

Plano Nacional de Habitação

PRODUTO 2 Volume II

Contextualização do Plano Nacional de Habitação: análise e sistematização do contexto habitacional atual, constrangimentos, potencialidades e cenários possíveis

Contrato nº 47000391, Ref. BID Nr: 4000007130
BRA/00/019 – Habitar – BID

Dezembro 2007

5. Produção formal e informal da moradia

Neste capítulo são abordadas as formas de produção habitacional, desde a incorporação imobiliária até a autoconstrução precária. O capítulo foi dividido em dois grandes eixos: produção formal e informal. A produção formal é entendida como aquela de acordo com a legislação vigente, tendo com principais agentes o incorporador, o pequeno promotor e as cooperativas. Já a informal é aquela produzida a margem dos parâmetros legais, resultando, geralmente, num ambiente precário e insalubre e tem como exemplo mais comum e marcante a favela.

5.1. Provisão habitacional no Brasil

O acesso à moradia no Brasil dava-se, até os anos 30, preponderantemente, na forma de aluguel. Para a classe trabalhadora havia as vilas operárias e cortiços. Já durante a década de 30 começa a se discutir a produção estatal e aparecem os Institutos de Pensões e Aposentadorias, produzindo os primeiros conjuntos habitacionais voltados para cada categoria profissional. Ao longo das décadas de 40 e 60, sucessivas Leis do Inquilinato¹ congelando os aluguéis desencadearam a estagnação da produção pequeno-burguesa destinada a esse fim e, por consequência, a crise mercado de aluguéis. Assim, um negócio rentável durante anos, tanto para grandes como para pequenos proprietários foi, no médio prazo, desorganizado e desestruturado, devido à interferência governamental prolongada no mercado de locação. Produzia-se menos, havia menor interesse em investir em imóveis para aluguel, preferia-se colocar à venda os imóveis existentes ao mesmo tempo em que a população não parava de crescer, num fluxo ininterrupto. Nesse período se desenvolve, então, o conceito da casa-própria.

A crise desse modelo habitacional levou os proprietários de imóveis destinados a aluguel a procurar outros investimentos ou outras maneiras de garantir seu lucro em atividades imobiliárias e a maioria da população da cidade, que vivia em moradias alugadas, a buscar outras soluções de alojamento. A difusão da propriedade foi possível por meio de dois processos paralelos de produção, um destinado ao uso próprio gerando uma produção não destinada a um mercado de compra e venda em um primeiro momento;

¹ No Decreto Lei de 1942 estipulava-se o aluguel máximo a ser cobrado nos dois anos sucessivos tendo como base o valor em 31 de dezembro de 1941. Definiam-se as possibilidades de despejo e considerava-se qualquer violação como crime contra economia popular, punível com a reclusão do proprietário ou com pesadas multas. Esta Lei foi reeditada sucessivas vezes (Rossetto 2002, citando Bonduki 1998, Ribeiro 1997, Sampaio 1994, Villaça 1986).

outro, produzido segundo a lógica capitalista cujo objetivo visava à comercialização. Com o objetivo de obter lucro por meio da atividade imobiliária, recursos foram arregimentados a partir da ação de um agente, o incorporador imobiliário, cujo papel na coordenação do processo da produção capitalista da moradia foi essencial. Houve uma mudança de escala na produção imobiliária, com um salto significativo do montante do investimento nacional privado em novas construções e, também, uma mudança na tipologia das construções – popularizou-se o prédio de apartamentos como forma de ganhar mais solo.² Desde os anos 40, mas mais fortemente a partir dos anos 50, é possível identificar dois eixos de ação: a) expansão dos loteamentos - tanto nos vazios intersticiais da cidade, quanto na periferia, em sua grande maioria clandestinos; b) expansão dos edifícios residenciais verticalizados.

As estratégias de produção e comercialização, montadas para alcançar uma classe média em expansão com certo poder de compra e localizada na cidade, começou a dar mostras de estrangulamento particularmente devido à inflação e a falta de um sistema de financiamento imobiliário, impondo, já em meados da década de 50, limites para as possibilidades de crescimento desse setor.

As relações de compra e venda estabelecidas na produção da habitação-mercadoria são essencialmente diferentes das anteriores marcadas por relações entre proprietários e inquilinos. Esta última era regulada pela busca da apropriação de uma renda na forma de aluguel, que determinava o máximo de aproveitamento do terreno com um investimento mínimo, a fim de extrair maior renda, produzindo habitações coletivas, os cortiços, e o correr de casas e vilas. Neste tipo de produção predominava a construção por encomenda, organizada pelo proprietário. Já a produção para venda incluía um processo de comercialização baseado em estratégias para obtenção de lucro e buscava um resultado físico que maximizasse o capital investido.

A construção de edifícios de apartamentos exigia investimentos de maior porte com fluxo constante de recursos, afastando os pequenos investidores imobiliários e concentrando a atividade imobiliária na ação de um agente de produção – o incorporador – com capacidade de articular recursos e interesses de diferentes agentes e gerir a produção e a comercialização das unidades produzidas.

² Rossetto 2002, citando Souza, 1994; Feldman, 1996; e, Bonduki, 1998.

A partir de meados da década de 60 ocorre a consolidação da incorporação imobiliária, paralelamente à estrutura do Sistema Financeiro da Habitação, com a instituição da correção monetária e o aporte de significativos recursos para habitação. Todo este movimento está articulado com as mudanças estruturais no modo de acumulação ocorridas no período – a política de industrialização baseada em forte intervenção estatal.

Vinte anos mais tarde, o Sistema Financeiro da Habitação se desestrutura – altas taxas de inflação e sucessivos planos econômicos causando desequilíbrio nos contratos de financiamento e aumentando, de forma estratosférica a responsabilidade do FCVS – tendo como marco a extinção do BNH. Cria-se um vácuo na política habitacional brasileira e o setor imobiliário é fortemente impactado.

