforme Bonduki (2010), ao apresentar o PMCMV antes do PlanHab, a União cometeu um erro e perdeu a oportunidade de demonstrar como uma ação anticíclica poderia se articular a uma estratégia sistêmica para dirimir um problema crônico, com desenvolvimento e inclusão social. Com isso, segundo Maricato (2009), ao não se referir às questões urbanísticas, o PMCMV retrocedeu aos avanços conceituais até então alcançados.

Quando da apresentação do Programa, o PlanHab estava em vias finais de elaboração e alguns conteúdos foram absorvidos pelo PMCMV, todavia, em escala muito inferior à potencial contribuição que poderia oferecer (BONDUKI, 2010, p.11). No Quadro 3.4

apresentamos os principais pontos do PlanHab que foram considerados e desconsiderados na implementação do PMCMV.

Quadro 3.4 – Pontos do PlanHab Considerados e Desconsiderados pelo PMCMV

Considerados	Desconsiderados
<ul style="list-style-type: none"> • O cenário mais otimista proposto pelo PlanHab: o PMCMV aplicou R\$ 26 bi em subsídio e, conforme estratégia do Plano, se mantido esse patamar de investimentos pelos próximos 15 anos, o déficit realmente será reduzido; • Medidas para reduzir o custo da habitação: como desoneração tributária, barateamento do seguro e a constituição de um fundo garantidor, que impactou positivamente no acesso à habitação; • A lógica para a alocação dos subsídios: famílias com até 3 SM têm subsídio quase total do financiamento e famílias com renda ente 3 e 6 SM o recebem para complementar o financiamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • A importância da elaboração dos planos locais para alocação dos recursos: o projeto de intervenção ficou a cargo da construtora, não o condicionando obrigatoriamente ao poder público e à participação local; • Diversidades regionais e culturais do país: estas questões não foram consideradas nas especificações técnicas dos projetos, implementando-se projetos padrões; • Modelagem de Subsídios: simplificou-se a modelagem, beneficiando, também, famílias que não precisavam de subvenção econômica; • Fortalecimento da capacidade institucional: ao transferir para o mercado a função de prover habitações, não se desenvolve e/ou fortalece as instituições públicas; • Outras modalidades de atendimento: ignorou-se a possibilidade de apoiar ou prover assistência técnica à autoconstrução de moradia;

Fonte: Elaborado própria com base em Bonduki, 2010; Caixa, 2011, PlanHab, Produtos 3 e 5

Com isso, a PNH e o PlanHab foram minimizados, tanto pela nova agenda do Governo Federal quanto pelos interesses do setor da construção civil, haja vista que se priorizou a atender as metas estabelecidas – quantidade de moradias – em detrimento às estratégias urbanísticas e/ou fundiárias (BONDUKI, 2010; MARICATO, 2009). Nesses termos, concordamos integralmente com as afirmações conclusivas de que “construir moradias é produzir cidades” (ROLNIK; NAKANO, 2009, p.5) e, assim, “está se fazendo casa sem cidades” (ROLNIK, 2011, p.15).

Ao analisarmos essa questão, notamos significativo ponto de continuísmo em relação às políticas outrora desenvolvidas, pois, desde as avaliações das políticas habitacionais desenvolvidas pelo BNH, indicava-se que ao dinamizar o mercado imobiliário não o associando a uma estratégia urbanística e fundiária, eleva-se o preço da terra⁹¹ (ANDRADE, 2011; MARICATO, 2011). Portanto, ao comparamos os meios do PMCMV às práticas do

⁹¹ Conforme Cardoso et al. (2011), esse fato ocorre pois a oferta de terra urbanizada é limitada na maioria dos Municípios de grande centralidade. Assim, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, o preço da terra tende a aumentar proporcionalmente à demanda. Com isso, seja pelo preço seja pelo tamanho dos terrenos disponíveis, o setor da construção civil edificará as moradias nas áreas periféricas.

BNH, observamos uma reprodução do erro: provêm-se moradias em regiões remotas das cidades, aumentando os gastos públicos e prejudicando a qualidade de vida da população⁹² (ANDRADE, 2011; CARDOSO et al., 2011; MARICATO, 2011; ROLNIK; NAKANO, 2009). Assim, nas áreas cujos preços dos terrenos são altos, os subsídios se limitam a quitar o preço da terra (ROLNIK, 2011, p.15).

Outro fator que também contribui à tendência de periferizar as intervenções habitacionais é a maximização dos lucros das empreiteiras. Conforme ressalta Cardoso et al (2011):

“Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão pré-determinados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção habitacional poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada. (...). O lucro imobiliário é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias. Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando maior padronização. Neste sentido, buscar a ampliação da escala dos empreendimentos (...) reforça o processo de periferização, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais” (CARDOSO et al., 2011, p.6).

Cardoso et al. (2011), comprova essa tendência ao demonstrar que grande parte das UHs destinadas às famílias com renda igual ou inferior a 3 SM não foram construídas nos Municípios-Pólo das respectivas RMs. (Tabela 3.4).

⁹² Dentre as principais consequências, citamos a necessidade de estender infraestrutura e equipamentos e serviços públicos. Além disso, ao afastar a população dos locais de trabalho e/ou de ensino, demanda-se mais tempo na locomoção, encarece a mobilidade urbana, congestionam-se vias e transportes coletivos, bem como contribui para a poluição do ar, ao utilizar transportes movidos a combustíveis fósseis (ROLNIK; NAKANO, 2009, p.5). Porém, Maricato (2009) ressalta que “grandes fortunas no Brasil se fazem sobre a renda imobiliária que decorre do crescimento urbano, mas especialmente do investimento público sobre certas áreas da cidade”.

Tabela 3.4 – Distribuição Regional dos Empreendimentos construídos pelo Programa Minha Casa Minha Vida, destinados às famílias com renda mensal entre 0 e 3 SM.

	Região Metropolitana	Empreendimentos no Município Pólo	Total unidades Município pólo	Empreendimentos nos outros municípios da RM	Total de unidades outros municípios	Total de unidades na RM
norte	RM Rio Branco	10	1873	0	0	1873
	RM Belém	0	0	8	2379	2379
	RM Palmas	5	934	0	0	934
	RM Porto Velho	2	480	0	0	480
	RM Boa Vista	3	1050	0	0	1050
	<i>Subtotal</i>	20	4337	8	2379	6716
nordeste	RM Salvador	16	5908	16	7412	13320
	RM Fortaleza	2	352	6	1224	1576
	RM Natal	0	0	17	4534	4534
	RM São Luiz	9	3000	52	14851	17851
	RM João Pessoa	2	828	0	0	828
	RM Recife	0	0	2	848	848
	RM Teresina	10	4355	7	2892	7247
	RM Aracajú	1	281	1	251	532
<i>Subtotal</i>	40	14724	101	32012	46736	
centro- oeste	RM Goiânia	8	2752	6	2208	4960
	RM Brasília	0	0	2	303	303
	RM Campo Grande	8	1572	0	0	1572
	RM Cuiabá	5	2243	6	2380	4623
	<i>Subtotal</i>	21	6567	14	4891	11458
sudeste	RM Belo Horizonte	0	0	14	3256	3256
	RM São Paulo	3	680	22	3694	4374
	RM Campinas	3	2920	0	0	2920
	RM Santos	0	0	14	1600	1600
	RM Rio de Janeiro	23	8510	22	5527	14037
	<i>Subtotal</i>	29	12110	72	14077	26187
sul	RM Curitiba	11	2757	4	1343	4100
	RM Londrina	16	3469	2	240	3709
	RM Maringá	1	108	1	343	451
	RM Porto Alegre	3	992	13	2668	3660
	RM Florianópolis	0	0	1	320	320
	<i>Subtotal</i>	31	7326	21	4914	12240
Total		141	45064	216	58273	103337

Fonte: CARDOSO et al., 2011, p.7

Nota-se que nas Regiões Norte, Centro-Oeste e Sul concentram-se o maior número de UHs providas no Município-Pólo das respectivas RMs, enquanto nas Regiões Nordeste e Sudeste, a tendência de periferização é mais intensa.

