

Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula

*Nabil Bonduki**

Habitation Politics and the social inclusion in Brazil:
and overview and new perspectives in the Lula Government

RESUMO: O trabalho aborda a questão da habitação no Brasil, na virada do século XXI, e os principais desafios enfrentados pelo atual governo no processo de implementação da nova política para a área. Inicialmente, apresenta um breve histórico do tratamento que a questão recebeu durante os governos anteriores, assim como expõe os programas e estratégias criados e desenvolvidos ao longo da década de 90 e que serviram de referência para a formulação do programa nacional. Focaliza, em seguida, o Projeto Moradia, base do programa eleitoral do então futuro presidente Lula para a área da política habitacional e urbana, expondo as condições efetivamente enfrentadas pelo governo, assim como as propostas para implementá-lo.

Palavras-chave: habitação, desafios, programas públicos

ABSTRACT: This work is about the dwelling issue in Brazil, in the beginning of the XXI century, and the main challenges that the government have been facing concerning the implementation process of the new politics for the area. In the beginning, it presents a brief overview of the treatment that the issue has received during the prior administrations. It also discusses the programs and strategies created and developed during the 90s and also those that were used as a reference for the creation of the national program. It focus the Dwelling Project (Projeto Moradia), which is the basis for the President Lula voting program for the habitation politics and urban area, showing the conditions faced by the government, as well as the proposals for the project implementation.

Keywords: dwellin, challenges, public programs

*Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista, professor na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e consultor em políticas urbanas e habitacionais. Foi superintendente de Habitação Popular da Prefeitura de São Paulo (1989-92), Um dos coordenadores do Projeto Moradia (1999-2000) e vereador em São Paulo (2001-2004), quando coordenou a elaboração do Projeto-Substitutivo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Foi consultor do Ministério das Cidades para a elaboração da Política Nacional de Habitação e atualmente é coordenador técnico do Plano Nacional da Habitação. É autor de vários livros, dentre os quais, Origens da Habitação Social no Brasil.

I Apresentação

O presente artigo aborda a questão da habitação no Brasil neste início do século XXI, assim como identifica os principais desafios que o atual governo está enfrentando para implementar o Projeto Moradia – proposta formulada pelo Instituto Cidadania e base do programa de governo na área da política habitacional e urbana do presidente Lula – e para cumprir o compromisso de, a médio prazo, equacionar o *deficit* de moradia no país.

Para traçar um quadro que permita compreender o desafio que o atual governo enfrenta, iremos, inicialmente, traçar um breve histórico da maneira como os governos brasileiros anteriores, com destaque para o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), desenharam a intervenção do Estado que, até agora, não conseguiu gerar resultados significativos para equacionar o problema tendo se agravado ao longo dos anos 90; apresentamos um diagnóstico da situação habitacional no país, quantificando a dimensão das necessidades de moradia e de urbanização de assentamentos informais. Também está demonstrado, de forma sucinta, como os municípios mais comprometidos com o enfrentamento do problema habitacional desenvolveram, durante os anos 90, estratégias participativas e programas inovadores, que se tornaram referências nacionais e embasaram a formulação do programa nacional.

Na segunda parte deste artigo, apresentamos o Projeto Moradia, formulado pelo Instituto Cidadania, organização não-governamental dirigida por Lula e que, com o apoio de especialistas de diferentes áreas, desenvolveu uma série de propostas para o país no longo período em que o Presidente se preparou para governar (1990-2002). Este Projeto, realizado entre 1999 e 2000, ouviu diferentes segmentos da sociedade relacionados com a questão da moradia (movimentos populares, entidades empresariais e profissionais, Universidades, centrais sindicais etc), sintetizou um grande conjunto de propostas dispersas e elaborou uma estratégia para, num prazo de quinze anos, equacionar o problema em torno de uma diretriz estabelecida no projeto: *um país com os recursos de que dispõe o Brasil não pode admitir que milhões de famílias morem em condições precárias de habitação e infra-estrutura, como em favelas e cortiços*. O Projeto Moradia se tornou a base do programa eleitoral do futuro Presidente para a área da habitação e desenvolvimento urbano.

Na última parte, estão tratadas as condições concretas enfrentadas pelo novo governo, sobretudo no que se refere à política macro-econômica, muito mais dura e ortodoxa do que o previsto, e as iniciativas para colocar em prática seu programa urbano e habitacional, onde se destaca a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades e, mais recentemente, a ampliação dos recursos e das fontes de financiamento e subsídios. Buscamos mostrar os obstáculos e desafios de ordem financeira, institucional e urbana que precisam ser superados para que os objetivos traçados no Projeto Moradia possam ser alcançados.

O presente artigo, elaborado no momento em que a nova política ainda está em processo de implementação, não dispõe do necessário distanciamento para fazer uma avaliação dos resultados da ação do novo governo. Trata-se, portanto, de recuperar a trajetória do processo de formulação do programa de governo, identificar os avanços já obtidos e apontar os desafios para implementá-lo.

2 Política habitacional no Brasil: do Banco Nacional da Habitação ao governo FHC

O Banco Nacional de Habitação, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer.

A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às idéias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente. No entanto, foi o papel econômico desta política habitacional – que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil –, que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares.

Malgrado as críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, sua importância é indiscutível, pois este período (1964-86) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação. O Sistema Brasileiro de Habitação (SFH) se estrutura com vultosos recursos gerados pela criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros, que veio se somar aos recursos da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Define-se, assim, uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área da habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas.

Assim, não foi por acaso que os resultados, do ponto de vista quantitativo da ação desenvolvida por este sistema, foram muito expressivos: nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 unidades habitacionais. Além disto, foi notável o papel no SFH no saneamento, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que foi decisivo na extraordinária expansão das redes de água e esgoto que ocorreu nas principais cidades brasileiras. Em 2000, mais de 90 % da população urbana estava abastecida por rede de água.

Embora a produção habitacional tenha sido significativa, ela esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil, na segunda metade do século XX. Entre 1950 e 2000, a população urbana brasileira vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para 125 milhões. No período de funcionamento do BNH (1964-86), foram financiadas cerca de 25% das novas moradias construídas no país, porcentagem relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira.

Não seria razoável exigir que o Sistema Financeiro da Habitação pudesse financiar a construção de unidades prontas na dimensão necessária. Mas uma análise crítica mostra que um dos grandes

equivocos foi voltar todos os recursos para a produção da casa própria, construída pelo sistema formal da construção civil, sem ter estruturado qualquer ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades. Em consequência, ocorreu um intenso processo de urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão auto-empresender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infra-estrutura e equipamentos sociais.

A estratégia implementada pelo BNH beneficiou a construção civil que pôde contar com uma fonte de financiamento estável para a produção de unidades prontas, mas contribuiu pouco para enfrentar o problema que o órgão se propunha a resolver. Os pressupostos de gestão adotados pelo BNH – típicos do regime militar – eram rígidos e centralizados, impermeáveis à incorporação das práticas desenvolvidas pela população para enfrentar, a custos mais baixos, o problema da habitação, podendo ser assim caracterizados: administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; ausência de estratégias para incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução, nos programas públicos. Ademais, utilizando apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer fonte de subsídios e adotando critérios de financiamento bancários, o sistema excluiu parcelas significativas da população de mais baixa renda do atendimento da política habitacional.

É necessário enfatizar ainda o desastre, do ponto de vista arquitetônico e urbanístico, da intervenção realizada. Dentre os erros praticados se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. Indiferente à diversidade existente num país de dimensões continentais, o BNH desconsiderou as peculiaridades de cada região, não levando em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo à exaustão modelos padronizados.

A crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, a partir do início dos anos 80, gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais. Este processo teve enorme repercussão no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com a redução da sua capacidade de investimento, devido à retração dos saldos do FGTS e da poupança e forte aumento na inadimplência, gerado por um cada vez maior descompasso entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários. A partir de 1983 é visível a queda dos financiamentos tanto com recursos do FGTS como do SBPE (Gráfico 1).

Vivia-se o clima da luta pelas eleições diretas para Presidente e pela Constituinte, com grande mobilização popular, e a oposição ao BNH se inseria no combate à ditadura. Neste contexto, organizou-se, por um lado, o movimento de moradia e dos sem-terra (urbano), que reunia os que não conseguiam ter acesso a um financiamento da casa própria e, por outro, o Movimento Nacional dos Mutuários que agregava mutuários de baixa renda e classe média, incapacitados de pagar a prestação da sonhada casa própria. Ambos criticavam o caráter financeiro do SFH e pediam mudanças.

A conjuntura criou um clima favorável para o acirramento das críticas ao BNH, que se articulou com a luta pela democracia contra o regime autoritário, ao qual a instituição estava profundamente associada. Uma redução drástica do valor das prestações, adotado pelo regime para fazer frente às críticas, gerou um enorme rombo no Sistema Financeiro, com graves conseqüências futuras, sem amainar o tom das críticas.