A estabilidade econômica conquistada a partir do Plano Real e consolidada nos últimos anos, a capitalização da poupança e do FGTS, a criação do Ministério das Cidades com a retomada da construção de uma Política Habitacional, estruturada em Sub-Sistemas de Mercado e Social, trazendo como inovações o Sistema Financeiro Imobiliário e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e, por fim, os importantes avanços no marco regulatório – o Estatuto da Cidade, o Patrimônio de Afetação, a Alienação Fiduciária, o Valor Incontroverso, a Retificação Administrativa de Áreas, entre outras medidas em tramitação – têm estimulado o “boom” recente do setor imobiliário.

A evolução da questão habitacional no Brasil demonstra que as diversas formas de provisão da moradia – incluindo o aluguel – constituem um conjunto contínuo e interdependente, onde a produção informal se amplia à medida que o mercado formal se torna mais restrito às camadas de mais alta renda e o investimento público se torna mais escasso ou menos acessível às camadas de mais baixa renda. Essa interdependência aponta para a necessidade de se abordar as três esferas de produção – pública, privada formal e informal – a fim de se compreender o funcionamento da estrutura geral de provisão habitacional. Neste item aqui apresentado, será abordada a produção privada formal.

5.1.1. Formas de Provisão

“A forma que assume a produção capitalista de moradia em cada sociedade é fruto das transformações ocorridas nas relações de produção que caracterizam as etapas anteriores da produção da moradia.”³

Existem basicamente dois grandes segmentos de produção privada – o que se estabelece como atividade produtiva capitalista visando a construção e comercialização de novos imóveis no mercado imobiliário e aquele que tem como finalidade inicial a produção de unidade habitacional para uso próprio; neste caso o bem se transformará em mercadoria quando for inserido no mercado de compra e venda caracterizado como de imóveis usados.

A prevalência da atividade produtiva de produção capitalista depende de condições gerais da economia que favoreçam a rentabilidade dos investimentos na circulação da moradia frente a outros investimentos; do crescimento urbano; da exclusão da massa trabalhadora da propriedade fundiária e imobiliária e da delimitação da sua localização em poucas zonas da cidade; e, por fim, da tolerância do Estado.

O segmento capitalista, orientado pela acumulação de capital, abrange o sub-mercado normal, onde o preço regulador da moradia é formado a partir das condições de produção, e o sub-mercado monopolista, cuja formação de preço se assemelha a situações de monopólio, dadas as diferenciações reais e simbólicas de cada empreendimento residencial. Esses dois sub-mercados são providos pela Incorporação Privada. Nesse segmento podem ser encontrados, ainda, o Pequeno Promotor e, com características distintas, as Cooperativas, posto que nessas a moradia mercadoria não circula necessariamente como capital.⁴ Já o segmento não-capitalista compreende as formas de auto-promoção.

- Incorporação Privada – definida pela Lei nº 4.591 de 1964 consiste na atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para a alienação total ou parcial, de edificações, ou de conjuntos de edificações compostas de unidades autônomas. O incorporador é a pessoa física ou jurídica – proprietário fundiário, construtor, agente imobiliário ou condôminos de edifícios vendidos em planta –

³ Ribeiro, Luiz César. Da propriedade fundiária ao capital incorporador. Tese de Doutorado, FAU-USP, 1991. pg.:131.

⁴ Ibid.

que, mesmo não efetuando a construção, compromisse ou efetive a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas, em edificações a serem construídas ou em construção sob regime condominial, ou que meramente aceite propostas para efetivação de tais transações, coordenando e levando a termo a incorporação e responsabilizando-se, conforme o caso, pela entrega a certo prazo, preço e determinadas condições, das obras concluídas. Na definição de Ribeiro (1987), o incorporador é a chave de todo o processo de produção e circulação, na medida em que permite a transformação de um capital dinheiro em terreno e edificação.

- Pequeno Promotor – A forma predominante é a transformação de imóveis antigos por meio de reformas e ampliações e a construção de um pequeno número de unidades, conjugadas ou não, por um agente que busca a apropriação de renda fundiária sob a forma de venda da unidade ou aluguel.
- Cooperativa – pessoa jurídica formada por um grupo de pelo menos 20 pessoas físicas que se reúnem para a produção habitacional via incorporação, administração ou sob regime de consórcio.
- Auto-Promoção – pessoa física que produz para si mesma seja para fins de residência ou aluguel, adquirindo os materiais e contratando profissionais. A tipologia aqui é a da unidade habitacional.

Quadro 5.1 – Tipologias

Promotor/Tipologia	Incorporador	Pequeno Promotor	Cooperativa	Auto-Promoção
Lotes Urbanizados	X			
Unidades Verticais	X	X	X	
Unidades Horizontais	X	X	X	X

Fonte: Elaboração própria.

5.1.2. Produção da Habitação – evolução, panorama atual e tendências

Há grandes lacunas de conhecimento sobre a provisão habitacional – produção e distribuição – mesmo a referente ao setor formal privado no Brasil. Seja pela alarmante falta de coleta e sistematização de dados – por órgãos públicos, instituições privadas, representações de classe e associações – seja pela carência de estudos acadêmicos. Os

diferentes arranjos entre o financiamento, a construção, a promoção, a comercialização, a participação da força de trabalho e o lugar ocupado pela terra no contexto da regulação (instituída e praticada), que geram a provisão habitacional, precisam ser ainda mapeados e analisados de forma sistemática.

As poucas informações disponíveis referem-se, basicamente, a produção habitacional pelo incorporador em algumas capitais e regiões metropolitanas, coletadas e sistematizadas por fontes diversas – Ademi, Secovi, Sinduscon, CBIC, Abecip, Federação das Indústrias, jornais, revistas especializadas, entre outros – em alguns casos apresentando números distintos para uma mesma região e período.