O problema gerado pela periferização das provisões habitacionais é potencializado quando consideramos que o PMCMV não destina volumosos recursos à construção de equipamentos sociais e infraestrutura básica, sendo assim, ao construir grandes empreendimentos em áreas desprovidas de equipamentos e/ou infraestrutura social, criam-se velhos problemas em novas regiões. Conforme normatização do Programa, a CEF prioriza a

contratação de empreendimentos localizados em áreas urbanizadas, porém, na prática, este é apenas um critério de “desempate” (CARDOSO et al., 2011, p.10)⁹³.

Segundo Rolnik e Nakano (2009), a única alternativa eficiente e necessária para reduzir o preço da terra e prover moradias em áreas já urbanizadas são os Municípios combinar instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades, pelo SNHIS e pela Lei de Assistência Técnica⁹⁴. Porém, conforme Maricato (2009), “a dominação patrimonialista sobre as Câmaras Municipais e o [Poder] Judiciário impedem que tal [fato] ocorra”.

No que tange ao fluxo operacional do Programa, o setor público limitou-se à concessão de crédito, a seleção e organização da demanda, bem como à criação de condições que facilitassem a produção habitacional, seja por meio de desoneração tributária seja por meio de flexibilização da legislação urbanística e/ou edilícia do município. Com isso, assume sua incapacidade gerencial, não desenvolve e/ou fortalece as instituições públicas responsáveis pela execução da política habitacional, o plano local de intervenção deixa de ser preponderante, bem como não estabelece mecanismos que propiciem reduzir a burocracia que envolve as provisões habitacionais.

Por outro lado, coube ao mercado privado desenvolver projetos arquitetônicos e construir moradias, em conformidade com as exigências técnicas mínimas estabelecidas pelo Programa⁹⁵, cujos projetos têm de enquadrar o valor da UH ao perfil familiar e propiciar baixo custo de manutenção do imóvel (CARDOSO et al., 2011, p.6-8). Quanto às especificações dos projetos construtivos, observa-se uma reprodução das tipologias providas pelo BNH – figurando-se como ponto de continuísmo – com a construção de pequenas UHs, aglomeradas em edifícios com 4 ou 5 pavimentos, que compõe grandes conjuntos habitacionais⁹⁶.

Neste sentido, o PMCMV desconsiderou aspectos culturais, características regionais da dinâmica econômica, tamanho da família e a utilização de novas tecnologias, padronizando as

⁹³ Conforme normatização do Programa, os critérios de priorização dos projetos são: (a) Estados e Municípios que oferecerem maior contrapartida financeira, infraestrutura para o empreendimento, terreno e desoneração fiscal de ICMS, ITCD, ITBI e ISS; (b) Menor valor de aquisição das UHs; (c) Existência prévia de infraestrutura local; (d) Atendimento a regiões que recebam impacto de grandes empreendimentos de infraestrutura, tais como: usinas, hidrelétricas, portos etc; e (e) Empreendimentos em regime de loteamento (CAIXA, 2011).

⁹⁴ Lei Federal n. 11.888/2008.

⁹⁵ No Anexo B, apresentamos as especificações técnicas das tipologias estabelecidas pelo Programa.

⁹⁶ O PMCMV limita os Conjuntos Habitacionais a 500 UHs, porém, de acordo com Cardoso et al. (2011), limitar a construção de UHs por Conjunto não impede a formação de grandes glebas parceladas, pois as empreiteiras desenvolvem uma “planta genérica”, conforme normas da CEF, e aprovam muitos projetos similares, em diferentes terrenos, formando único empreendimento aprovado em etapas.

necessidades habitacionais das famílias, o que representa um retrocesso em relação à PNH e ao PlanHab, bem como, não propiciou alteração na qualidade arquitetônica e urbanística da produção habitacional do país (BONDUKI, 2010; CARDOSO et al.; MARICATO, 2009).

Sobre a distribuição regional dos empreendimentos, diferentemente do estabelecido pelo PlanHab – que estabelece limites à distribuição regional dos recursos, conforme necessidades específicas locais –, no PMCMV os recursos são distribuídos a partir dos projetos elaborados pelas construtoras, que são imediatamente aprovados pela CEF desde que atendam as exigências básicas do Programa e que estejam regularizados com o agente operador, independentemente de Região. Deste modo, muitos municípios, ao não conseguir atrair construtoras interessadas em desenvolver empreendimentos em seu território, são excluídos do atendimento habitacional, haja vista que o Programa é o “carro-chefe” das provisões habitacionais desde 2009 (CARDOSO et al., 2011, p.11).

E, quanto a divergência entre a proporcionalidade da concentração do déficit habitacional e a alocação dos recursos por faixa de renda, critica-se o Programa pelo fato desse projetar apenas 40% do seu atendimento às famílias que concentravam 91% do déficit habitacional, os mesmos 40% às famílias com renda entre 3 e 6 SM, que concentravam apenas 7% do déficit, e 20% às famílias com renda entre 6 e 10 SM que concentravam apenas 2% do déficit, conforme demonstrado na Tabela 3.5.

Tabela 3.5. – Comparação entre Déficit Acumulado (até 2000) e as Metas de Atendimento do Programa Minha Casa Minha Vida, por faixa de renda

Faixa de Renda	% do Déficit Acumulado em 2000	Meta do PMCMV (em %)	Déficit acumulado (absoluto*)	Metas do PMCMV (absoluto*)	% do Déficit Acumulado atendido
Até 3 SM	91%	40%	6.550	400	6%
3 a 6 SM	7%	40%	430	400	93%
6 a 10 SM	2%	20%	210	200	95%
Total	100%	100%	7.200	1.000	14%

Fonte: BONDUKI, 2010, p.16

Nota: (*) em Mil

Conforme Bonduki (2010), as 400 mil UHs previstas atenderiam apenas 6% do déficit acumulado na faixa de renda entre 0 e 3 SM, enquanto que nas faixas acima de 3 SM atenderia mais de 90%. Além disso, de acordo com Maricato (2009), mesmo restringindo os

subsídios às famílias com até 6 SM, o Programa projetou 20% das UHs às famílias com renda superior a 6 SM e os valores dos imóveis financiados pode chegar até R\$ 500 mil.

Em fim, as críticas acerca do Programa são relevantes e apresentam fatores limitantes a sua eficiência. Porém, são passíveis de solução caso o poder público: (a) se desvinculasse do patrimonialismo exacerbado que vigora na sociedade; (b) determinasse melhores especificações técnicas às UHs; (c) desenvolvesse o Programa em consonância com a PNH e o PlanHab; e (d) combinasse instrumentos para evitar o aumento do preço da terra.

3.5 Considerações Parciais

Ao desenvolver as últimas considerações desse capítulo, torna-se necessário ponderar algumas críticas apresentadas na seção anterior. Ressalta-se que não há intenção de desqualificar ou desmontar os argumentos construídos, mas contribuir para com as reflexões acerca do Programa em referência, bem como valorizar o fato de que nosso país saiu da inércia em relação aos investimentos e ações voltadas às questões habitacionais.

Comumente as críticas iniciam ao apresentar o PMCMV como uma “política econômica anticíclica” e não uma “política social”. Não que ao concebê-lo o Governo Federal não tenha pensado por esta ótica, como apontam ex-integrantes do Ministério das Cidades, mas durante a crise econômica, a União também realizou investimentos e/ou forneceu incentivos fiscais para outros setores – como energia, transporte, indústria automobilística e produtoras de bens da linha branca – com o propósito de dinamizar a economia, sendo a habitação “apenas mais um setor” e não “o principal”. Além disso, não podemos ignorar o fato de que o Programa gerou empregos, renda e construiu habitações, assim, ao analisarmos seus resultados quantitativos, podemos afirmar que se trata, sobretudo, de uma política social.

O PMCMV induziu o mercado imobiliário a romper com a prática de construir apenas “produtos de luxo” (MARICATO, 2009) ao subsidiar significativamente, de forma direta e inversamente proporcional a renda, moradias às famílias com rendimentos entre 0 e 3 SM, alterando o processo de produção e consumo de UHs.

Quanto à tendência de periferização das provisões habitacionais não restam dúvidas, porém carece ponderação afirmar que, ao não estarem localizados nos Municípios-Pólo, os empreendimentos seguem rumo às “sombrias” periferias. Construir UHs fora dos Municípios-

Pólos não significa, necessariamente, que estejam distantes dos centros urbanos ou em áreas desprovidas de equipamentos e serviços públicos, bem como construí-las nos Municípios-Pólos não garante que estejam localizadas em áreas já consolidadas⁹⁷.