Com o fim do regime militar, em 1985, esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH e seus agentes promotores públicos, as Cohab's, passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma nova política habitacional para o país. No entanto, por conveniência política do novo governo, o BNH foi extinto em 1986 sem encontrar resistências: ele havia se tornando uma das instituições mais odiadas do país.

Com o fim do BNH, perdeu-se uma estrutura de caráter nacional que, mal ou bem, tinha acumulado enorme experiência na área, formado técnicos e financiado a maior produção habitacional da história do país. A política habitacional do regime militar podia ser equivocada, como já ressaltamos, mas era articulada e coerente. Na redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação. Entre a extinção do BNH (1986)

e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema.

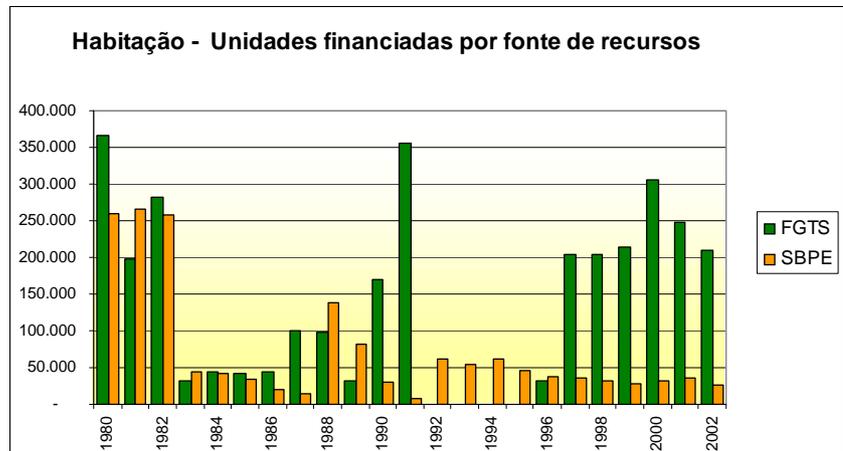


Gráfico 1 - Unidades financiadas SBPE-FGTS (1980-2002)

A Caixa Econômica Federal – um banco de primeira linha – tornou-se o agente financeiro do SFH, absorvendo precariamente algumas das atribuições, pessoal e acervo do agora antigo BNH. A regulamentação do crédito habitacional passou para o Conselho Monetário Nacional, tornando-se, de modo definitivo, um instrumento de política monetária, o que levou a um controle mais rígido do crédito, dificultando e limitando a produção habitacional. Decisões políticas equivocadas e marcadas por suspeitas de corrupção, como uma liberação de contratos acima da capacidade do FGTS no governo Collor em 1990, levou a uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS entre 1991 e 1995.

Por outro lado, o rombo gerado pela redução das prestações adotada pelo regime militar, no auge da crise de inadimplência do início dos anos 80, levou a uma redução das aplicações em habitação para recompor os fundos do SFH. O financiamento minguou, ao mesmo tempo em que os problemas de moradia da população urbana se tornaram dramáticos, agravados pelo empobrecimento que marcou as décadas de 80 e 90.

Neste quadro, intensificou-se a necessidade de uma intervenção governamental com recursos oriundos de outras origens e a parceria com a sociedade organizada. Para fazer frente à situação, vários

Municípios e Estados, além da própria União lançaram programas habitacionais financiados com fontes alternativas, em particular recursos orçamentários, adotando princípios e pressupostos diversos dos adotados anteriormente. Abriu-se assim uma nova fase na política habitacional no Brasil, que denominou de *pós-BNH*.

Esta fase pode ser caracterizada como um período de transição, momento em que deixou de existir uma estratégia nacional para enfrentar a questão da habitação, vazio que foi ocupado de forma fragmentária, mas criativa, por Municípios e Estados. Em particular, os municípios administrados pelo PT, que ganham maior relevância no âmbito deste artigo, passaram a desenvolver programas habitacionais alternativos ao modelo adotado pelo BNH, utilizando recursos orçamentários, adotando uma perspectiva mais social e utilizando práticas tradicionais da população mais pobre, como o mutirão. Em alguns casos, como em São Paulo, ocorre também uma melhor inserção urbana e a elaboração de projetos de maior interesse urbanístico.

Ocorre, assim, uma progressiva transferência de atribuições para os Estados e Municípios, tendo-se como marco a Constituição de 1988, que tornou a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo. O crescimento da mobilização dos movimentos de moradias ampliou a pressão por uma maior participação dos municípios na questão da habitação, pois a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente. Assim, acentuou-se a tendência de descentralização dos programas habitacionais.

Neste quadro, emerge um amplo conjunto de experiências municipais de habitação de interesse social, realizadas a partir da redemocratização do país. Depois do período de centralização e homogeneização da forma de intervenção na habitação social, ocorre, nas esferas municipal e estadual, uma fase de atomização de experiências, com grande heterogeneidade, marcada pela diversidade de iniciativas, mas pouco articulada em decorrência da ausência de uma política nacional.

Nesta fase, surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos

participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana. Esta postura diferenciava-se claramente do modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais.

Emerge, assim, o embrião de uma nova postura de enfrentamento do problema habitacional adotada por gestões municipais de vanguarda, que se tornaram referências nacionais para outros municípios e também para o próprio governo federal que, a partir de 1995, passa a ser administrado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Em 1995, ocorre uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS, depois de vários anos de paralisação dos financiamentos, num contexto de alterações significativas na concepção vigente sobre política habitacional. Se, por um lado, é exagerado dizer que se estruturou de fato uma política habitacional, os documentos elaborados pelo governo mostram que os pressupostos gerais que presidiram a formulação dos programas são fundamentalmente diversos daqueles que vigoraram desde o período do BNH.

Princípios como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados com novos referenciais, pelo menos na retórica, de maneira compatível com o ambiente e o debate nacional e internacional que, de uma forma bastante generalizada, passou a rejeitar os programas convencionais, baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão.

Em 1996, a Secretaria de Política Urbana, que passou a ser a gestora do setor habitacional, divulgou o documento da Política Nacional de Habitação, realizado no contexto da preparação para a 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II. Neles estavam incluídos novos programas que, ao menos na sua concepção, estavam coerentes com uma nova visão, deixando de privilegiar unicamente o financiamento à produção. Dentre os programas criados no governo FHC e que

continuaram a existir no primeiro ano do governo Lula, incluiu-se, como principal alteração, a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final, (Carta de Crédito, individual e associativa), que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Além deste, criou um Programa voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas de áreas precárias (Pró-Moradia), paralisado em 1998, quando se proibiu o financiamento para o setor público e um programa voltado para o setor privado (Apoio à Produção), que teve um desempenho pífio. Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR –, programa inovador voltado à produção de unidades novas para arrendamento que utiliza um *mix* de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal.

Dentre as modalidades de utilização da Carta de Crédito que consumiu, entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação, se destacaram o financiamento de material de construção e a aquisição de imóveis usados, além da Carta de Crédito Associativa, que se tornou uma espécie de válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS para a produção de moradias prontas.

As alterações promovidas, embora à primeira vista pudessem expressar uma renovação na maneira como a questão da habitação passou a ser tratada pelo governo federal, rompendo a rígida concepção herdada dos tempos do BNH, de fato não conseguiram alavancar uma nova política e acabaram por gerar um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano. O financiamento para aquisição de imóvel usado, que absorveu 42% do total de recursos destinados à habitação (cerca de 9,3 bilhões), é um programa com escasso impacto, não gerando empregos e atividade econômica. O financiamento para material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que auto-empreeende a construção da casa própria e de gerar um atendimento massivo (567 mil beneficiados no período, a de maior alcance quantitativo), tende a estimular a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitem que as famílias beneficiadas alcancem condições adequadas de habitabilidade.

Programa / Modalidade	Valor Contratado (em milhões de)		%	Número de (em mil)		%
PAR	2,344		10,5	106		6,3
Pró-Moradia	884		3,9	-		-
Apoio à produção	55		0,01	4		0,01
Carta de Crédito Associativa	4,109		18,4	180		10,7
Carta de Crédito Individual						
Aquisição de usado	9,284			523		
Material de construção	2,095			567		
Aquisição	1,418			74		
Outros	2,086			222		
Total	14,883		66,8	1,386		82,7
Total	22,275		100,0	1,676		100,0

Quadro 1- Contratações do FGTS por Programas (Valor absoluto e %) – 1995/2003. (em milhões reais) - Fonte: Via Pública 2004.

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

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

Programa	Até 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	+ 10 SM	Total
PAR	-	-	100%	-	100
Pró-Moradia	100	-	-	-	100
Apoio à produção	-	-	-	100,0	100
Carta de Crédito Associativa	1,9	13,9	34,5	49,7	100
Carta de Crédito Individual	6,2	15,1	50,1	28,6	100
Total	8,5	12,6	50,4	28,5	100

Quadro 2 - Contratações do FGTS. Programas por Faixas de Renda (em %) 1995/2003 Fonte: Via Pública 2004.