Para a elaboração deste Plano foram reunidas as informações disponíveis, coletadas nas fontes mencionadas a título de traçar um panorama da produção habitacional e suas prováveis tendências. Longe de ser um diagnóstico preciso, trata-se de um retrato possível. Uma significativa contribuição talvez seja justamente a de apontar para a necessidade de se articular um esforço de coleta e sistematização de informações e geração de conhecimento sobre a provisão da habitação no Brasil.

5.1.2.1. Produção Habitacional pelo Incorporador

Segundo a PAIC 2005 (Pesquisa Anual da Indústria da Construção-IBGE), o setor é formado por 105,5 mil empresas formais de construção, ocupando um contingente de 1,554 milhão de pessoas, gerando obras e serviços da construção no montante de R\$ 100 bilhões e adicionando R\$ 55,555 bilhões ao PIB brasileiro⁵. As empresas de grande porte constituem a minoria numérica, mas respondem pela maior parte da produção do setor, enquanto as empresas de pequeno porte, com até quatro pessoas ocupadas, representam 73% do total de empresas, embora ocupem apenas 15% da mão-de-obra e sejam responsáveis por não mais que 10% do valor das obras e serviços. O setor é, portanto, fortemente concentrado. Cinco empresas detêm 58% do Market Share no Rio de Janeiro e 27% em São Paulo, sendo que 2 delas estão presentes no ranking das “Top 5” em ambos os estados que são os maiores mercados do país:

⁵ Em 2003, a PAIC registrou cerca de 119 mil construtoras no país, responsáveis por um faturamento anual de R\$ 83 bilhões com R\$ 2,3 bilhões de contribuições à previdência oficial. A informalidade ainda é maioria no setor, com um total estimado em 170 mil empresas, de porte inferior às formais e com um rendimento médio anual de R\$ 28,3 mil, totalizando um faturamento anual de R\$ 4,8 bilhões. Essas, em geral, não têm CNPJ e não contribuem para a seguridade social, mas foram responsáveis por 37% do total de postos de trabalho sem carteira assinada estimado pela PNAD 2003 (cerca de 480 mil empregos). Fonte: Pesquisa Economia Informal Urbana do IBGE, em 2003.

Tabela 5.1 – Market Share

Empresa	São Paulo	Rio de Janeiro
Top 5	27%	58%
Cyrela	8%	25%* junto c/ RJZ
Gafisa	5%	7%

Fonte: Banco Itaú, ago/07.

Após ter amargado um período de retração de atividades⁶, a forte tendência de crescimento da produção habitacional nos últimos anos, comumente considerada de “boom” da construção, é evidenciada na evolução do volume de negócios, no aumento dos lançamentos de imóveis, no faturamento das empresas e nos lucros. Os balanços das companhias imobiliárias, publicados em nov.2007, apresentam lucros expressivos, confirmando o otimismo do setor. Os crescimentos foram de, no mínimo, dois dígitos e algumas empresas saíram do vermelho. O da Rodobens foi de 1.155%. A Cyrela, uma das maiores companhias imobiliárias do País, divulgou um lucro líquido consolidado de R\$ 90,01 milhões no terceiro trimestre de 2007, 187,7% superior ao do terceiro trimestre de 2006. No acumulado de janeiro a setembro, os ganhos dobraram em relação a 2006 e atingiram R\$ 330,8 milhões. O Ebitda (lucro antes de juros, impostos, depreciação e amortização), indicador que mede a capacidade de geração de caixa de uma companhia, cresceu nada menos que 318%⁷. A Construtora Tenda, focada no segmento popular, comercializou, entre julho e setembro de 2007, 1.886 unidades, representando um volume geral de vendas (VGV) contratado de R\$ 138,8 milhões e um crescimento de 252,1% do VGV contratado no mesmo período de 2006. O VGV contratado acumulado nos nove meses de 2007 cresceu 205,5%, passando de R\$ 102,1 milhões para R\$ 312 milhões. Sua receita operacional líquida apresentou crescimento de 89,6% em comparação com o segundo trimestre, e 182% superior a igual período do ano passado. No acumulado do ano, a receita operacional líquida da Tenda teve alta de 106,5% em relação aos nove primeiros meses de 2006.

⁶ Segundo Robson Gonçalves (Ipea, 1997), entre 1980 e 1984, a produção da indústria da construção civil retraiu-se acentuadamente, na esteira do processo de ajustamento recessivo à crise externa. Com a recuperação da economia, entre 1984 e 1987, o setor também se recupera, alcançando recorde de produção entre 1986/87. Entre 1987 e 1994, o produto da construção oscilou em torno de uma tendência à estagnação, de modo que em 1993 a produção real do setor da construção civil era cerca de 10% inferior à média de 1980.

⁷ “Lucro das construtoras dispara”, matéria publicada no Jornal O Estado de S.Paulo, em 15/11; e www.cyrela.com.br.

Segundo a XXXI Sondagem Nacional da Indústria da Construção Civil, realizada em maio de 2007, a redução das dificuldades financeiras e a estabilidade dos custos da construção, decorrente em grande parte da previsão de baixo crescimento dos custos com mão-de-obra, projetavam uma melhora da rentabilidade das empresas. Já a Sondagem seguinte (XXXII) confirma as expectativas de bom desempenho, mas identifica uma elevação nos custos com mão-de-obra da ordem de 7% em decorrência dos ajustes salariais definidos nos acordos coletivos recentes.