Quanto ao fato do poder público transferir ao setor privado a função de prover moradias, já mostramos que isso é verdadeiro e que tende a gerar efeitos deletérios para o planejamento das cidades. No entanto, é também necessário ponderar, com base na trajetória histórica das políticas habitacionais no Brasil e nos trâmites burocráticos da máquina pública, que o Estado não conseguiria prover 1 milhão de habitação em 17 meses. O Programa “burla” a burocracia ao oferecer crédito e subsídios e utilizar o *know-how* das empreiteiras para construir expressiva quantidade de UHs, em pouco tempo, priorizando o atendimento às famílias mais pobres⁹⁸.

E, quanto ao fato das metas do programa não atender proporcionalmente a concentração do déficit habitacional, por faixa de renda, faz-se necessário ter em vista que esse não foi o único programa destinado à construção de habitação de interesse social *vis-à-vis* os programas apresentados no segundo capítulo. Sendo assim, a simples comparação das metas do PMCMV com o déficit total estratificado por renda poderá induzir a ilações equivocadas, como já demonstramos na análise quantitativa do Programa.

Por fim, após ponderar algumas críticas e com o intuito de contribuir para com o Programa, bem como, a sua eficiência para atender mais famílias com rendimento entre 0 e 3 SM, faz-se necessário tecer algumas reflexões sobre⁹⁹:

- A participação popular: na elaboração e aprovação dos projetos, o PMCMV minimiza a existência dos Conselhos Locais, sendo necessário incluí-los nesses processos a fim de

⁹⁷ No caso da RMSP, construir um empreendimento nos bairros de Parelheiros e Iguatemi não significa que os mesmos estarão em áreas consolidadas, bem como, construir empreendimentos nos Municípios de São Caetano ou Embu não indica que eles estarão desprovidos de serviços e equipamentos públicos.

⁹⁸ Conforme Andrade (2011), ao passo que o SNHIS demorou 17 anos para ser aprovado e os recursos do OGU destinados ao FNHIS eram da ordem de R\$ 1 bilhão, o PMCMV foi apresentado em elevado patamar orçamentário, sem ser submetido aos mecanismos de planejamento, participação e controle – que o SNHIS determinava – enquadrando-se como um programa de caráter estratégico, no qual o volume de recursos empregados, a execução e o tempo se impõem.

⁹⁹ Com base em Bonduki, 2010; Cardoso et al., 2011; Maricato, 2009; Rolnik & Nakano, 2009; Rolnik, 2011.

que sejam consideradas as características locais dos demandantes, evitando-se reproduzir “padrões”¹⁰⁰;

- A ampliação da atuação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no que tange: (a) a elaboração dos projetos de intervenção; e (b) a definição de áreas de implantação dos projetos, priorizando áreas centrais e/ou já consolidadas, bem como espaços públicos inutilizados;
- A ampliação das modalidades de atendimento habitacional: faz-se necessário considerar propostas de reabilitação de moradias, principalmente aquelas localizadas nos centros urbanos ou em áreas já urbanizadas, bem como voltar a apostar na modalidade de locação social e na assistência técnica articulada a recursos para autogestão;
- A distribuição dos recursos, sob o aspecto: (a) regional, ao priorizar regiões com maiores e diferentes necessidades habitacionais, bem como ao prover subsídios adicionais aos empreendimentos localizados em áreas centrais ou já consolidadas; (b) de renda, ao destinar mais recursos às faixas de renda mais baixas a fim de aumentar a quantidade e velocidade dos atendimentos; e (c) da descentralização intermediária, ao direcionar mais recursos às cooperativas e associações e não somente às construtoras;
- O trabalho técnico social (TTS) de pós-ocupação: os poucos recursos não contribuem para o desenvolvimento de trabalhos sistêmicos que contribuam e garantam a autonomia e a sustentabilidade das novas comunidades que são formadas.

Portanto, ao ponderar as considerações e conclusões sobre o PMCMV, observamos que ele não se figura como “o salvador da pátria” e nem como uma “grande catástrofe”. Nota-se que, em termos quantitativos, o Programa apresenta uma ruptura em relação à inércia dos investimentos em habitação e da provisão de moradias. Porém, em termos qualitativos, figura-se como “a ruptura da ruptura”, ou seja, rompe com as diretrizes e princípios estabelecidos pela PNH e PlanHab, então apresentados no primeiro capítulo como “rupturas” em relação às políticas habitacionais anteriormente desenvolvidas.

¹⁰⁰ Conforme Maricato (2011), a proposta de Reforma Urbana – reconstruída a partir da luta contra a Ditadura Militar e que inspirou a criação do Ministério das Cidades – desapareceu da agenda política, inclusive, preocupa o fato dos movimentos sociais estarem ocupados com conquistas pontuais na área de habitação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Quem é rico mora na praia, mas quem trabalha nem tem onde morar. Quem não chora dorme com fome, mas quem tem nome joga a prata no mar. (...) Pra ser feliz num lugar, pra sorrir e cantar, tanta coisa a gente inventa. Mas no dia que a poesia se arrebenta: é que as pedras vão cantar” (DOMINGUINHOS e FAUSTO NILO – PEDRAS QUE CANTAM).

Consideramos que os objetivos gerais e específicos propostos para a pesquisa foram alcançados, tendo em vista que: (1) identificamos os pontos de ruptura e contínuismo em relação às intervenções promovidas por Governos anteriores; (2) identificamos os principais entraves à execução de uma política habitacional voltada ao atendimento da população de baixa renda; (3) avaliamos até que ponto as intervenções e os resultados da política habitacional adotadas nesse período foram suficientes para ancorar a premissa de que ocorreu uma mudança de paradigma na política habitacional brasileira; (4) conhecemos as principais características e estratégias de ação da política habitacional desenvolvida entre 2003 e 2010; (5) analisamos as alterações no arcabouço institucional e no planejamento da política habitacional no Governo Lula, em relação aos Governos anteriores; e, por fim, (6) apresentamos as principais diretrizes do Ministério das Cidades, bem como discutimos suas principais ações e os programas habitacionais por ele conduzidos.

No desenvolvimento desta dissertação, comprovamos empiricamente a hipótese inicialmente formulada, ou seja, a política habitacional federal desenvolvida entre 2003 e 2010, apresentou traços de rupturas e contínuismos em relação aos programas governamentais outrora implementados e, sua diferenciada estratégia de ação, permitiu significativos benefícios para as populações mais vulneráveis social e economicamente.

As principais rupturas estão diretamente relacionadas às questões estratégicas e aos resultados quantitativos, enquanto os pontos de contínuismos centram-se nos resultados qualitativos obtidos pela política habitacional implementada.

Em termos estratégicos depreendemos que a criação de um novo arcabouço institucional e a implementação da nova Política Nacional de Habitação (PNH) se destacaram como principais pontos de “ruptura” da política habitacional do Governo Lula em relação às implementadas por Governos anteriores. A instituição do Ministério das Cidades foi um divisor na história da política habitacional do país, colocando fim às constantes fragmentações institucionais, mudanças estruturais e à descentralização das políticas

habitacionais que prejudicavam a realização de ações sustentáveis no longo prazo. Com sua criação, o Governo Federal preencheu o vazio institucional existente e estabeleceu um pilar que amparou a implementação de uma política habitacional efetiva – a PNH – cujas diretrizes, estratégias e instrumentos – que integraram políticas, programas, medidas e agentes – foram capazes de acometer quantitativamente o déficit habitacional.

No PMCMV, ao estabelecer um fluxo operacional inovador, que ultrapassa as barreiras impostas pela burocracia, o Governo Federal ampliou o patamar dos recursos destinados à habitação e priorizou, relativamente, o atendimento habitacional às famílias mais pobres, por meio de uma política de subsídios diretos e inversamente proporcionais a renda. Destaca-se, como nos demais Programas e Ações, os significativos montantes de investimentos executados sob a coordenação de um único órgão gestor, o Ministério das Cidades, oriundos, dentre outras fontes, de um fundo específico para atender às demandas sociais – o FNHIS –, que propiciou quantidade recorde de provisões de moradias.