O quadro de inobservância das efetivas necessidades habitacionais completa-se com as restrições de ordem macro-econômica que limitaram o financiamento ao setor público, em particular ao Programa Pró-Moradia. As ações de política macro-econômica, implementadas pelo governo FHC, redundaram numa escalada que acabou por reduzir o espaço de intervenção dos agentes do setor público na execução das políticas de habitação, sobretudo no que se refere à urbanização de áreas precárias, ação que somente pôde ser realizada pelo setor público. As restrições impostas à concessão de créditos a este setor, em contrapartida à rolagem de dívidas de Estados, Municípios e Distrito Federal, eliminaram a possibilidade de acesso a operações de financiamento nas áreas de saneamento e habitação com recursos oriundos do FGTS. Desta forma, o ajuste fiscal consolidou-se como principal obstáculo à realização de investimentos voltados para a urbanização e a produção de moradias destinadas ao atendimento dos segmentos de mais baixa renda, onde se encontra concentrado o grosso das necessidades habitacionais do país.

O impasse e as limitações presentes na ação habitacional do governo FHC são extremamente importantes para os objetivos deste artigo, visto que elas continuaram presentes no início do governo Lula, transformando-se em desafios difíceis de serem superados para colocar em prática a política habitacional preconizada pelo novo governo, de acordo com o proposto no Projeto Moradia. Entretanto, antes de aprofundar a análise das propostas do governo, faremos um interregno para apresentar um diagnóstico da situação habitacional do país às vésperas da posse do no Presidente.

Não poderíamos encerrar este breve relato sobre o governo FHC sem fazer referência à aprovação pelo Congresso Nacional e promulgação presidencial do Estatuto da Cidade, em 2001, depois de 13 anos de tramitação. Ao regulamentar a Constituição e criar a possibilidade de fazer valer a função social da propriedade, o Estatuto constitui um marco importante que fazia parte da proposta original do Projeto Moradia, como um componente indispensável para o equacionamento da questão habitacional no Brasil, como veremos adiante.

3 A situação habitacional e urbana no Brasil na virada do século XXI

Em breve pincelas, vamos sintetizar o quadro do dramático problema habitacional brasileiro no período em que se formulou o Projeto

Moradia. Com base no Censo de 2000, a necessidade de novas moradias em todo o país é de 6,6 milhões, sendo 5,4 milhões nas áreas urbanas e 1,2 milhão na área rural. Em números absolutos, a maior parte dessa necessidade concentra-se nos Estados do Sudeste (41%) e do Nordeste (32%), regiões que agregam a maioria da população urbana do país, e dispõem da maior parte dos domicílios urbanos duráveis (Quadro 1), sendo que 83,2% do *deficit* habitacional urbano está concentrado nas famílias com renda mensal de até três salários mínimos (US\$260).

Faixas de renda	Déficit em milhões de unidades	%
até 3 SM	4.490	83,2%
de 3 a 5 SM	450	8,4%
de 5 a 10 SM	290	5,4%
acima de 10 SM	110	2,0%
Total	5.400	100,0%

QUADRO 3: Distribuição do déficit quantitativo por faixa de renda. Zona urbana. Brasil 2000 Fonte: FJP, 2001- tabela 4.15. Obs: Não inclui o déficit por depreciação

A permanência de um elevado *deficit* habitacional concentrado na baixa renda depois de décadas de política habitacional, impulsionada pelo governo federal, evidencia o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema. A situação, por outro lado, tem ressaltado a absoluta necessidade de se formular estratégias mais eficazes para atender as faixas de menor poder aquisitivo.

Uma observação cuidadosa da evolução das necessidades habitacionais entre 1991 e 2000 mostra que a concentração do *deficit* nas faixas de menor renda se agravou no período que, a grosso modo, corresponde ao governo FHC. Os quadros 4 e 5 revelam que, neste período, enquanto na faixa de renda inferior a 2 SM o *deficit* cresceu 40,9%, na faixa superior a 5 SM ocorreu uma redução 26,5%.

		até 2 SM			
Região	1991		2000		
Brasil	2.966	55%	4.179	64%	
Regiões Metrop.	712	51%	1.104	59%	
		de 2 a 5 SM			
Região	1991		2000		
Brasil	1.564	29%	1.648	25%	
Regiões Metrop.	404	29%	547	29%	
		+ 5 SM			
Região	1991		2000		
Brasil	844	16%	621	9%	
Regiões Metrop.	286	20%	234	12%	
		Total			
Região	1991		2000		
Brasil	5.374	100%	6.448	100%	
Regiões Metrop.	1.402	100%	1.885	100%	

Quadro 4 - Déficit quantitativo por faixas de renda. Comparativo 1991/2000, Brasil (urbano e rural) e Regiões Metropolitanas. Nº absoluto em mil e em % - Fonte: FJP, 2001

	Brasil	Regiões Metropolitanas
Até 2 SM	40,9%	55,1%
de 2 a 5 SM	5,4%	35,4%
+ 5 SM	-26,5%	-18,2%
Total	19,9%	34,4%

Quadro 5 - Crescimento do déficit habitacional por faixa de renda. Brasil e Regiões Metropolitanas (1991/2000) - Fonte: FJP, 2001

Este fenômeno ocorre no conjunto do país e em todas as regiões. No Nordeste, a região mais pobre do país, entre 1991 e 2000, o *deficit* na faixa de renda acima de 5 SM caiu de 7,2% para 3,2% e, em termos absolutos, foi reduzido à metade, enquanto apenas 0,7% do *deficit* se concentra na faixa superior a 10 SM.

Seria exagero afirmar que a significativa redução do *deficit* na faixa superior a 5 SM, no período de 1991/2000, fosse apenas um impacto da ação governamental, uma vez que o desemprego e a queda da renda da população brasileira na década de 90 contribuíram para deslocar o *deficit* para as faixas de renda mais baixa. Entretanto, a ação habitacional do governo FHC, com certeza, contribuiu para este fenômeno, uma vez que os financiamentos para a obtenção da casa própria se concentraram nas faixas de renda acima de 5 SM, como, por exemplo, no Programa Carta de Crédito Individual, que, entre 1995 e 2002, destinou 78% dos recursos para famílias situadas nesta faixa.

Outro componente das necessidades habitacionais é o chamado *deficit* qualitativo formado por moradias que apresentam deficiências no acesso à infra-estrutura ou adensamento excessivo. Trata-se de famílias que não necessitam, com prioridade, de uma nova moradia, mas intervenções para condições dignas para sua habitação. Conforme pode ser observado no quadro 4, é expressiva quantidade de unidades habitacionais com algum tipo de carência, predominando a ausência de infra-estrutura, que compromete 28% do estoque de moradias do país (10,2 milhões de unidades), sendo que a coleta de esgoto domiciliar não está implantada em 5,4 milhões de unidades.

Estoque existente (área urbana)					
Total de domicílios duráveis	Domicílios com deficiências na unidade ou na edificação		Domicílios com deficiências urbanas, sanitárias ou na infra-estrutura		
	Domicílios com adensamento excessivo	Inadequação por depreciação	Carência de infra-estrutura	Ausência de unidade sanitária em domicílios	Inadequação fundiária
36.646,3	2.025	837	10.261	1.467	1.509
100%	5,5%	2,2%	28,0%	4,0%	4,1%

QUADRO 6 - Déficit qualitativo em áreas urbanas, segundo tipo de inadequação. Brasil e regiões, 2000 (em mil unidades) - Fonte: FJP, 2001 - tabelas 4.11, 5.19 e 5.20. Obs: Os números referentes a cada categoria não podem ser somados, pois isso provocaria distorções de dupla contagem, já que uma mesma moradia pode apresentar diferentes tipos de deficiência.

A dimensão deste problema mostra que a questão habitacional não pode ser equacionada apenas com a oferta de novas unidades, como foi feito durante o período do regime militar, requerendo uma ação articulada com as políticas urbana, fundiária e de saneamento, que apenas podem ser implementadas pelo poder público. No entanto, como vimos, desde 1998, por imposição da política macroeconômica, os financiamentos do FGTS destinados ao poder público foram paralisados, tornando reduzida a possibilidade de Estados e Municípios receberem recursos da União para enfrentar este tipo de deficiência.

Outro aspecto que merece referencia neste breve diagnóstico relaciona-se com domicílios urbanos vagos e depreciados. O Censo de 1991 registrou 2,963 milhões de domicílios particulares urbanos (9,36% do estoque total) como sendo vagos. De 1991 a 2000, a porcentagem de domicílios vagos nas áreas urbanas cresceu, passando para 4,580 milhões (10,33%), com crescimento de 37%, conforme pode ser visto no quadro 7. Estima-se, ainda, que 836.669 unidades estão depreciadas, revelando o crescimento de um problema habitacional e urbano que é recente e que deverá se agravar nos próximos anos, pois grande parte do estoque de edifícios urbanos no país foi construída a partir da década de 60.