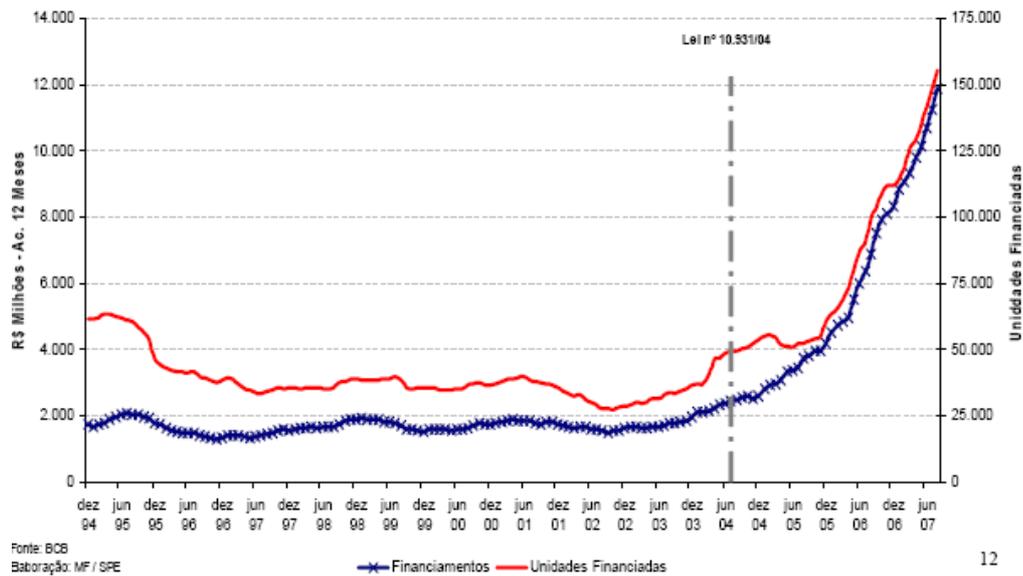
A participação da construção no PIB de 2003, segundo a nova metodologia de cálculo do PIB, ficou em 4,67%, em lugar da estimativa de 7,23%, na antiga metodologia. Para 2007, a estimativa é de um crescimento de 7,9% para a construção, para um crescimento de 4,1% do PIB do país. Todo esse dinamismo do setor tem rebatimento no emprego. Segundo pesquisa FGV Projetos/Sinduscon-SP, com base em dados do Ministério do Trabalho, em setembro de 2007, o mercado de trabalho cresceu 1,97% em relação a agosto, o que corresponde 33.875 novos trabalhadores com carteira assinada em todo o Brasil. De acordo com este estudo, de setembro de 2006 a setembro de 2007, o número de empregos no setor cresceu 9,48%, totalizando um saldo positivo de 151,5 mil vagas⁸.

Muitos são os fatores que têm contribuído para a retomada e expansão da construção no país. O cenário de estabilidade econômica, a redução das taxas de juros, a melhoria nos níveis de renda e empregabilidade, a maior oferta de crédito e as mudanças do marco regulatório, ampliando os direitos dos credores e a segurança dos adquirentes, imprimindo, portanto, maior segurança jurídica ao sistema de produção imobiliária, vêm impulsionando o aquecimento do setor. A desoneração tributária sobre insumos da construção é outro fator de estímulo, além de outras medidas governamentais recentes, tais como a liberação dos financiamentos a taxas pré-fixadas e a possibilidade de utilização de crédito consignado para financiamentos habitacionais.

A maior oferta de crédito no segmento público está refletida no aumento do volume de empréstimos no âmbito do SBPE, nas aplicações de recursos do FGTS e no orçamento do PAC para a área habitacional. A aplicação de recursos do SBPE em financiamentos imobiliários, conforme relatado no item 4 deste relatório, cresceu de um patamar de 2,7 bilhões em 2003, para 9,5 bilhões em 2006, sendo cerca de 40% desse valor destinado a novas construções. Até outubro de 2007, ela já superou a marca dos R\$ 14 bilhões.

⁸ “Crédito imobiliário cresce 142%”, matéria publicada no Jornal O Estado de S.Paulo em 15.11.2007.

Gráfico 5.1 – Evolução do Crédito Imobiliário - SBPE



No segmento de mercado, há o surpreendente efeito da capitalização das empresas do setor da construção que foram ao mercado aberto – cerca de 20 apenas entre 2006 e 2007. Listadas atualmente na Bovespa são 25 construtoras civis, 2 empresas de engenharia consultiva, 2 de intermediação imobiliária e 6 de material de construção. Os lançamentos de IPOs (oferta pública inicial de ações) superaram a captação de R\$ 11 bilhões, sendo que desses, R\$ 6,2 bilhões (56%) foram usados em atividades operacionais para aquisição de terrenos, incorporações e lançamentos, refletindo diretamente na expansão das ofertas de unidades no mercado.

O interesse do setor bancário pelo crédito imobiliário desponta como uma promissora oportunidade de expansão de negócios, acrescentando recursos de outras origens que não apenas do SBPE. Busca-se, ainda, a eliminação dos entraves para o desenvolvimento do mercado secundário e para a viabilização de empreendimentos habitacionais através de fundos de investimento imobiliário.

O foco da produção nos segmentos de alta renda vem se ampliando a medida que os segmentos mais populares passam a atrair a atenção das empresas – alia-se agora, ao volume expressivo dessa demanda, a renda real em crescimento refletida na migração de elevado número de famílias das classes D e E do consumo para a classe C, além da maior acessibilidade ao crédito, graças ao cenário de queda de taxas de juros e

alongamento dos prazos de empréstimos⁹. Estudo realizado pela empresa de pesquisa LatinPanel em 2006 mostra que entre os pesquisados das classes D e E, 69% declararam ter como prioridade a aquisição de um imóvel.