Por outro lado, nota-se um descompasso entre as estratégias estabelecidas e a sua execução. As provisões habitacionais e a distribuição dos recursos não foram eficientemente direcionadas às Regiões do país e faixas de renda que condensavam o déficit de moradias, continuando os investimentos a beneficiar parcelas da população que não – ou pouco – necessitava de fomento habitacional. Além disso, no PMCMV, as políticas fundiárias e urbanas continuaram desvinculadas, tendendo as provisões habitacionais às regiões periféricas, bem como as tipologias não contemplam as demandas específicas familiares, figurando-se como a “ruptura da ruptura”.

Ressalta-se que após anos de inércia, a habitação é novamente apresentada como uma política de Estado, entretanto, ainda há desafios que precisam ser ultrapassados para equacionar a carência por moradias, sendo necessário: (a) continuar os investimentos em assentamentos precários; (b) continuar os elevados patamares de investimentos na produção habitacional, haja vista que os recursos ainda são reduzidos frente à dimensão do problema; (c) melhorar a estrutura do setor público e do setor produtivo da construção civil para o incremento da produção de unidades novas, a fim de atender a demanda futura; (d) estruturar o sistema de monitoramento e avaliação da política e dos programas habitacionais; (e) estruturar cadastro único de demanda habitacional; (f) fomentar os municípios para avançarem na implementação dos instrumentos de gestão fundiária indispensáveis para a provisão da moradia, de modo a garantir o acesso à terra urbanizada; (g) assegurar qualidade, inovação tecnológica e sustentabilidade na produção habitacional (BRASIL, 2010b, p.61).

Além disso, ressaltamos a importância: (i) da participação popular na elaboração e aprovação dos projetos habitacionais, contemplando características locais dos demandantes; (ii) da atuação da administração pública local na elaboração dos projetos de intervenção e na definição das áreas de implantação dos projetos, priorizando áreas centrais e/ou já consolidadas, bem como espaços públicos inutilizados; (iii) de ampliar as modalidades de atendimento habitacional, considerando propostas de reabilitação de moradias, de locação social e de assistência técnica para autogestão articulada com políticas fundiárias e urbanas, considerando a dinâmica de deslocamento das famílias, bem como o fato de nem todas almejem a casa própria; (iv) de distribuir os recursos priorizando projetos em regiões com maiores necessidades habitacionais; (v) de destinar mais recursos às famílias com renda de até 3 SM, a fim de aumentar a quantidade e velocidade dos atendimentos habitacionais, bem como às cooperativas e associações de autogestão e autoconstrução; (vi) de se elevar os recursos destinados ao trabalho técnico social (TTS) de pós-ocupação de modo a desenvolver trabalhos sistêmicos que contribuam e garantam a autonomia e a sustentabilidade das novas comunidades constituídas.

À luz da epígrafe exposta no início dessa conclusão e sob uma perspectiva otimista, esta pesquisa reascende a esperança de que, no médio prazo, sendo observados os necessários reparos à política e sua metodologia, as pedras poderão cantar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, Alex. **Introdução à Gestão Habitacional**. São Paulo: EPUSP – Departamento de Engenharia de Construção Civil, 1995.

ANDRADE, Eliana S. J. **Síntese Histórica das Políticas Habitacionais no Brasil (1964 a 2010): Avanços de Antigas Propostas e Retorno de Velhas Práticas**. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011. Rio de Janeiro, Brasil.

ARRETCHE, Martha T. S. **Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional**. In: Espaço & Debates, ano X, no. 31, 1990;

ARRETCHE, Martha (coord.); FUSARO, Edgard; VAZQUEZ, Daniel. **Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional**. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2007, 203 p.

AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: Políticas Recentes e Tendências**. In: CARDOSO, Adauto L. (Coord). *Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre, Coleção HABITARE/FINEP, 2007.

BONDUKI, Nabil G. **O desafio de uma produção massiva de habitação com qualidade e inserção urbana**. In: 1ºENANPARQ, 2010, Rio de Janeiro, Brasil.

_____. **Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: Revisão Histórica e Novas Perspectivas no Governo Lula**. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Judas Tadeu, nº 1, 2008, p. 70-104. Disponível em <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em 15 Abr. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [.](#) Acesso em: 18 Jun 2011.

BRASIL. Decreto n. 2.291, de 21 de Novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/Del2291.htm. Acesso em 26 Abr 2011.

BRASIL. Decreto n. 5.796, de 6 de junho de 2006. Regulamenta a Lei no 11.124, de 16 de junho de 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5796.htm. Acesso em 26 Abr 2011.

BRASIL. Lei n. 5.107, de 13 de Setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm. Acesso em 28 Mai 2011.

BRASIL. Lei n. 7.998, de 11 de Janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm. Acesso em 28 Mai. 2011.

BRASIL. Lei n. 9.514, de 20 de Novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm. Acesso em 25 Abr 2011.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2001/10257.htm>. Acesso em 28 Mai 2011.

BRASIL. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 29 maio 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm. Acesso em: 01 Nov. 2010.

BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de Junho de 2005. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em 05 Fev. 2011.

BRASIL. Lei n. 11.578, de 26 de Novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm. Acesso em 25 de Abr 2011.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 07 de Julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Resolução da Primeira Conferência Nacional das Cidades**. Brasília, 2003, 33 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das->

[cidades/conferencias-das-cidades/1a-conferencia-das-cidades/resolucoes-concidades/Resolucoes1Conferencia.pdf/view](http://www.cidades.gov.br/cidades/conferencias-das-cidades/1a-conferencia-das-cidades/resolucoes-concidades/Resolucoes1Conferencia.pdf/view) . Acesso em 30 Out. 2010.

_____. **Resolução da Segunda Conferência Nacional das Cidades**. Brasília, 2006, 78 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca/publicacoes/Resolucoesda2ConferenciaNacionaldasCidades.pdf>. Acesso em 30 Out. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **17ª Reunião Ordinária do CGFNHIS**. Brasília, 2010c. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Apresentacao_CGFNHIS_08122010-SLIDES_APRESENTADOS.pdf. Acesso em 18 Jun 2011.

_____. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação**. Brasília, 2010b, 96 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes/Avancos.pdf/view>. Acesso em 26 Abr. 2011.

_____. **A Política, o Sistema e o Plano Nacional de Habitação**. In: Oficina de Capacitação de Facilitadores Regionais – Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social, 2008a. Chapecó, Brasil. Disponível em ftp://200.19.210.4/docs/fnhis/Capacitacao/Chapeco/Ch_Mcidades.ppt. Acesso em 05 Jan. 2011.

_____. **Crédito Imobiliário: Ação Governamental no Brasil**. In: II Conferência Internacional de Crédito Imobiliário, 2010a. Fortaleza, Brasil.

_____. **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. 2009d, 216p.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Brasília, 2009c, 128 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/DeficitHabitacional.zip/view>. Acesso em 15 Abr 2010.

_____. **Desafios para o Financiamento da Habitação e Implementação Efetiva do PlanHab**. In: 8º Congresso Brasileiro da Indústria da Construção (Construbusiness), São Paulo, 2009a.

_____. **Guia Básico dos Programas Habitacionais: Direito à Moradia**. Brasília, 2007a, 68 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes/Guia%20Basico%20dos%20Programas%20Habitacionais.pdf>. Acesso em 26 Abr. 2011.

_____. **Habitar Brasil-BID**. Brasília, 2007b, 113p. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=406:publicacoes&catid=61&Itemid=124. Acesso em 26 Abr. 2011.

_____. **Plano Nacional de Habitação: Contribuição dos Seminários Regionais**. Brasília, 2008b. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/caderno-i-2013-planhab/1_Inicio_Apresentacao.pdf. Acesso em 26 Ago. 2010.

_____. **Políticas e Programas Nacionais de Habitação**. In: Seminário Políticas Urbanas e Regionais no Brasil Hoje. Brasília, 2009b.

_____. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004b, 103 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao>. Acesso em 05 Jul 2010.

_____. **Política Nacional de Habitação – Sistema Nacional de Habitação**. Brasília, 2004c, 34c. Disponível em: http://www.jbnn.com.br/planodiretor/arquivos/politica_nacional_habitacao.pdf. Acesso em 05 Jul 2010.