Os imóveis vagos e depreciados localizam-se em locais urbanizados e servidos de infra-estrutura, em geral nas áreas centrais e consolidadas das maiores cidades revelando a dramaticidade de uma situação de ociosidade num país onde um em cada 3,5 domicílios urbanos sofre com a carência de infra-estrutura.

	1991	2000	Crescimento 1991-2000
Total de domicílios urbanos	27,1	37,3	37,6%
Total de domicílios rurais	7,5	7,5	0,0%
Estoque total	34,6	44,8	29,5%
Domicílios urbanos vagos	2,9	4,5	55,2%
Domicílios rurais vagos	1,4	1,5	7,1%
Total de domicílios vagos	4,3	6,0	39,5%

QUADRO 7 - Crescimento do estoque total de domicílios e dos domicílios vagos. Brasil, 1991-2000. Fonte: IBGE – FJP/CEI, Ministério das Cidades, 2003

O problema da ociosidade do estoque existente é mais grave nas principais regiões metropolitanas do país, onde o *deficit* também é mais acentuado. Dos quase seis milhões domicílios recenseados na Região Metropolitana de São Paulo, 674 mil estão vagos, ou seja, 11,43% do total. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte o valor de domicílios vagos é da ordem de 11,57%. A existência de um número tão significativo de imóveis vagos gera, além de deterioração do edifício e do entorno, um grave problema urbano, com o despovoamento de áreas bem servidas de equipamentos e empregos, enquanto a população vai se abrigar em regiões desprovidas e distantes, multiplicando as necessidades de investimentos públicos. O fenômeno é visível: em São Paulo 55 dos 96 distritos da cidade, exatamente os mais qualificados, perderam população na década de 90, enquanto nas áreas carentes de infra-estrutura e situadas nas zonas de proteção ambiental o crescimento demográfico foi intenso.

Se, por hipótese, fosse possível utilizar esse número expressivo de imóveis vagos para alojar famílias necessitadas de moradia, seria possível sanar 83% do *deficit* nacional de unidades urbanas, sendo que em algumas regiões metropolitanas o número de domicílios vagos ultrapassa o *deficit* quantitativo, como pode ser observado no quadro 8.

Região metropolitana	Domicílios Vagos	Necessidades habitacionais	Diferença entre os domicílios vagos e as necessidades habitacionais	% de domicílios vagos em relação às necessidades
São Paulo	674,847	565,879	108,968	119%
Belo Horizonte	178,934	152,623	26,311	117%
Fortaleza	102,966	155,728	-52,762	66%
Porto Alegre	98,343	112,053	-13,71	87%
Recife	97,829	186,608	-88,779	52%
Rio de Janeiro	419,653	388,319	31,334	108%
Salvador	114,295	142,653	-28,358	80%

QUADRO 8 - Domicílios vagos e *deficit* quantitativo. Regiões metropolitanas, 2000 - Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2000, PNAD – IBGE, Prado & Pelin, 1993.

Enquanto abundam unidades habitacionais vagas, a insuficiência de terra urbanizada a preços acessíveis para a população de baixa renda é uma das questões mais importantes para o equacionamento do problema habitacional no Brasil. A inadequação fundiária, como pode ser verificada no quadro 6, atinge cerca de 1,5 milhão de domicílios, dado oficial, que pode ser ainda muito maior, frente ao grande número de assentamentos irregulares existentes nas cidades brasileiras. No Brasil, a polarização social e a segregação espacial fizeram-se sentir fortemente presentes, ao nível do acesso ao solo. A bem da verdade, esse acesso limitado é um dos principais mecanismos de exclusão social das populações de baixa renda. O quadro 9 mostra que a irregularidade está presente em um grande número de municípios do Brasil, de todos os portes.

População (em mil habitantes)	Municípios que possuem favelas e assentamentos precários	Municípios que possuem moradia em área de risco	Municípios que possuem loteamentos irregulares
Até 20	19,5	20,5	26,5
De 20 a 100	43,8	45,9	59,8
De 100 a 500	79,8	77,7	88,1
Mais de 500	96,7	87,1	87,1
Média Brasil	27,6	28,7	43,9

QUADRO 9 - Percentual de municípios com assentamentos irregulares e em áreas de risco, segundo faixa de população. Brasil, 2000 (em%) - Fonte: SNIU in Ministério das Cidades. Relatório BIRD. Segunda versão - 25/4/2003.

A terra urbanizada, provida de serviços, equipamentos e infraestrutura, tornou-se cada vez mais cara, levando os que não tinham recursos a lugares cada vez mais distantes, precários e perigosos e à ocupação irregular. Este crescente processo mostra a ausência de uma política fundiária articulada com as políticas habitacional e urbana, nos diferentes níveis de governo no Brasil. Até recentemente, esta política foi sempre relegada e desconsiderada como parte básica para o início das intervenções em habitação de interesse social. A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, depois de treze anos de debates no Congresso Nacional, criando novos instrumentos urbanísticos para viabilizar a regularização fundiária e fazer cumprir a função social da propriedade, representou a mais importante iniciativa para romper este ciclo. No entanto, a implementação do

Estatuto depende dos municípios, posto que os instrumentos regulamentados só podem ser utilizados se forem previstos nos planos diretores a serem elaborados pelas prefeituras e aprovados pelos legislativos.

Uma das mais importantes manifestações das dificuldades de acesso à terra é o intenso processo de formação de favelas e loteamentos irregulares no país. O crescimento de favelas é um dos grandes indicadores da gravidade da situação urbana no Brasil. Enquanto a população brasileira cresceu, na última década, a 1,98% ao ano, a população moradora de favelas cresceu a mais de 7%, segundo os dados do Censo, que exclui as favelas com menos de 50 barracos, o que deixa de fora um grande número de assentamentos. O Brasil terminou o século XX com 3.905 favelas identificadas pelo Censo, espalhadas por todo país. Houve um aumento de 22,5% desde o Censo de 1991, que apresentava 3.124. Este aumento já é altamente alarmante, em termos percentuais. Contudo, cabe ressaltar que ele fica ainda mais espantoso se for considerado que muitas das favelas já existentes, desde o Censo de 1991, se depararam com um aumento demográfico interno, seja através da formação de novas construções, da ampliação familiar ou da transformação de barracos em cortiços.

O dimensionamento das unidades inadequadas e dos assentamentos precários e irregulares permite inferir o tamanho do problema habitacional no país, mas não quantifica, com razoável precisão, as moradias produzidas pelo mercado informal. Para se ter uma idéia da relevância da ocupação informal e ilegal no Brasil, sabe-se que de 1995 a 1999 foram construídos 4,4 milhões de moradias no país. Destas, apenas 700 mil foram realmente construídas formalmente, isto é, foram financiadas pelo mercado legal privado ou público no Brasil (PNAD/IBGE, 1999; CIBRASEC, 2000). O saldo restante, 3 milhões e 700 mil foi erguido por iniciativa da própria população, dos excluídos do mercado formal.

Estes dados comprovam a ampliação dos territórios ilegais e irregulares no país. Desta porcentagem atual, o Estado de São Paulo, mais rico do país, apresenta o maior número de favelas, concentrando quase 40% desse universo. De 1991 a 2000, o crescimento do número de favelas no Estado de São Paulo praticamente acompanhou o verificado no país, 22% (IBGE, 2000).

Esta tragédia permanente, ao invés de diminuir com as intervenções do poder público, tem se agigantado. As maiores cidades brasileiras, em especial as metrópoles, passaram a abrigar de 20% a 50% de sua

população em favelas, crescimento este que se deu em apenas 30 anos. Durante esse período, ocorreu uma intensa redistribuição populacional no Brasil, resultante de um progressivo esvaziamento rural, de um deslocamento em direção à fronteira agrícola bem como um contínuo e intenso fenômeno de metropolização.

Em 1970, apenas 1% da população da cidade de São Paulo vivia em favelas. Em 2000, essa população saltou para nada menos que 20%. A população favelada da cidade de São Paulo soma 2.081.173 pessoas de um total de 10.405.867. Em outras capitais nacionais, o quadro também dramático: são 20% de favelados morando em Belo Horizonte (LabHab, 1999); 20% da população do Rio de Janeiro se encontram em favelas (LabHab, 1999); 33% de favelados moram em Salvador (Souza, 1990); há 28% da população de Fortaleza (LabHab, 1999) morando em habitações subnormais do tipo favela; 13% da população de Goiânia moram em favelas (Bueno, 2001) e nada menos que 50% vivem na cidade de Belém (I Encontro Democracia, Igualdade e Qualidade de Vida. O Desafio para as Cidades no Século XXI, 2001) e 40% na cidade do Recife (IBGE).