Rumo à classe C: novos posicionamentos do mercado

A busca de novos posicionamentos competitivos para atuação nesse mercado é observada na criação de subsidiárias por empresas tradicionalmente focadas nas classes média e alta e no surgimento de empresas especializadas no nicho das classes populares. No primeiro caso, um exemplo é o Grupo Plaenge – EGP Participações – especializado em empreendimentos de imóveis entre R\$ 160 mil a R\$ 700 mil, que criou a Vanguard, voltada para a Classe C com imóveis na faixa de R\$ 70 mil a R\$ 130 mil. Outro é o da Klabin Segall que firmou parcerias estratégicas com a CAIXA para o financiamento e com a MZM Empreendimentos Imobiliários para alavancar vendas no segmento popular, atenta às oportunidades em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹⁰. A Tenda, especializada na classe C, com atuação nos estados de SP, RJ, MG e BA, fechou o ano de 2006 com 25mil casas e apartamentos construídos – unidades de 2 quartos com 45 m² e de 3 com 54 m². As construções são padronizadas, feitas em linha de produção, com plantas simplificadas, sem corredores nem recortes e utilizando materiais mais baratos. Os prédios não têm elevador¹¹.

As unidades destinadas a Classe C na Tenda apresentaram, no terceiro trimestre de 2007, preço médio de R\$ 71,3 mil (em comparação aos R\$ R\$ 67,1 mil contabilizados em igual período em 2006)¹². A Tenda financia diretamente aproximadamente 80% dos seus imóveis por prazo de até dez anos e juros anuais de 12% mais a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Na Klabin Segall, unidades de 50m são vendidas a partir de R\$75 mil, financiadas pela CAIXA com prestações a partir de R\$250,00 e taxas de juros entre 6 e 10,16%aa + TR. Essas unidades destinam-se a famílias com renda a partir de 5 SM.

⁹ Segundo o estudo “O consumidor da Era Lula” da LatinPanel, 2,15 milhões de famílias migraram das classes D e E para a C em 2006 – “enquanto em 2005, a classe C representava 33% da população do País, este ano passou para 37%. Já a classe D/E, passou de 44% no ano passado para 39% este ano”.

¹⁰ “Klabin Segall traça estratégia popular”, matéria publicada na Gazeta Mercantil, em 22.03.2007.

¹¹ O Habib’s da Construção, Matéria publicada pela Revista Veja - 15/01/2007.

¹² Em comunicado, a empresa destaca que o resultado ainda não demonstra nem considera o efeito da entrada de recursos líquidos resultantes da IPO, ocorrida em 15.10.2007, quando a Tenda finalizou a emissão primária de 67 milhões de ações ordinárias e captou R\$ 603 milhões brutos. “Os resultados refletem um movimento potencializado pela entrada de R\$ 73 milhões na companhia e provenientes de capitalização principalmente por meio de private equity e confirmam o elevado potencial do segmento popular e o acerto da companhia em focar este segmento.” Gazeta Mercantil, São Paulo, 13 de novembro de 2007.

O impacto do aquecimento do mercado voltado para as classes mais populares já é sentido na elevação dos preços. Entre setembro de 2005 e setembro de 2006, imóveis usados destinados às classes C e D ficaram até 13% mais caros, enquanto construções novas tiveram valorização de 5% a 10%¹³. Além do aquecimento do mercado, o setor alega que o aumento dos preços dos insumos e dos terrenos também contribuiu para a elevação dos preços de venda dos imóveis.

Custos de produção

Com relação aos custos de produção, a média nacional (calculada com base no levantamento do período de fevereiro a junho de 2007) é de R\$ 684,19/m², sendo o último dado, de junho, de R\$ 695,50/ m². De acordo com esta média, o custo unitário básico de construção de uma unidade de 50 m² seria de R\$ 34.775,00.

Tabela 5.2 – Custo Unitário Básico da Construção (NBR12.721:2006)

fev/jun 07 - R\$/m ²	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Custo Médio	684,19	730,36	643,21	652,88	702,63	699,52
Custo jun/07	695,50	742,57	653,28	664,83	714,71	709,45

Fonte: CBIC, 2007, com base nos CUBs Estaduais, divulgados pelos SINDUSCONS. Elaboração própria.

Na composição média nacional desse custo, os materiais respondem por 51,23% do total, seguido pela mão-de-obra que representa 45,09%. Os custos de administração somam apenas 3,2% e os equipamentos a menor fatia com 0,48%.

Novamente, em termos regionais, observa-se uma considerável disparidade. O componente “materiais” representa mais de 64% do CUB da Região Norte, mas apenas 47% na Região Sudeste, enquanto o componente “mão-de-obra” tem um peso equivalente a quase 50% do CUB na Região Sudeste, mas apenas 33% na Região Norte. Ou seja, a Região Norte possui o CUB mais caro do país, em função dos altos custos de materiais – 40% maior por cada m² que o custo na Região Sudeste – enquanto oferece os menores salários para o trabalhador da construção. Entre as demais regiões o custo dos materiais não varia tanto, contudo a variação de custo da mão-de-obra supera os 38%.

¹³ Fonte: matéria publicada pela Gazeta Mercantil em 23.11.2006.

A Região Nordeste – que possui o menor custo médio/m² entre as 5 Regiões, 12% menor que o maior que é o da Região Norte – apresenta o 2º maior custo de materiais e o 2º menor custo de mão-de-obra.

Tabela 5.3 – Composição Média CUB - principais itens (material e mão-de-obra)

fev/jun 07 - R\$/m ²	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Materiais	350,52	468,21	360,53	343,92	332,46	352,08
Mão-de-Obra	308,52	242,77	255,63	278,88	348,23	319,24

Fonte: CBIC, 2007, com base nos CUBs Estaduais, divulgados pelos SINDUSCONS. Elaboração própria.

Produção imobiliária: quantificação

A produção está concentrada na Região Sudeste, preponderantemente nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. O Estado de São Paulo apresenta volumes de produção bastante superiores aos demais e tem absorvido quase a metade do volume total das operações realizadas com recursos da poupança, caracterizando, ainda, portanto, uma concentração dos investimentos. Contudo, já se observa o movimento de grandes construtoras, antes focadas no eixo Rio – São Paulo, em direção a outros estados/mercados, seja através de atuação direta, parcerias ou aquisições.