_____. **Programa Habitar Brasil-BID**. In: Seminário Internacional sobre Mejoramiento de Barrios, 2004a, México.

_____. **Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**. Disponível em http://www.info.planalto.gov.br/download/pdf/plano_nacional_de_habitacao.pdf. Acesso em 12 Jun 2011.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Despesas Primárias do Governo Central**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/Tabela3.xls>. Acesso em 23 Abr. 2011.

_____. **Despesas da União por Função: Orçamento Fiscal e da Seguridade Nacional**. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Funcao.xls. Acesso em 23 Abr. 2011.

BRASIL, Ministério do Planejamento. **Séries Históricas de Dados e Indicadores Fiscais**. Brasília, 2007c, 57p. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estatis/metodologia.pdf>. Acesso em 26 Abr. 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Nacional de Habitação Urbana “Minha Casa Minha Vida”**. 2009. Disponível em: http://www.apeop.org.br/arquivos/habitacao/exposicao_mcmv.pdf. Acesso em 24 Jul 2011.

_____. **Apresentação do Programa de Habitação Popular do Governo Federal “Minha Casa Minha Vida”**. 2011a. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por egs_junior@yahoo.com.br em 22 Jul 2011.

_____. **Cartilha do Programa “Minha Casa Minha Vida”**. 2011b. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp>. Acesso em 12 Jun. 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Execução Orçamentária do FGTS**. Disponível em: https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio_asp/execucao_orcamentaria.asp. Acesso em 25 Abr. 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **FAR: Fundo de Arrendamento Residencial**. S.d.

CARDOSO, Adauto. **Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**. S.d. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/>. Acesso em 03 Set. 2010.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis A.; ARAÚJO, Flávia de S. **Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano**. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011. Rio de Janeiro, Brasil.

CARDOSO JUNIOR, José C.; JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal**. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, p. 181-260.

CASTRO, Carolina M. P. **A Explosão do Autofinanciamento na Produção da Moradia em São Paulo nos Anos 90**. 1999. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

DUTRA, Olívio. **Conferência do Ministro das Cidades**. Revista Rio de Janeiro, n. 9, p. 141-144, Jan-Abr/2003

FERREIRA, João S. W. **O Processo de Urbanização Brasileiro e a Função Social da Propriedade Urbana**. In: BRASIL, Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação. **Curso à Distância – Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, p. 11-29.

GRAZIA, Grazia; RODRIGUES, Evaniza. **Uma Alternativa para a Gestão Urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios**. Revista Rio de Janeiro, n. 9, p. 11-21, Jan-Abr/2003

INSTITUTO BRASILEIRO DE MERCADO DE CAPITAIS (IBMEC). **Sistema Financeiro de Habitação**. Rio de Janeiro: 1974. In: SANTOS, Cláudio H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964 a 1998**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão nº 654, Julho/1999. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Acesso on-line à base de dados. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br>. Acessos em diversas datas e horários.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo, Maio, 2000.

LANNOY, Camilo P. O Descompasso das Políticas Públicas para Solução do Déficit Habitacional. 2006. 151 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília.

MARCIO FORTES. Sete Anos em Sete Minutos. [Fevereiro. 2010]. Brasília: TVNBR, 20 Mai. 2010. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=1iEQ4kPeOFg&p=05347D68DB9A9EFF&playnext=1&index=13>. Acesso em: 02 Nov. 2010.

MARICATO, Ermínia. **As tragédias urbanas: desconhecimento, ignorância ou cinismo?** In: Caros Amigos, 17/01/2011. Disponível em <http://carosamigos.terra.com.br/index/index.php/correio-caros-amigos/1353-as-tragedias-urbanas-desconhecimento-ignorancia-ou-cinismo>. Acesso em 30 Jun. 2011.

_____. Especulação da terra inviabiliza moradia popular. **Caros Amigos**, São Paulo, n. 158, p. 12-16, Mai. 2010. Disponível em <http://carosamigos.terra.com.br/>. Acesso em 30 Jun. 2011.

_____. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, Mai. 2009. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br>. Acesso em 30 Jun. 2011.

_____. **Política Urbana e de Habitação Social: um assunto pouco importante para o Governo FHC**. São Paulo, 1998, p. 1-11.

_____. Ministério das Cidades. 2003. Disponível em http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_mincidades.pdf. Acesso em 04 Ago. 2010.

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. IPEA, Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, Fev. 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES: Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao>. Acesso em diferentes datas.

_____. Departamento de Produção Habitacional (DHAB). **Quantidade UHs Financiadas, entre 2003 e 2010** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por cgs_junior@yahoo.com.br em 04 Jan 2011.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/>. Acesso em 26 Ago. 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Disponível em: Ministério do Trabalho e Emprego. In: <http://www.mte.gov.br/codefat/default.asp>. Acesso em 25 Abr. 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **DadosGOV**. Disponível em: <https://i3gov.planejamento.gov.br/>. Acesso em 31 Mai. 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estatis/>. Acesso em 26 Abr. 2011.

MORAES, Maria da Piedade; DA GUIA, Alex G.; PAULA, Rubem. **Monitorando o Direito à Moradia no Brasil (1992-2004)**. IPEA, Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, Fev/2006.

NAKANO, Anderson K. Planejamento e Necessidade Habitacional. In: Associação Brasileira de Estudos Populacionais. 2010. Disponível em http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/eixo_9/abep2010_2588.pdf. Acesso em 02 Nov. 2010.

PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO: Produto 3 - Cenários e estratégias do Plano Nacional de Habitação. Brasília, Set. 2007.

PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO: Produto 5 – Plano de Ação, Estratégias e Mecanismos de Implementação do PlanHab. Brasília, Set. 2007.

Programa Minha Casa Minha Vida. Abril, 2011. 15 p. Disponível em: <http://www.bb.com.br/docs/pub/voce/dwn/cartilhapmcmv.pdf>. Acesso em 12 Jun 2011.

RIBEIRO, Luiz Carlos Q.; SANTOS JUNIOR, Orlando A. Cidade: Reforma Urbana – desigualdades e exclusão. Fundação Perseu Abramo, Teoria e Debate. São Paulo, n. 20, Fev-Abr/1993. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/cidade-reforma-urbana-desigualdades-e-exclu>. Acesso em 02 Nov. 2010.

RODRIGUES, Arlete M. Moradia nas Cidades Brasileiras. 5ª edição. São Paulo: Contexto, 1994, 72 p.

RODRIGUES, Evaniza; PESSINA, Leonardo; BARBOSA, Benedito R. Produção Social da Moradia. In: XI Encontro Nacional de Moradia Popular, 2008. Goiânia, Brasil.

ROLNIK, Raquel. A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – avanços e desafios. IPEA, Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, Fev/2006.

_____. Direito à Moradia *versus* Especulação Imobiliária. **Caros Amigos**, São Paulo, n. 169, p. 12-17, Abril 2011.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kasuo. As Armadilhas do Pacote Habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, p. 4-5, Mai. 2009

SACHS, Céline. São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, 277 p.

SANTOS, Cláudio H. M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964 a 1998. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão nº 654, Julho/1999

SILVEIRA, R.; MALPEZZI, S. **Welfare Analysis of Rent Control in Brazil: the case of Rio de Janeiro**. Departamento de Infra-estrutura e Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial, Jun/1991. In: SANTOS, Cláudio H. M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964 a 1998. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão nº 654, Julho/1999