Ao associar-se à carência de infra-estrutura com a renda da população, encontram-se cerca de 6 milhões de unidades pertencentes a famílias com renda de até três salários mínimos (67% das unidades com carência de infra-estrutura são ocupadas pela camada mais pobre). Isto mostra que essa parcela da população, quando mora, mora mal. Certamente, concentra-se em áreas urbanas controladas pelo mercado informal, desprovidas de qualidade urbanística e de equipamentos, o que reafirma a importância de políticas abrangentes e bem planejadas. Dados do Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU) mostram que décadas de crescimento acelerado levaram a um processo informal de acesso ao solo e alavancaram o número de municípios com favelas e loteamentos irregulares. Esta forma de uso da terra está presente na grande maioria das cidades brasileiras, inclusive nas menores.

O acelerado crescimento das favelas na última década é um indicador importante do agravamento do problema habitacional no país. Entre 1991 e 2000, a população favelada cresceu 84%, enquanto a população geral teve uma elevação de apenas 15,7%, mostrando que não se sente nenhum impacto da ação governamental, do ponto de vista da redução das necessidades habitacionais.

Por isto, o desafio de suprir as necessidades quantitativas e criar condições para qualificar as necessidades quantitativas requer mudanças substanciais na ação do poder público e na sua forma de

operar. Caso contrário, conforme mostra estudo elaborado pelo SEADE, nos próximos 15 anos as necessidades habitacionais no Brasil serão ainda mais drásticas. Será preciso não somente atender as necessidades habitacionais acumuladas, como a do futuro crescimento demográfico. A este suprimento serão acrescentadas também as crescentes necessidades de reposição das edificações obsoletas, uma vez que, no Brasil, os parques habitacional e edilício começam a apresentar sinais de deterioração e de obsolescência, processo que deverá se agravar muito nos próximos anos.

Considerando o atual perfil da necessidade urbana e rural, bem como as variações demográficas, verifica-se para os próximos 15 anos a necessidade de novas moradias, com base no crescimento vegetativo da demanda, que chega a 600 mil por ano (IBGE, 2000). Este é o desafio que o novo Presidente encontrou ao ganhar as eleições.

4 O Projeto Moradia: estratégia para enfrentar o problema habitacional no país

O Projeto Moradia surgiu no âmbito do Instituto Cidadania como uma proposta para buscar um equacionamento global da questão da habitação no Brasil. Desde o início, as diretrizes estabelecidas pelos coordenadores do Projeto¹ deixavam claro que não se tratava de um programa de governo para a campanha presidencial, mas da montagem de uma estratégia geral – envolvendo todos os níveis de governo, setor privado, ONG's, Universidades, movimentos sociais etc –, que objetivava transformar a moradia numa prioridade nacional, visando, num prazo a ser determinado pela proposta, a garantir a todo cidadão brasileiro uma moradia digna. Este desafio seria, portanto, não uma tarefa exclusiva de um governo, mas exigiria o cumprimento de um conjunto de ações de todos os segmentos da sociedade comprometidos com a proposta.

Coerente com esta visão, o Projeto foi conduzido de modo a ouvir especialistas, administradores públicos e militantes relacionados com o tema da moradia e desenvolvimento urbano e recolher todas as propostas existentes no país que buscassem, sob diferentes pontos de vista, dar um encaminhamento para a questão. Mais do que uma proposta original, o que se buscou foi sintetizar o pensamento existente e estabelecer um marco que pudesse dar conta dos diferentes pontos de vista. Além de reunir as propostas, foi elaborada

uma análise da gestão pública na área da habitação e da disponibilidade de recursos existentes e passíveis de mobilização na área da habitação.

Após avaliar a dimensão das necessidades quantitativas e qualitativas, presentes e futuras, de moradia no país e as fontes de financiamento existentes (partindo-se da premissa que, por razões de ordem política, não se deveria ampliar a carga tributária), estabeleceu-se um horizonte de quinze anos para o equacionamento do problema, ou seja, para garantir o acesso a uma moradia digna para todo cidadão brasileiro, conforme o desafio inicial proposto pelo projeto.

A formulação da proposta partiu de algumas conclusões e pressupostos, definidas após uma análise aprofundada do diagnóstico da ação governamental e das fontes de recursos na área da habitação:

- O país já dispunha de uma fonte de recursos para aplicação em habitação, o FGTS, que apresenta disponibilidades crescentes e que, embora seja retornável, traz embutida uma taxa de juro subsidiada. O Projeto avaliou que o FGTS teria um grande potencial, pois além de ter ativos da ordem de R\$ 80 bilhões, dispunha de cerca de R\$ 13 bilhões em disponibilidade (em caixa). Além disto, dispunha de um patrimônio líquido (ou seja, não-comprometidos com contas ativas de depositantes) de mais de R\$ 7 bilhões, resultado da aplicação de recursos do fundo em títulos com rendimento superior ao da aplicação em habitação ou saneamento. Os orçamentos de aplicação do FGTS vinham crescendo desde 1996 e o Projeto trabalhou com a perspectiva de viabilizar um mínimo de R\$ 4,5 bilhões por ano a partir de 2.000 (todos os valores de 1999).

- A União, Estados e Municípios já aplicavam uma porcentagem dos seus orçamentos em habitação, recursos que, a princípio, podem ser utilizados a fundo perdido. Alguns Municípios e Estados já destinavam valores vultosos para este fim, como o caso do governo de São Paulo que, desde 1989, criou uma alíquota adicional de 1% do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) para ser utilizado exclusivamente na habitação, num total aproximado de R\$ 600 milhões por ano. A União, por sua vez, poderia ampliar a aplicação de recursos do orçamento, na perspectiva de alimentar o Fundo Nacional de Moradia, proposta nascida do movimento de habitação e encaminhada ao Congresso em 1991 por meio de um projeto de lei de iniciativa popular que reuniu quase um milhão de assinaturas. O Projeto Moradia incorporou a idéia

do Fundo e propôs a destinação dos recursos orçamentários de todos os níveis de governo para formar um fundo de subsídio, que viabilizaria o atendimento das faixas de baixa renda. Propunha ainda a utilização dos recursos da União, advindos da rolagem da dívida dos Estados e Municípios, para serem aplicados nos fundos de habitação.

- Após a Constituinte de 1988, as três esferas de governo (União, Estados e Municípios) passaram a implementar programas e/ou projetos habitacionais sem coordenação em nível nacional nem planejamento, de maneira totalmente desarticulada, criando sistemas específicos de financiamento, programas concorrentes e gerando desperdício de recursos. O Projeto propõe a articulação dos três níveis de governo num sistema único, cabendo tarefas específicas e predeterminadas para cada esfera.

- A política macro-econômica, a inadimplência e política de recuperação das perdas dos planos econômicos dos anos 80 limitaram as aplicações do SBPE no mercado habitacional de classe média, levando este segmento a buscar crescentemente recursos do FGTS. O Projeto Moradia propunha recuperar a capacidade de aplicação do SBPE e a criação de garantias para o funcionamento do SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário – para ampliar o mercado habitacional para a classe média.

- A Caixa Econômica Federal que se tornou, praticamente, o único agente financeiro do FGTS, apresentava custos operacionais considerados muito altos e, para preservar o fundo de rombos e risco de inadimplência como ocorreram no passado, adotou critérios excessivamente rigorosos na concessão de financiamentos, restringindo fortemente o acesso da população de baixa renda ao financiamento habitacional. O Projeto Moradia propunha habilitar outros agentes financeiros, inclusive as cooperativas de crédito, para promover uma redução da taxa de administração dos financiamentos e a criação de um fundo de aval (utilizando os recursos do patrimônio líquido do FGTS) para dar garantias ao agente operador do FGTS (Caixa), possibilitando uma redução do risco de crédito e, em consequência, permitindo o atendimento à população de renda mais baixa.

Finalizado esta etapa de diagnóstico e de definição de uma estratégia geral, foram desenvolvidas propostas basicamente em três aspectos: desenho institucional, desenvolvimento urbano e projeto financeiro.

A estratégia geral partia do pressuposto de que para enfrentar a magnitude do problema habitacional era necessário congregiar os esforços dos três níveis de governo, criando um sistema articulado do ponto de vista institucional e financeiro, o Sistema Nacional de Habitação que articularia todos os órgãos públicos voltados para habitação.

Fariam parte do SNH, nos três níveis de governo, os fundos nacional, estaduais e municipais de habitação, os órgãos da administração direta encarregados de gerir a área de habitação e desenvolvimento urbano; os Conselhos Nacional, estaduais e municipais de Habitação, além da Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional, que tomaria a competência do Banco Central de regular todo o sistema de financiamento habitacional (incluindo SBPE, FGTS e SFI) para que ele pudesse atender os objetivos da política habitacional e não apenas os do Sistema Financeiro Nacional.

Os Conselhos de Habitação, nos três níveis de governo, exerceriam o papel de controle social e participação, devendo ser formados por representantes de todos os segmentos sociais e públicos relacionados com o tema da habitação: poder público, movimentos sociais, entidades empresariais e profissionais, Universidade e institutos de pesquisa etc. Os conselhos teriam um papel decisivo na formulação e acompanhamento da política a ser implementada.