A estimativa de produção global para o país pelos incorporadores não está registrada e sistematizada e, portanto, não é possível analisá-la de forma mais consistente e aprofundada. Conforme já mencionado, há uma significativa carência de dados relativos à produção habitacional, mesmo no que tange às empresas formais do ramo da incorporação/construção. Além dos dados só estarem disponíveis para algumas capitais e Regiões Metropolitanas, há, em alguns casos, uma discrepância nos dados apresentados por fontes distintas, em função da metodologia utilizada e abrangência de coleta, como poderá ser verificado a seguir.

A Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC apresenta os seguintes números de lançamentos, vendas e estoques para algumas capitais brasileiras:

Tabela 5.4 – Levantamento do Mercado Imobiliário em Algumas Capitais

Total de Lançamentos								
Ano/Cap	Fortaleza	Maceió	São Paulo	Goiânia	Rio	Recife	BH	Porto Alegre
1998	-	-	-	1.584	-	1.158	1.420	1.153
1999	897	-	-	1.637	-	3.163	1.637	2.208
2000	1.054	247	22.935	2.078	-	2.775	1.230	2.708
2001	971	464	17.161	1.644	-	2.445	1.931	2.624
2002	1.050	143	16.517	2.381	-	3.513	976	2.681
2003	1.360	300	18.797	5.523	-	2.328	1.438	1.828
2004	671	775	15.706	2.831	6.371	1.766	1.343	2.171
2005	1.209	575	19.116	2.387	8.993	2.720	1.051	1.087
2006	937	168	20.966	1.615	8.773	1.710	1.351	2.123
Média das Unidades Ofertadas (estoque médio)								
1998	2.498	-	10.366	3.668	-	2.137	3.785	1.668
1999	2.905	-	12.438	2.884	-	2.537	3.217	1.965
2000	1.854	318	14.485	2.721	-	3.200	2.566	2.239
2001	2.011	531	15.504	2.373	-	3.106	2.866	2.454
2002	2.023	501	14.747	2.635	-	4.394	2.291	2.494
2003	1.602	434	15.650	4.437	-	4.718	2.239	2.513
2004	1.828	589	20.306	4.987	4.678	4.657	2.319	3.222
2005	1.746	783	20.392	4.579	3.407	4.411	2.098	3.327
2006	1.894	574	17.638	4.749	3.982	4.557	1.868	2.787
Média	2.040	533	15.725	3.670	3.461	3.746	2.583	2.519
Total de Unidades Vendidas								
1998	700	-	8.933	647	-	1.193	2.865	2.000
1999	1.116	-	11.184	1.027	-	1.966	3.563	1.983
2000	1.448	384	15.026	1.164	-	2.219	2.931	2.111
2001	1.014	447	14.123	878	-	1.609	3.293	1.825
2002	1.195	510	14.732	1.547	-	2.133	2.431	2.078
2003	1.133	461	13.557	2.380	-	1.463	1.910	1.828
2004	845	750	21.739	2.743	2.348	1.168	2.075	1.746
2005	1.142	708	23.810	2.207	2.691	1.457	2.036	1.755
2006	1.198	391	28.324	1.663	3.427	1.567	2.062	2.204

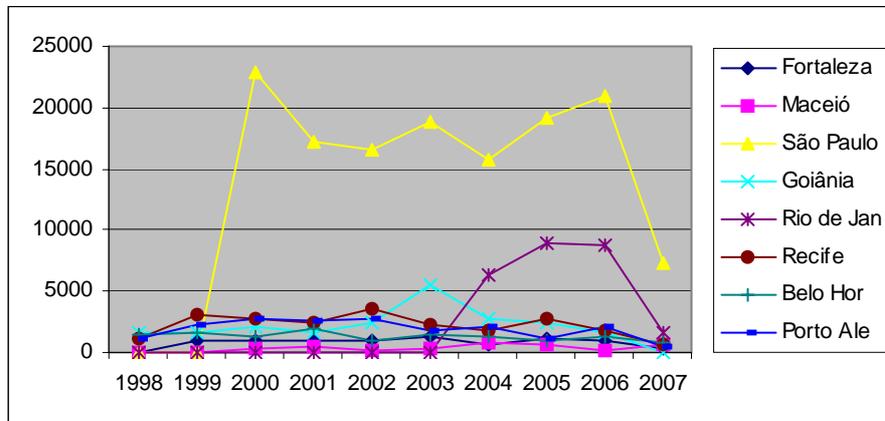
Fonte: CBIC. Elaboração própria.

Nota-se, a partir deste levantamento, a significativa diferença do volume de produção em São Paulo, onde os lançamentos em 2006 totalizaram cerca de 21mil unidades para as

demais capitais aqui listadas. Já Belo Horizonte e especialmente Fortaleza, que se situam entre as capitais brasileiras de maior contingente populacional, apresentam uma produção relativamente pouco aquecida.

Comparando-se o período de janeiro de 1998 a abril 2007, observa-se que os picos de lançamentos variam entre as capitais pesquisadas, sendo que em São Paulo e Porto Alegre foi o ano de 2000, em Fortaleza e Goiânia foi o de 2003, Maceió em 2004, Recife em 2002 e Belo Horizonte em 2001. As vendas também apresentam picos variados, sendo que São Paulo e Porto Alegre tiveram seu pico em 2006, Fortaleza e Recife em 2000, Maceió e Goiânia em 2004 e Belo Horizonte em 1999. Esse comportamento, aparentemente pouco homogêneo, parece ser justificado por lógicas internas aos mercados locais, a partir das estruturas e estratégias dos agentes que ali atuam. É preciso considerar, ainda, que os lançamentos contabilizados em determinado ano correspondem a decisões tomadas em anos anteriores. De novo, a carência de dados não permite chegar a conclusões mais precisas.