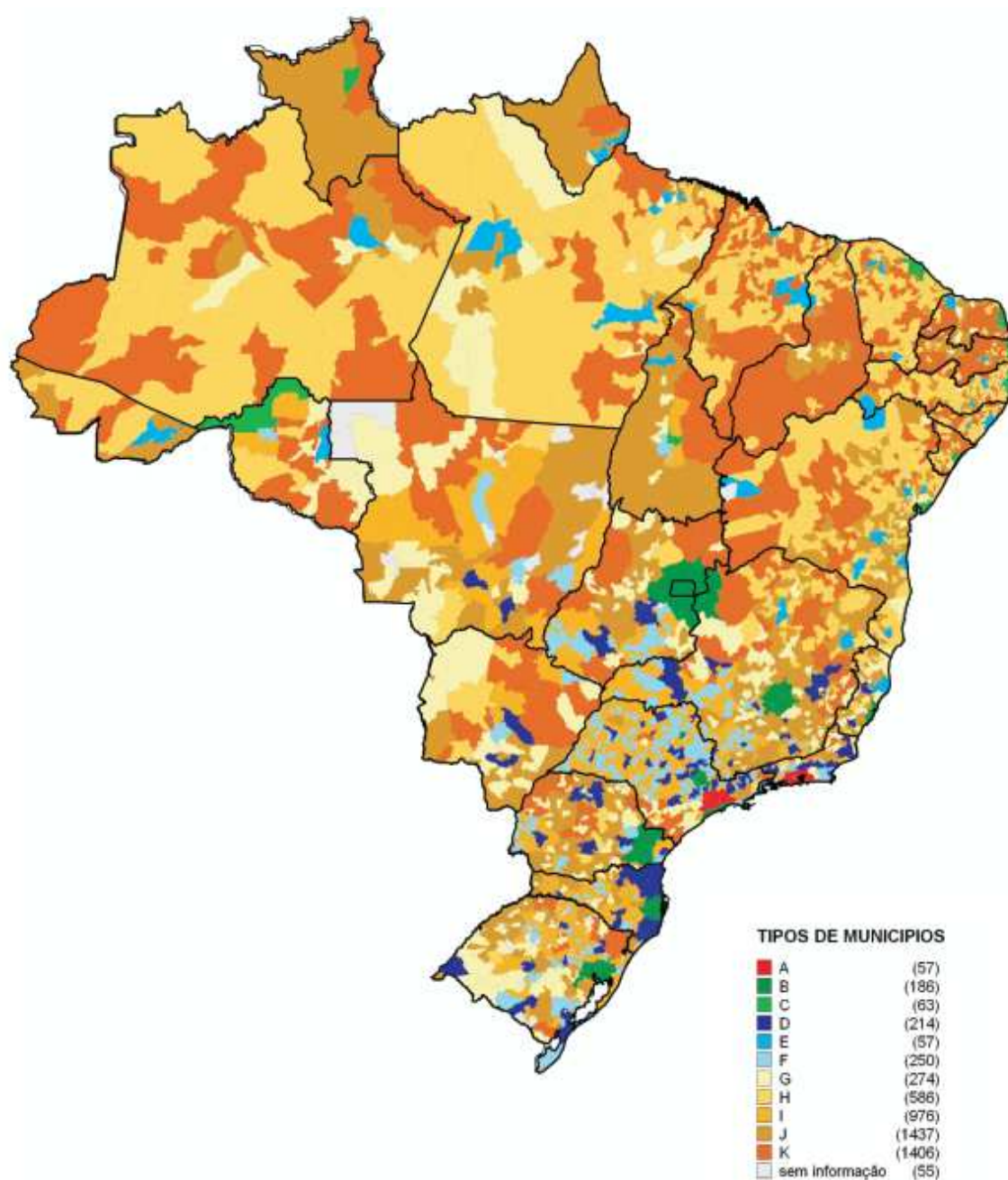
VAINER, Carlos B. Utopias Urbanas e o Desafio Democrático. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n. 105, p. 25-31, Jul-Dez/2003

VASCONCELOS, José R.; CANDIDO JUNIOR, José O. O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão nº 140, Abril/1996.

ANEXO A: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS TIPOLOGIAS DE MUNICÍPIOS NO PLANHAB

Neste anexo apresenta-se a distribuição geográfica das tipologias de Municípios apresentadas pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab):

Mapa A.1 – Mapa Nacional das Tipologias do PlanHab



Fonte: BRASIL, 2009c, p. 215.

Mapa A.2 – Municípios Tipos A, B, C, D e E

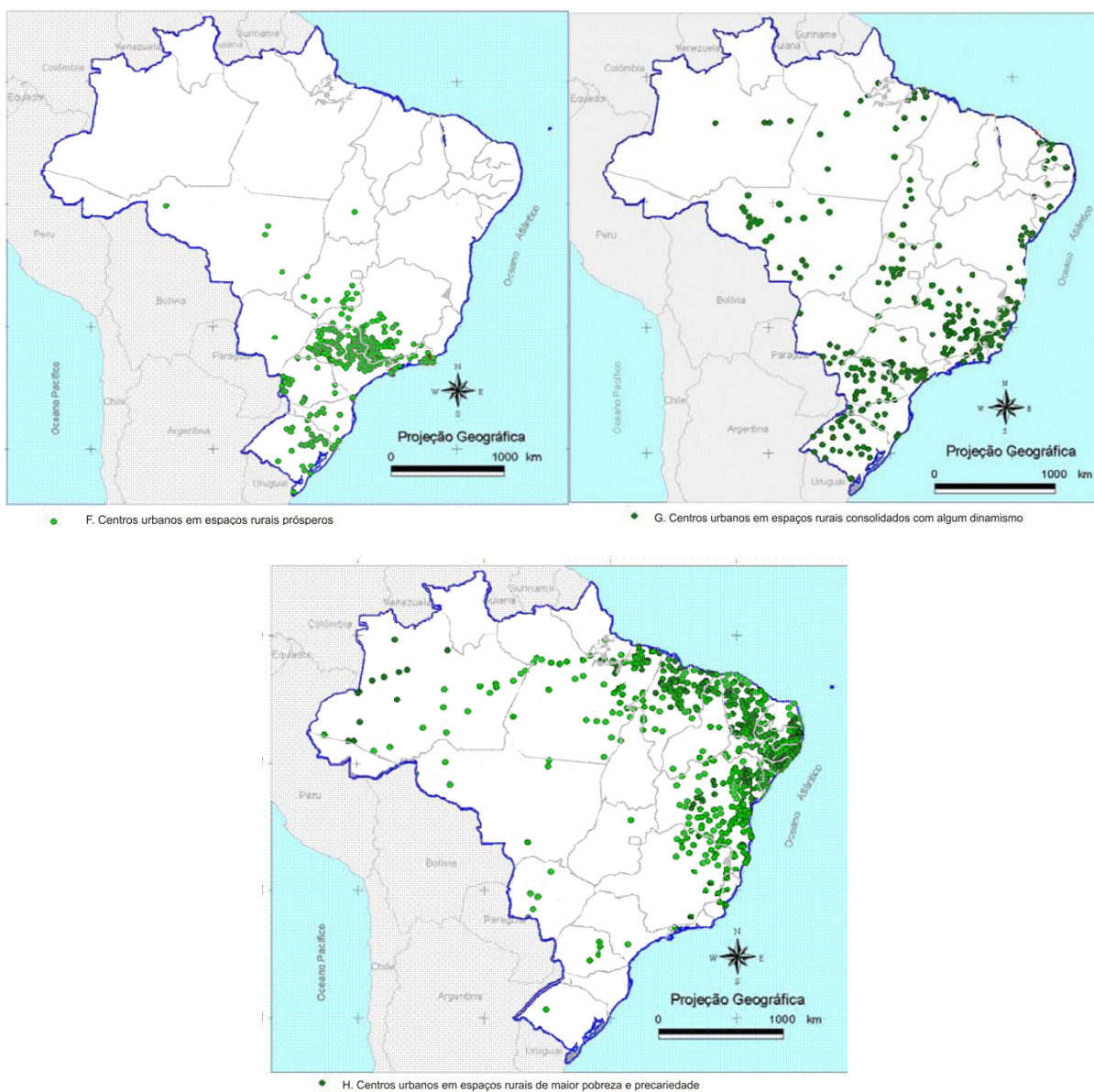


- A. Metrôpoles: São Paulo e Rio de Janeiro
- B. Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro Sul
- C. Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do Norte e Nordeste
- D. Espaços urbanos aglomerados centros regionais do Centro Sul
- E. Espaços urbanos aglomerados centros regionais do Norte e Nordeste

Fonte: Brasil, 2008a

Nota: Tratam-se de 575 Municípios com alto déficit habitacional absoluto e altas taxas de crescimento populacional (entre 1991 e 2000), localizados em RMs, aglomerações e com mais de 100 mil habitantes, nos quais concentram 46% do déficit habitacional total (BRASIL, 2008a).