Em relação aos órgãos de gestão, foi proposta a criação de um novo ministério, o Ministério das Cidades, que demonstraria a importância que a questão urbana e habitacional deveria assumir. Seriam reunidos, em um único ministério, as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial, de modo a criar, pela primeira vez no país, a possibilidade de se planejar e articular a ação urbana. O Ministério, segundo a proposta, não deveria ter uma função executiva, mas de coordenação de toda a política urbana e habitacional no país, estruturando e implementando o Sistema Nacional de Habitação, elaborando o Plano Nacional de Habitação e estabelecendo as regras gerais do financiamento habitacional. Da mesma forma, Estados e Municípios deveriam criar, caso já não tivessem, secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional, órgãos de gestão regional e local da política habitacional.

A criação do Fundo Nacional de Moradia respondia a uma demanda do movimento de habitação, como vimos, mas no Projeto Moradia ganhou um papel central, pois para ele deveriam ser canalizados os recursos destinados à política nacional, incluindo recursos de natureza fiscal e do FGTS. Estados e Municípios também dispõem

de fundos de habitação, deveriam ser direcionados os recursos orçamentários do nível de governo correspondente, além de repasses do fundo nacional, que não financiaria diretamente projetos e empreendimentos, mas redistribuiria seus recursos de acordo com o Plano Nacional.

Buscando eliminar a existência de planos específicos de financiamento, foi proposta a criação de um sistema único de financiamento, as mesmas regras para possibilitar uma melhor adequação do financiamento à capacidade de pagamento dos beneficiários. Os recursos de origem fiscal seriam destinados ao subsídio que, agregados num *mix* com o FGTS, permitiria o atendimento da população de baixa renda. Quanto mais reduzidos fossem os rendimentos das famílias a serem atendidas, maior seria a participação dos recursos não-onerosos no *mix* proposto. Gradativamente, quanto maior a renda, menor seria a porcentagem da parcela de subsídio, com aumento da utilização de recursos do FGTS.

O Projeto Moradia partia do pressuposto de que era fundamental a dinamização do mercado habitacional para a classe média – a ser atendida com recursos do SBPE (poupança) e do Sistema Financeiro Imobiliário – de modo que este segmento pudesse deixar de utilizar o FGTS, que seria voltado para as faixas de renda mais baixas. Propunha medidas para ampliar o mercado habitacional privado, buscando gerar condições favoráveis para que ele pudesse atender gradativamente setores médios com renda mais baixa.

Assim, partindo-se de um *mix* das três fontes básicas de recursos destinadas à habitação (mercado, FGTS e fundo de subsídio) compostas de forma a atender todos os segmentos sociais necessitados de moradia, pretendia-se ajustar a capacidade de pagamento à necessidade de moradia.

Para que a estratégia tivesse sucesso, seria necessário racionalizar a aplicação de recursos através da formulação de Planos Habitacionais, em nível municipal, estadual e federal. Os planos habitacionais, a serem articulados com os Planos Diretores, teriam o papel de estabelecer uma estratégia de enfrentamento do problema em cada unidade da federação, definindo programas específicos, adequados à realidade local, na perspectiva de organizar o enfrentamento do problema e evitar concessão de créditos que excedesse os valores compatíveis com as necessidades locais. Assim, os planos assumiam um papel fundamental para evitar o desperdício de recursos, em particular gastar mais do que o necessário por se adotar programas, tipologias e processos de produção de custo

superior ao que determinada situação exigia, como tem acontecido com frequência no Brasil. Caberia aos planos definir uma estratégia local de equacionamento do problema, num nível de detalhamento indispensável para estabelecer metas, prioridades e cronogramas de implementação do programa habitacional.

Finalmente, dentro desta estratégia geral, a política urbana e o desenvolvimento tecnológico cumpriam papel fundamental na busca indispensável de barateamento de custos da produção habitacional. A lógica do Projeto Moradia estava baseada na aproximação ou redução da diferença entre os valores de financiamento e a capacidade de pagamento da população, visando a diminuir o investimento global, a fim de equacionar problemas e recursos orçamentários para atender a população mais pobre.

Nesta perspectiva, o desenvolvimento tecnológico foi considerado outro aspecto essencial para baratear e dar qualidade ao produto habitacional. O desafio de equacionamento da questão não se limita aos aspectos institucionais e financeiros, mas também envolve a necessidade de uma nova abordagem técnica. Avalia-se que, se existissem recursos suficientes para produzir habitação em massa, os obstáculos tecnológicos impediriam um bom resultado, gerando desperdícios e ineficiência. Também em relação à necessidade de qualificação da administração para enfrentar a questão da habitação, o Projeto destacou a urgência de se criar mecanismos a fim de preparar as administrações para o desafio de impulsionar intervenções sobre as cidades que a proposta pressupunha.

Foi em relação à questão urbana que o Projeto Moradia se deteve com maior profundidade. Por um lado, apontando a necessidade de contar com novos instrumentos de regulação urbana que, no período de concepção do Projeto, em 1999/2000, o Estatuto da Cidade ainda era apenas um projeto de lei. Considerou-se a aprovação do Estatuto na estratégia estabelecida, uma vez que criaria condições para facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada, fosse combatendo a especulação com imóveis ociosos, fosse criando mecanismos para a regularização fundiária, fosse estabelecendo zonas especiais de interesse social capazes de preservar da valorização imobiliária, terrenos adequados à produção de moradia digna. Desde o início, o Projeto Moradia partiu da premissa que a moradia não podia ser desvinculada de sua inserção urbana, ou seja, definiu que a questão da moradia significava garantir o direito à cidade, envolvendo o acesso à infra-estrutura e aos serviços urbanos.

5 Governo Lula: criação do Ministério das Cidades e o início da implementação de uma nova política habitacional

Não temos ainda o suficiente distanciamento para avaliar de forma consistente as ações desenvolvidas pelo governo Lula na área da habitação, uma vez que a implementação de uma nova política habitacional requer um conjunto de medidas de ordem institucional, financeira e técnica que demandam tempo. Assim, não teria sido possível implementar neste prazo e na sua integralidade o Projeto Moradia, mesmo porque a proposta também requeria um aprofundamento e uma revisão, tendo em vista as condições concretas da administração, que não podiam ser previstas quando ele foi elaborado. Mesmo com estas restrições, entretanto, é possível detectar os avanços já conseguidos na implementação de uma nova política habitacional e urbana ao lado de obstáculos que retardam e dificultam o seu surgimento.

Por um lado, é visível o empenho do governo em criar as condições institucionais para viabilizar uma nova política urbana e habitacional no país. O Presidente, em um dos seus primeiros atos, criou o Ministério das Cidades, englobando, como propunha o Projeto Moradia, as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial e indicou para os principais cargos técnicos experientes e comprometidos com todo o processo de elaboração de propostas alternativas e com o ideário da Reforma Urbana. Malgrado a ainda frágil e pequena estrutura organizacional do novo Ministério, sua criação é histórica não só porque ele é o mais importante órgão nacional responsável pelo problema da moradia desde a extinção do BNH, como porque sua concepção, que pressupõe um tratamento integrado da questão urbana, representa um avanço em relação à tradicional fragmentação que tem sido regra na gestão pública.

O Ministério das Cidades foi criado com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Coube-lhe, ainda, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades.

Apesar do avanço que representou a criação do ministério, é necessário ressaltar que uma das suas debilidades é sua fraqueza institucional, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda. Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade.

Do ponto de vista de implementação do Projeto Moradia, um dos principais avanços ocorreu na construção da instância de participação e controle social da política urbana: o Conselho Nacional das Cidades. Em abril de 2003, o Presidente deu início ao processo de convocação da Conferência Nacional das Cidades, que se realizou em outubro, reunindo dois mil quinhentos e dez delegados de todo o país e que traçou as linhas gerais e as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, envolvendo todas as áreas do ministério.

O mais importante foi o processo de construção da Conferência, que se deu de baixo para cima, em todo o país, a partir dos municípios, culminando na Conferência Nacional. Esta seqüência participativa mobilizou 3.457 municípios, que realizaram conferências de caráter local e elegeram delegados para conferências estaduais, que ocorreram em todas as 26 unidades da Federação e que tiraram os representantes para a Conferência Nacional.

O regulamento das conferências estabelecia a participação de todos os segmentos da sociedade, o que permitiu criar fóruns de debate na maior parte das cidades do país, com a presença, além do poder público, nos três níveis de governo, de movimentos sociais, entidades empresariais, sindicatos, Universidades, associações profissionais, concessionárias de serviços públicos, entidades de representantes de vereadores, ONG's e institutos de pesquisa. As conferências possibilitaram o início da construção de uma verdadeira política nacional para as cidades, ou seja, uma política não-limitada à ação do governo federal, mas capaz de envolver o conjunto de instituições públicas e privadas, relacionadas com a questão urbana. Este processo teve continuidade com a realização da 2ª Conferência Nacional das Cidades em 2005. No entanto, a troca em 2005 do ministro Olívio Dutra, indicado pelo PT, e sua substituição por um ministro apoiado por um partido conservador da base governista, sem histórico com a luta para reforma urbana e com o programa original do governo Lula, significou um retrocesso, sobretudo na capacidade de o ministério articular

uma política urbana coesa e integrada. Vários técnicos comprometidos com esta agenda deixaram o governo, o que fragilizou o avanço institucional numa perspectiva mais progressista.