Gráfico 5.2 - Evolução dos Lançamentos



Fonte: CBIC. Elaboração própria.

Essa produção é composta por, na sua maioria, empreendimentos verticais – prédios de apartamentos – além de “condomínios” horizontais de casas e villages.

A produção formal de loteamentos aparece em menor quantidade, localizada nas regiões periféricas das grandes cidades, litorâneas ou nas cidades pequenas e médias. No entanto, verifica-se uma forte tendência que retoma a produção de loteamentos. São os chamados loteamentos fechados, disponibilizados ao longo das principais rodovias, em distâncias acessíveis dos principais centros urbanos e vendidos como refúgios para

famílias que buscam segurança e conforto longe do caos urbano. Terrenos de todos os padrões se multiplicam em cidades ao redor das metrópoles¹⁴. Embora se trate, a princípio, de uma produção considerada legal, quando promovida por empresas do setor formal, existe o fenômeno do loteamento fechado – “condomínio” – que consiste, na verdade, em uma ilegalidade. A legislação que impacta a produção de loteamentos é vasta e boa parte dela encontra-se em revisão, nos três níveis federativos, a exemplo do Projeto de Lei 3.057/2000 apensado recentemente ao PL 20/2007.

Com base em pesquisas locais, realizadas por ADEMI, SECOVI e SINDUSCONs, foi possível colher dados de produção mais detalhados e mapear tendências do mercado imobiliário residencial em alguns municípios e Regiões Metropolitanas, apresentados separadamente a seguir. Conforme já mencionado, em alguns casos, os números apresentados divergem da tabela da CBIC acima. Quando não são apresentados novos números é porque ou eram idênticos aos da CBIC ou não foram encontrados.

A. Região Metropolitana de Fortaleza

Tabela 5.5 – Lançamentos Unidades Habitacionais

2004	2005	2006	2007*
782	1.421	1.246	640

Fonte: Pesquisa IVV No.129, julho.2007, Sinduscon-CE.

*Nota: Lançamentos registrados de jan a julho de 2007.

A seguir, dados sobre a oferta de imóveis residenciais – unidades disponíveis para venda – na região, nos meses de julho de 2006 e 2007.

Tabela 5.6 – Oferta de imóveis residenciais por tamanho

área m ²	Jul/06	Jul/07	Varição %
< 50	891	710	-20,31
50 a 100	212	524	147,17
100 a 150	403	449	11,41
> 150	1192	931	-21,90
Total	2698	2614	-3,11

Fonte: Pesquisa Direta FIEC/IEL

¹⁴ OESP. Caderno Viver em São Paulo, 19 outubro 2007.

Tabela 5.7 – Oferta de imóveis residenciais por tipologia

No. Quartos	Jul/06	Jul/07	Varição %
1 quarto	20	7	-65,00
2 quartos	985	1127	14,42
3 quartos	1557	1259	-19,14
4 quartos	136	221	62,50
Total	2698	2614	-3,11

Fonte: Pesquisa Direta FIEC/IEL

Tabela 5.8 – Oferta de imóveis residenciais em jul/2007

área (em m ²)	total ofertas	%	preço médio/m ² de oferta	preço médio/m ² de venda*
40 a 55	514	19,7	R\$ 1.120,55	R\$ 1.415,20
56 a 70	617	23,6	R\$ 2.253,20	R\$ 1.953,29
71 a 100	642	24,6	R\$ 2.661,40	R\$ 2.207,97
101 a 140	524	20,0	R\$ 2.113,07	R\$ 2.113,07
acima 140	317	12,1	R\$ 754,81	R\$ 2.982,85
Total	2614	100	R\$ 1.920,94	R\$ 2.370,04

Fonte: Pesquisa Direta FIEC/IEL

* Nota: Preço médio do m² das unidades efetivamente vendidas no mês de jul.2007. O número de unidades vendidas não corresponde ao número de unidades ofertadas.

Considerando o preço médio de venda e os preços relatados para as áreas consideradas nobres, o preço médio apresentado para as unidades acima de 140m² parece estar equivocado e estaria, nesse caso, reduzindo o preço médio total. O bairro de Aldeota abriga 17,75% das ofertas de julho de 2007 e o preço do m² é de R\$ 2. 931, 96. Nas áreas mais nobres da Região – Mucuripe, Dionísio Torres, Meireles e Porto das Dunas o preço do m² ultrapassa os R\$ 3 mil. Por outro lado, as áreas mais populares apresentam preços/m² a partir de R\$ 475,34 – Tabapuá, seguida por Antonio Bezerra, R\$ 569,30/ m² e Tabuba R\$ 793,41/ m².

As unidades maiores que 150m² representam 35,62% das unidades ofertadas em julho de 2007 e embora tenham tido uma queda relativa ao mesmo período de 2006 de 21,9%, ainda ocupam a liderança das ofertas. Quanto à tipologia, apesar da queda de quase 20% de jul.2007 em comparação com jul.2006, a prevalência ainda é das unidades de 3 quartos – 48,2% das 2.614 ofertadas – seguidas pelas de 2 quartos que representam 43% do total e tiveram crescimento de 14%. Juntas somam 91,3% das unidades, enquanto as de 4 quartos correspondem a 8,4% e as de 1, apenas 0,3%.

A maior parte dos imóveis ofertados em julho de 2007 encontrava-se em fase de estruturação (40,17%) ou acabamento (22,88%).

B. Goiânia

Entre jun/2006 e jun/2007 foram lançadas 1.287 unidades, distribuídas em 21 empreendimentos na cidade. A média mensal de unidades disponíveis nesse período foi de 5.048 e o total comercializado foi de 2.819.