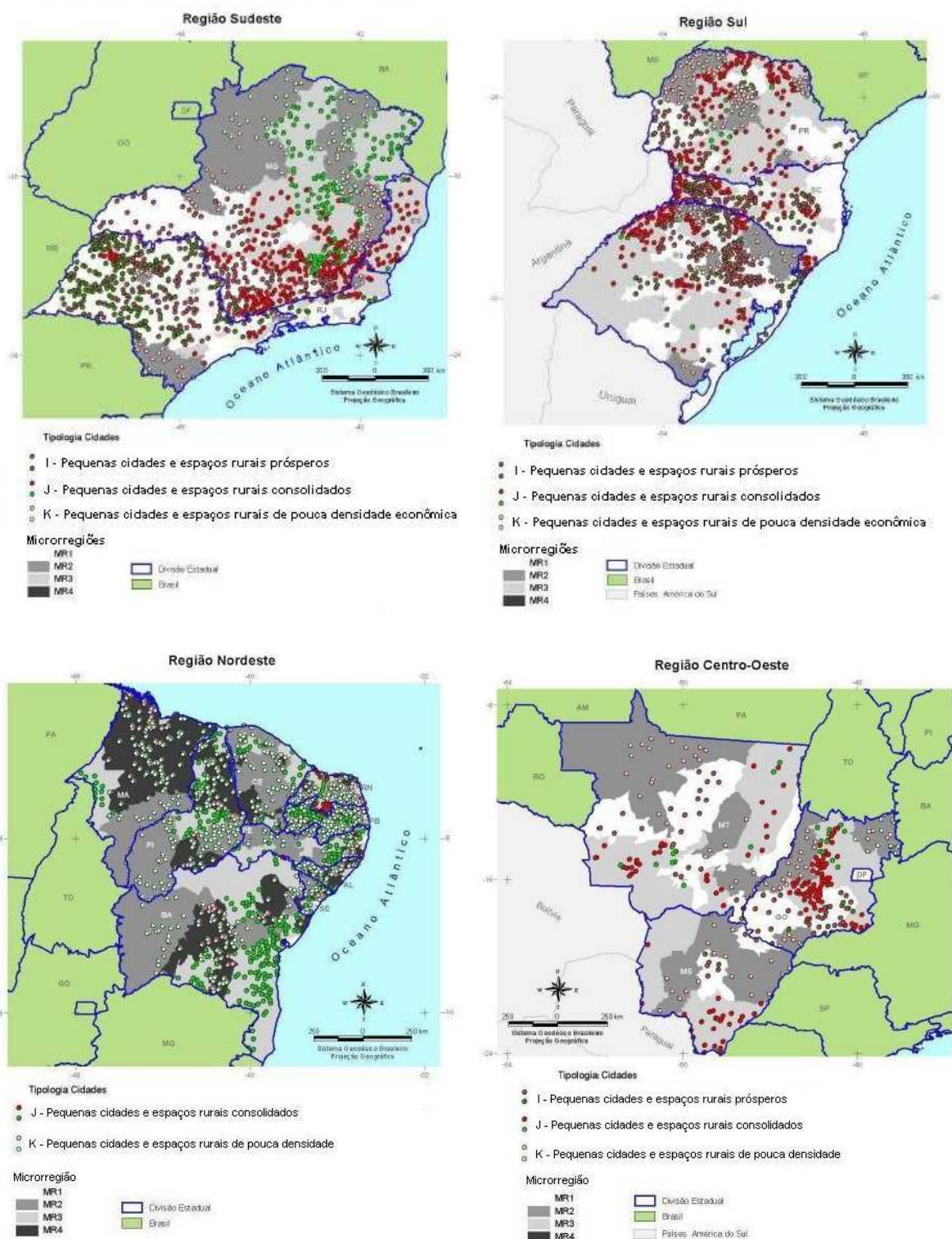
Mapas A.3, A.4 e A.5– Municípios Tipo F, G e H, respectivamente



Fonte: Brasil, 2008a

Nota: Tipo F: municípios com alta taxa de urbanização, crescimento moderado e baixa precariedade, prósperos, situados nas microrregiões mais ricas do país e têm condições de enfrentar o déficit com recursos próprios; Tipo G: com moderados níveis de precariedade e pobreza, regiões de ocupação consolidada, com relativa estagnação; Tipo H: com baixa taxa de urbanização (54,6%), alto déficit habitacional relativo e baixa capacidade para enfrentamento do déficit com recursos próprios (BRASIL, 2008a).

Mapas A.6, A.7, A.8 e A.9 – Municípios Tipo I, J e K, respectivamente



Fonte: Brasil, 2008a.

Nota: São 3.819 municípios com menos de 20 mil habitantes que detêm 35,8% do déficit total, 18,5% da população nacional e 70% do déficit rural total (BRASIL, 2008a).

ANEXO B: PARÂMETROS TÉCNICOS DO PMCMV¹⁰¹

De acordo com as normas do Programa (CAIXA, 2011), as empreiteiras podem construir casas térreas – Tipologia 1 – ou prédios – Tipologia 2 –, limitando-se a 500 UHs por módulo ou 250 UHs por Condomínio, cujos projetos devem ser desenvolvidos por profissionais capacitados, oferecer a melhor solução arquitetônica conforme legislação vigente e características regionais. As especificações são apresentadas no Quadro B.1:

Quadro B – Especificações dos Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida

Item	Tipologia 1	Tipologia 2
Compartimentos	Sala, cozinha, banheiro, circulação, 2 dormitórios e área externa com tanque;	Sala, cozinha, área de serviço, banheiro, circulação e 2 dormitórios;
Área Útil	32 m ² ;	37m ² ;
Verticalização	N/A	Até 5 pavimentos
Piso	Cerâmico na cozinha e banheiro, cimentado no restante;	Cerâmico na cozinha, banheiro e área de serviço, cimentado no restante;
Revestimento de alvenarias:	Azulejo no box com altura mínima de 1,50m e barrado impermeável sobre a pia e o tanque. Reboco com pintura PVA interno e com pintura acrílica ou textura impermeável na parte externa;	
Forro:	Laje de concreto ou forro de madeira ou PVC;	Laje de concreto;
Cobertura	Telha cerâmica sobre estrutura de madeira ou metálica ou outra solução com desempenho equivalente;	
Esquadrias	Janelas de ferro ou alumínio (regiões litorâneas) e portas de madeira, sendo aceitável porta metálica nos acessos à unidade;	
Dimensões dos cômodos:	Compatíveis com o mobiliário mínimo e circulação;	
Pé-direito:	Observar a orientação municipal vigente ou adotar as dimensões mínimas previstas na Norma de Desempenho;	
Instalações hidráulicas:	Número de pontos definido, medição independente;	
Instalações elétricas:	Número de pontos definido, especificação mínima de materiais;	
Aquecimento solar:	Instalação de kit completo – opcional;	
Passeio	0,50m no perímetro da construção;	N/A
Proteção da alvenaria e fundação	Piso de concreto com 0,50m de largura no perímetro da construção;	
Calçada:	Largura mínima de 0,80m, quando prevista.	

Fonte: Elaborado pelo autor conforme CAIXA, 2011.

¹⁰¹ Conforme Manual do Programa Minha Casa Minha Vida (CAIXA, 2011).

Além disso, o projeto deve assegurar condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum dos empreendimentos, disponibilidade de UH adaptadas para pessoas portadoras de necessidades especiais, com mobilidade reduzida e idosos, sustentabilidade das construções e o uso de novas tecnologias construtivas (BRASIL, Lei n.11.977/2009, Art. 72º).

Os empreendimentos implementados devem estar localizados em áreas situadas na malha urbana ou em área de expansão que contemplam infraestrutura básica, com equipamentos e serviços públicos de educação, saúde, lazer e transporte – existente ou com o compromisso formal de que serão instalados e/ou ampliados – e ter projeto ambiental aprovado (BRASIL, Lei n.11.977/2009, Art. 5º).