Se na esfera institucional e na gestão participativa pode-se dizer que de uma maneira geral se caminhou bem, os grandes obstáculos ocorreram no âmbito dos aspectos financeiros, sobretudo no período 2003/5. Embora o próprio Presidente tivesse, em mais de uma oportunidade, se manifestado pela criação do Fundo Nacional de Moradia, antiga reivindicação do movimento de habitação e pedra fundamental do Projeto Moradia, a área econômica do governo colocou restrições ao projeto-de-lei que tramitou por treze anos no Congresso. Depois de uma ampla reformulação, que restringiu a abrangência do FNM, um substitutivo foi aprovado no Congresso, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A restrição derivava do formato institucional, pois, de uma maneira geral, a área econômica é avessa à criação de fundos, posto que eles segregam recursos e reduzem a liberdade que os gestores do orçamento têm na utilização dos recursos. Ademais, a existência do fundo pressupõe, embora não garanta, a alocação de parcelas significativas do orçamento para fins de subsídio, o que contrariava a política de criação de *superavit* primário. Na lei aprovada, foi eliminada a possibilidade de o FNH agregar no seu interior um *mix* de recursos onerosos (FGTS) e não-onerosos (fiscais), como propunha o Projeto Moradia. O FNHIS tornou-se assim um fundo de investimento contanto basicamente com recursos orçamentários.

As dificuldades de implementação do Projeto Moradia, um dos grandes projetos de política pública do Presidente, derivam, sobretudo, da política econômica adotada pelo governo, que, até a alteração do Ministro da Fazenda, que ocorreu em 2006, dava continuidade às linhas gerais do período FHC. Mantidas as altas taxas de juros elevadas e as fortes restrições à utilização de fontes fiscais, com a fixação de um *superavit* primário superior ao adotado por FHC, ficaram reduzidas as possibilidades de implementação de um fundo de subsídio significativo para viabilizar o atendimento à população de baixa renda.

A predominância do FGTS como a principal fonte de recurso, utilizado sem subsídio até 2005, levou a uma restrita alteração no perfil de renda da população atendida, apenas atenuada pela criação, em 2004, de programas emergenciais, com dotações orçamentárias reduzidas, como o PEHP – Programa Especial de Habitação Popular –, que permitiu apoiar um restrito número de empreendimentos e pela

utilização, com regras novas, do PSH – Programa de Subsídio Habitacional –, um mecanismo criado no último ano do governo FHC para apontar recursos do orçamento. Após 2005, o quadro alterou-se substancialmente com mostraremos a seguir.

A criação do Sistema Nacional de Habitação foi aprovada pelo Conselho das Cidades, tendo sido proposta com a criação de dois subsistemas – o de habitação de mercado e o de interesse social. Enquanto o Subsistema de Habitação de Interesse Social depende, em grande parte, de implementação de um complexo processo institucional para articular Estados e Municípios ao novo sistema, uma série de medidas visando a dar segurança jurídica ao financiamento de mercado, há muito reivindicadas pelo setor privado, foi enviada em 2004 ao Congresso Nacional e aprovadas, permitindo ampliar a aplicação de recursos do SBPE e SFI em empreendimentos habitacionais, condição fundamental para que o FGTS possa ser direcionado para a faixa de interesse social.

A alteração dos programas habitacionais financiados com recursos do FGTS tem ocorrido de forma lenta, notando-se certa dificuldade em abandonar os modelos estruturados no governo FHC. Assim, os programas habitacionais continuam os mesmos, sendo que a prioridade do Ministério foi modificá-los para reduzir o perfil de renda dos beneficiários, o que vem sendo obtido, sobretudo após a ampliação dos recursos para subsídio, a partir de 2005. Uma novidade importante foi a criação de um programa voltado para associações e movimentos – o Crédito Solidário, viabilizado com recursos de um fundo antigo que estava desativado, o FDS – Fundo de Desenvolvimento Social –, que objetiva produzir habitação através de mutirão e auto-gestão em condições mais favoráveis de financiamento. Trata-se, entretanto, de um programa de fôlego curto, pois estes recursos são finitos, não dispondo de uma fonte sustentável a médio prazo para viabilizar sua continuidade.

6 Tendências recentes (2005-7): melhoria do cenário macro-econômico e ampliação do financiamento e subsídio habitacional

A partir de 2005, alterações relevantes ocorreram na área de financiamento habitacional, tanto no que se refere ao subsistema de habitação de mercado como de interesse social. Houve uma substancial elevação dos investimentos, de todas as fontes de recursos, ampliação do subsídio, foco mais dirigido para a população de baixa renda,

destinação crescente de recursos ao poder público e ampla captação de recursos de mercado, gerando o que muitos consideram um novo *boom* imobiliário. As transformações foram uma resposta às reivindicações dos movimentos de moradia do setor empresarial da construção civil e de todos os segmentos que vinham lutando pela priorização dos investimentos nas políticas sociais, mas também se vinculam à melhoria do cenário macro-econômico e de uma relativa flexibilização da política econômica, que vem gerando uma ainda restrita redução do *superavit* primário. Por outro lado, as medidas tomadas pelo governo para desonerar a construção civil e estimular o crédito imobiliário vem gerando efeitos extremamente positivos para dinamizar o setor.

A Lei Federal 10.391, aprovada em 2004, deu maior segurança jurídica ao financiamento e à produção de mercado, enquanto a retomada do SBPE e a abertura do capital do setor imobiliário significaram um crescimento inusitado do crédito para a produção habitacional. Em 2005, o Conselho Monetário Nacional emitiu Resolução obrigando os bancos a investirem em financiamento habitacional uma porcentagem de recursos captados através da poupança (SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). Embora por lei os bancos já estivessem obrigados a fazer este investimento, resoluções anteriores, desde a crise dos anos 80, liberaram as instituições financeiras para investirem em habitação, abrindo a possibilidade de aplicarem estes recursos no Banco Central, em título da dívida pública, onde rendiam muito mais. Com as alterações, o crescimento das aplicações de mercado foi muito expressivo e em três anos a produção com recursos do SBPE triplicou, como pode ser visto no Gráfico 2. Com a queda da taxa de juros, o crédito ficou mais barato e se conseguiu atender a uma clientela com uma renda mais baixa.

Por outro lado, desde 2004 vem ocorrendo uma substancial elevação dos recursos destinados à produção habitacional de baixa renda. O orçamento do FGTS cresce constantemente (atingiu sete bilhões de reais em 2007), assim como os recursos de origem orçamentária que, com a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2006), vem superando um bilhão de reais por ano. Mas no que se refere ao Subsistema de Interesse Social, o grande salto ocorreu com a Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, que tornou possível uma massiva aplicação de recursos deste, que é o principal fundo para investimento habitacional, em subsídios habitacionais, cujo montante atingiu, em 2006 e 2007, 1,8 bilhões de reais anuais. Com este subsídio e com outras alterações nos programas existentes, foi possível ampliar o atendimento na faixa de renda mais baixa, onde o *deficit* se concentra.

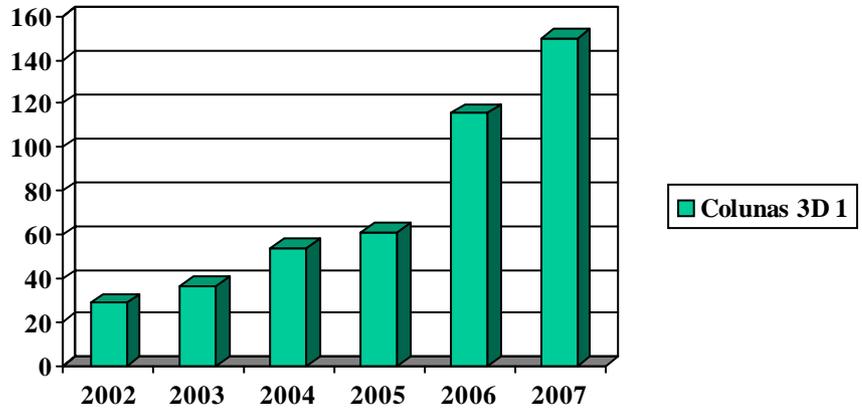


Gráfico 2: Evolução do número de unidade financiada com recursos do SBPE.Brasil - 2002-2007

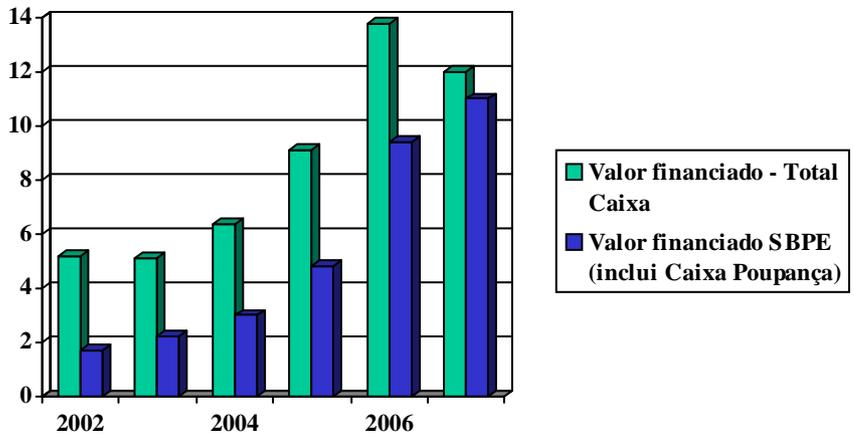


Gráfico 3 - Financiamento para habitação em R\$ bi - 2002-2007 (2007 Previsão).