A aprovação do projeto na prefeitura e o licenciamento ambiental são elementos referenciais na análise de engenharia da CEF. Como não há um padrão de exigência por parte dos Estados e Municípios, a CEF trabalha com uma relação de itens de projeto e localização, que são considerados fundamentais para a aprovação do empreendimento. São eles:

- Porte do empreendimento: (1) Número de unidades do empreendimento: módulos de até 500 unidades;
- Terreno e localização: (2) Prever solução de atendimento por equipamentos e serviços comunitários usuais para empreendimentos habitacionais; (3) Solução de recuperação de solo contaminado aprovada pelo órgão ambiental; (4) Haver licença para intervenção quando da ocorrência de área de proteção permanente (ambiental) ou de proteção do patrimônio histórico; (5) Apresentar solução técnica quando houver área com risco de erosão, recalque por adensamento de solo ou desmoronamento; (6) Apresentar solução técnica considerando período de recorrência superior a 50 anos quando da ocorrência de terreno alagadiço, sujeito a inundação ou variação de marés; (7) Estar disponíveis transporte, iluminação, coleta de lixo; (8) Estar contemplados: Abastecimento de água e energia, solução de esgotamento sanitário e drenagem pluvial.
- Cota de implantação: (9) Implantação da edificação: estar em cota favorável em relação ao logradouro e às redes de drenagem e esgoto sanitário; (10) Soleira de entrada da edificação: estar em cota superior ao terreno; (11) Existir solução de drenagem no fundo de lotes em declive;
- Taludes, desníveis e contenções: (12) Haver contenção de aterro para proteção de terreno contíguo; (13) Haver contenção de terreno contíguo em cota superior ao empreendimento;

(14) Ocorrência de talude superior a 1m: Prever contenção ou proteção vegetal; (15) Ocorrência de talude com inclinação maior que 45° para aterro e 60° para corte: Ser apresentada comprovação de estabilidade; (16) Ocorrência de talude com desnível maior que 3,00m: Ser apresentada solução técnica com bermas, canaletas para drenagem e demais estruturas de estabilização; (17) Proximidade de talude: Observar distância da edificação ao pé ou crista do talude maior que o desnível e não inferior a 1,5m; (18) Desníveis superiores a 1,5m próximos a circulações: Prever guarda-corpo.

- Pé-direito: (19) Observar a orientação municipal vigente ou adotar as dimensões mínimas previstas na Norma de Desempenho quando o município não regulamentar o assunto;
- Acessibilidade: (20) Observar largura mínima de 0,8m para portas externas das unidades; (21) Observar condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum; (22) Disponibilizar unidades adaptáveis ao uso por pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos; (23) Complementarmente, observar os requisitos definidos na legislação estadual e municipal;
- Privacidade: (24) Prever laje ou forro nos banheiros; (25) Prolongar a parede divisória em unidades geminadas até o encontro com o telhado;
- Impermeabilidade: (26) Prever impermeabilização entre as fundações e as alvenarias, evitando contato direto da edificação como solo;
- Cobertura: (27) Deve contar com telhado ou laje impermeabilizada com manta.
- Sustentabilidade: (28) obrigatória utilização de madeira legal, proveniente de floresta com manejo controlado para empreendimentos;
- Estacionamento: (29) Declividade em áreas de estacionamento: inferior a 8%; (30) Prever vias e acessos internos pavimentados para veículos e pedestres; (31) Previsão de cobertura do solo: Utilizar brita para vagas de estacionamento descoberto em áreas planas e outra solução para terrenos com declividade.
- Segurança: (32) Fechamento de divisas: Deve ser com muro ou alambrado com altura mínima de 1,80m; (33) Iluminação de áreas comuns: compor o projeto das áreas comuns.

ANEXO C: VALORES MÁXIMOS DAS UHS NO PMCMV-FAR

O valor máximo das UHs destinadas às famílias com renda de até 3SM foram estabelecido conforme localidade e tipologia, apresentado na Tabela B.

Tabela C – Valores Limites das Tipologias no Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos do FAR

ESTADOS	VALORES MÁXIMOS APARTAMENTO	VALORES MÁXIMOS CASA
Acre	43.000	39.000
Alagoas	41.000	37.000
Amapá	43.000	39.000
Amazonas	43.000	39.000
Bahia – interior	41.000	37.000
Bahia – capital e RM	46.000	42.000
Ceará – capital e RM	45.000	41.000
Ceará – interior	41.000	37.000
Distrito Federal	52.000	48.000
Espírito Santo	42.000	39.000
Goiás	42.000	39.000
Maranhão	41.000	37.000
Mato Grosso	42.000	39.000
Mato Grosso do Sul	42.000	39.000
Minas Gerais – interior	42.000	38.000
Minas Gerais – capital e RM	46.000	42.000
Pará	43.000	39.000
Paraíba	41.000	37.000
Paraná	45.000	41.000
Pernambuco – interior	41.000	37.000
Pernambuco – capital e RM	45.000	41.000
Piauí	41.000	37.000
Rio de Janeiro – interior	42.000	38.000
Rio de Janeiro – capital	51.000	47.000
Rio de Janeiro – RM	49.000	45.000
Rio Grande do Norte	41.000	37.000
Rio Grande do Sul	45.000	41.000
Rondônia	43.000	39.000
Roraima	43.000	39.000
Santa Catarina	45.000	41.000
São Paulo – interior	46.000	42.000
São Paulo – capital	52.000	48.000
São Paulo (RM, Jundiaí, São José dos Campos e Jacareí)	52.000	48.000
Sergipe	41.000	37.000
Tocantins	42.000	38.000

ANEXO D: VALORES MÁXIMOS DAS UHS NO PMCMV-PNHU

No PMCMV-PNHU, o valor máximo das UHs destinadas às famílias com renda de até 10 SM foi estabelecido conforme localidade, como apresenta o Quadro C.

Quadro C – Valores Limites das Tipologias no Programa Minha Casa Minha Vida – Programa Nacional de Habitação Urbana

Localidade	Valor Máximo do Imóvel
Distrito Federal, municípios integrantes das RMs ou equivalentes dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo	R\$ 170.000,00
Municípios com mais de 1 milhão de habitantes e capitais estaduais (exceto São Paulo e Rio de Janeiro)	R\$ 150.000,00
Municípios com mais de 250 mil habitantes e municípios integrantes de RMs ou equivalentes, inclusive aqueles integrantes de RIDE	R\$ 130.000,00
Municípios com mais de 50 mil habitantes	R\$ 100.000,00
Demais municípios do país	R\$ 80.000,00

Fonte: Elaboração própria com base em: CAIXA, 2011a.

ANEXO E: VALORES MÁXIMOS DAS UHS NO PMCMV-ENTIDADES

O valor máximo das UHS no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades foi estabelecido conforme localidade e tipologia, apresentado no Quadro D.

Quadro D – Valores Limites das Tipologias no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades

Grupo	UF	Localidade	Apto	Casa
Grupo I	SP, RJ e DF	Distrito Federal	52.000	48.000
		São Paulo (Capital)		
		RM SP, RM CAMPINAS, RM BAIXADA SANTISTA, Cidades de Jundiáí, São José dos Campos e Jacareí		
		São Paulo - Interior (Municípios com mais de 50 mil hab)	46.000	42.000
		Rio de Janeiro (Capital)	51.000	47.000
		Rio de Janeiro (RM)	49.000	45.000
		Rio de Janeiro - Interior (Municípios com mais de 50 mil hab)	42.000	39.000
Grupo II	BA e MG	Bahia (Capital e RM)	46.000	42.000
		Minas Gerais (Capital e RM)		
		Minas Gerais - Interior (Municípios com mais de 50 mil hab)	42.000	39.000
		Bahia - Interior (Municípios com mais de 50 mil hab)	41.000	37.000
Grupo III	CE, PR, PE, RS, SC	Ceará - (Capital e RM)	45.000	41.000
		Paraná (Municípios com mais de 50 mil hab)		
		Pernambuco (Capital e RM)		
		Rio Grande do Sul (Municípios com mais de 50 mil hab)		
		Santa Catarina (Municípios com mais de 50 mil hab)		
		Ceará - Interior (Municípios com mais de 50 mil hab)	41.000	37.000
		Pernambuco - interior (Municípios com mais de 50 mil hab)		
Grupo IV	AC, AP, AM, PA, RO e RR	Municípios com mais de 50 mil habitantes	43.000	39.000
Grupo V	ES, GO, MT, MS e TO	Municípios com mais de 50 mil habitantes	42.000	39.000
Grupo VI	AL, MA, PB, PI, RN e SE	Municípios com mais de 50 mil habitantes	41.000	37.000
Grupo VII	TODAS	Municípios com população maior que 20 mil e até 50 mil habitantes	25.000	25.000
Grupo VIII	TODAS	Municípios com população até 20 mil habitantes	20.000	20.000

Fonte: CAIXA, 2011a.