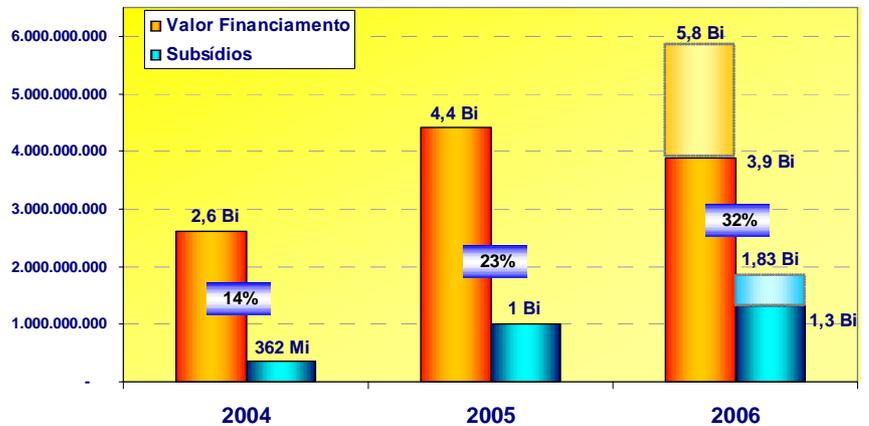


Gráfico 4 - FGTS - Execução orçamentária

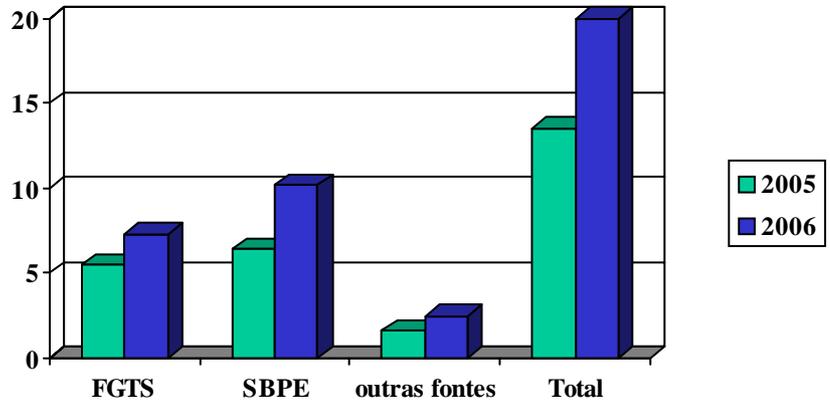


Gráfico 5 - Crédito para habitação por fontes de recursos 2006-2007 - em R\$ bi)

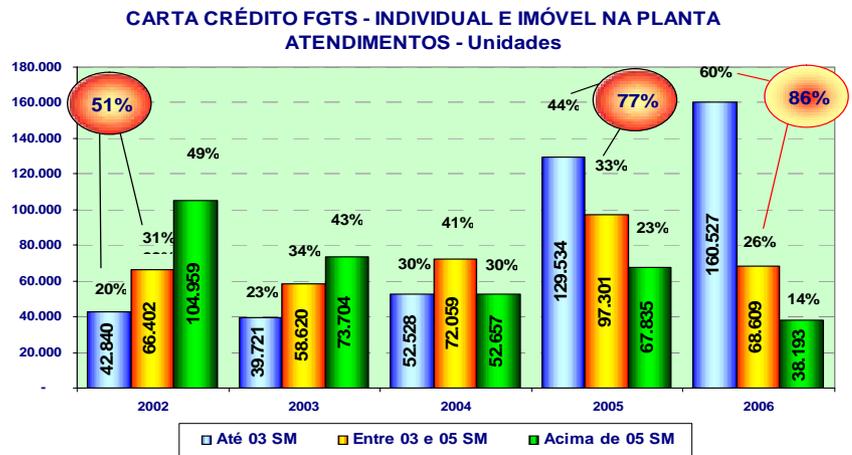


Gráfico 6 - Carta Crédito FGTS - individual na planta - atendimentos/ unidades

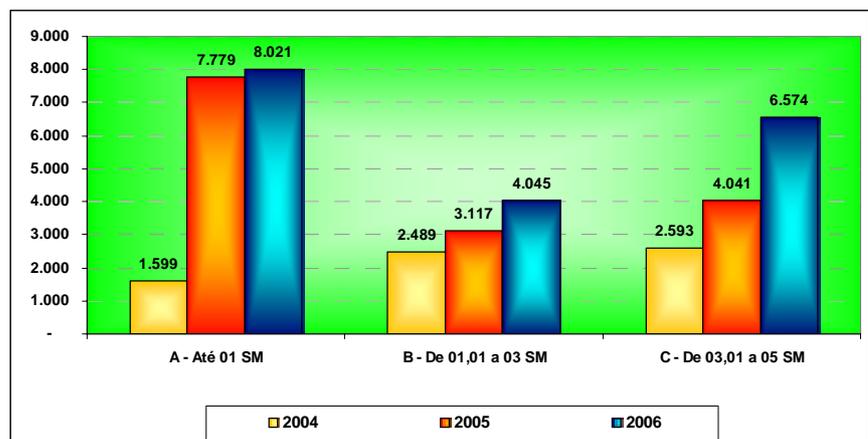


Gráfico 7 - Subsídios - desempenho por faixa de renda 2004-2006 - valor médio

Finalmente, é necessário citar, apesar de ser muito recente, a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que o governo anunciou no início de 2007. Trata-se de um grande programa de investimento em diferentes áreas (energia, rodovias, portos, saneamento e habitação) que altera parcialmente a rígida política de contenção de despesas que vigorou desde o início do governo Lula. Embora boa parte deste programa esteja voltada para obras de infra-estrutura para a produção, os setores de habitação e saneamento foram privilegiados, dirigindo-se as aplicações para a urbanização de assentamentos precários, ação que está necessariamente sob a responsabilidade do poder público. Calcula-se que nos quatro anos do segundo mandato do governo Lula deverão ser destinados cerca de 14 bilhões de reais apenas para este programa.

Considerando todos estes dados, parece inevitável que ocorra uma significativa alteração do quadro da produção habitacional do país, depois de vinte e cinco anos de estagnação. No entanto, uma série de pontos de estrangulamento poderá limitar as fortes expectativas existentes, voltadas para um enfrentamento mais integral do problema habitacional.

A ampliação da produção de mercado é estratégica para o enfrentamento sustentável do *deficit* habitacional, pois se o setor privado não produzir moradias para as faixas de renda média e média baixa, este segmento, que tem mais capacidade de pagamento, acaba por se apropriar das habitações produzidas para a população de baixa renda. No entanto, se ocorrer um *boom* imobiliário sem que haja uma adequada regulação do mercado de terras e sem que a cadeia produtiva da construção civil esteja em condições de fornecer os insumos necessários, existe forte risco de se gerar efeitos negativos, sobretudo para a produção de habitação de interesse social. Nas atuais condições, não está descartada uma forte elevação dos valores da terra e dos insumos da construção que terão como desdobramento uma maior dificuldade de atender aos setores que dependem da produção de habitação social.

Por outro lado, a elevação dos recursos da União para financiar programas de urbanização de favelas e assentamentos precários, a serem implementados pelos municípios, poderá encontrar um forte limite na baixa capacidade administrativa e gerencial dos governos locais, que não tem pessoal qualificado e estrutura institucional para enfrentar um repentino e acelerado processo de crescimento do investimento, correndo-se o risco de não gastar os recursos alocados ou gastá-los mal.

Desde o início dos anos 80, nunca as perspectivas foram tão boas para o enfrentamento em larga escala do problema habitacional, inclusive para a baixa renda. No entanto, se não forem tomadas as medidas necessárias no âmbito do planejamento habitacional, da regulação urbana, da cadeia produtiva da construção civil e da capacitação institucional, o crédito farto poderá gerar um *boom* imobiliário, mas, novamente, os setores de baixa renda poderão ficar de fora, reproduzindo-se o tradicional processo de exclusão territorial.