Em jun/2007, a maior parte dos imóveis ofertados são apartamentos de 3 e 2 quartos, seguidos por apartamentos de 4 quartos, sendo apenas 134 unidades de 1 quarto. Havia também 1.088 lotes à venda. O mercado estava assim distribuído:

Tabela 5.9 – Distribuição do mercado imobiliário por classe

CLASSE	QTD. DISPONÍVEL	QTD. VENDIDA
Apartamento	3.974	261
Casa	163	3
Comercial	206	10
Cond. Horizontal	578	19
TOTAIS	4.921	293

Fonte: Ademi-GO.

Tabela 5.10 – distribuição do mercado imobiliário por fase da obra

FASE DA OBRA	QTD. DISPONÍVEL	QTD. VENDIDA
Lançamento	951	29
Fundação	991	88
Estrutura	629	29
Alvenaria/Instalação	1.230	48
Revestimento/Pintura	469	35
Concluído	651	64
TOTAIS	4.921	293

Fonte: Ademi-GO.

Segundo a Ademi-GO, o m² construído na região do Jardim Goiás valorizou mais de 70% nos últimos dois anos, tornando-se hoje o mais caro da capital, com preço médio de R\$ 2,5 mil, chegando até a R\$ 2,9 mil em alguns empreendimentos. Credita-se este aumento aos investimentos públicos na região – pavimentação das ruas e a construção do Parque

Ecológico Flamboyant – além da oferta de serviços, como shopping, redes de supermercados, hotéis e vias de acesso.

C. Porto Alegre

Houve crescimento das vendas de 38,7% nos primeiros sete meses de 2007 comparativamente a igual período do ano anterior (respectivamente 1.815 e 1.307 unidades vendidas). Os negócios envolvendo apartamentos de três quartos puxaram as vendas de julho de 2007, representando 80,8% do total de negócios realizados, seguidos dos apartamentos de dois dormitórios, com 12,02%.

Observa-se maior concentração de negócios envolvendo imóveis acima de R\$ 122 mil até R\$ 160 mil (63,87% do total comercializado no mês), seguidos dos imóveis entre R\$ 207 mil e R\$ 254 mil (8,98%) e dos imóveis entre R\$ 160 mil e R\$ 207 mil (8,01%).

Porto Alegre também exhibe concentração geográfica na atividade imobiliária, com quatro bairros concentrando 80,2% do volume de imóveis vendidos em julho/07 – Partenon (62,4%), Teresópolis (7,36%), Petrópolis (6,78%) e Passo D'Areia (3,68%).

Imóveis na planta ou em construção responderam por 89,06% dos negócios realizados em julho, enquanto somente 10,94% das unidades comercializadas no mês já estavam concluídas. Observa-se uma queda de 16,77% na oferta de imóveis novos em relação a 2005, uma redução de 3,56% no número de empreendimentos e de 3,43% no número de empresas em relação a 2006. Essa diminuição de atividade verificada é atribuída a uma tentativa de re-acomodação do mercado, face à oferta excessiva existente até 2006. A pesquisa apurou, ainda, que a média anual de empreendimentos ofertados por empresa é de apenas 2,05.

O auto-financiamento respondeu pela alavancagem de 56% das unidades em produção, enquanto 39% das unidades em oferta usaram o sistema financeiro.

D. Grande Recife

Os lançamentos habitacionais na Grande Recife, pelo setor privado, contabilizados pela pesquisa da UPT/FIEPE/Ademi-PE coincidem com os apresentados pela CBIC. Entre 2002 e 2004 observa-se uma tendência de queda nos lançamentos, com forte recuperação em 2005, mas nova queda em 2006, apresentando o menor patamar desde

2001 (na série histórica ampliada supera apenas o volume de 1998 que foi de 1.158 unidades).¹⁵

Segundo informações obtidas em entrevista com representante da Ademi de Recife, há uma recuperação do mercado local mas não com a euforia que se apresenta no sudeste do país. No entanto, salienta que o volume de oferta de imóveis é superior às vendas. Dados da pesquisa FIEPE/ UPTEC¹⁶ exemplificam o exposto: dos 350 mil m² ofertados em julho de 2007, 21 mil m² tinham sido comercializados no mesmo período.

A tipologia predominante nos lançamentos é o apartamento de 3 quartos (em torno de 40% do total), com área entre 50 e 100m², embora, em 2006, os lançamentos de 4 quartos, acima de 100m² tenham representado 37% do total, superando os de 3 quartos (35%);

Desde 2002 observa-se uma tendência de crescimento da oferta de unidades de 1 quarto social, que chegaram a representar 18,6% dos lançamentos em 2006, embora essas unidades ainda representem a menor parcela do estoque do mercado. Ao crescimento dos lançamentos de 1 quarto é atribuída uma leve redução na metragem quadrada dos imóveis vendidos de 4,0% entre 2005 e 2006.

Nas vendas observa-se uma tendência de crescimento dos percentuais de unidades negociadas diretamente pelo incorporador, com média de 65% para o período de 2003 a 2006, atingindo pico de 75,4% no último ano. As modalidades condomínio e cooperativa que apresentavam tendência de crescimento entre 2000 e 2003 (respectivamente 9,2% e 19,8% em 2000, para 21% e 21,4% em 2003) vêm apresentando tendência de queda, respondendo por apenas 12% e 9,4% das vendas em 2006. A menor parcela é vendida através de financiamentos bancários, que apresenta média de 4,5% entre 2003 e 2006, tendo chegado a 6,2% em 2004, voltando a cair para 3,2% em 2006.

Ao longo de todo o período observado, mantém-se a concentração dos lançamentos na área de Boa Viagem.

¹⁵ A fonte dos dados é a pesquisa direta conduzida pela UPT da FIEPE, com o apoio do SINDUSCON/PE, SECOVI/PE e ADEMI/PE. O plano de cobertura amostral corresponde a mais de 80,0% do total de ofertas/lançamentos no mercado imobiliário do Grande Recife e o período da base vai de jul 2001 a jul 2007.

¹⁶ FIEPE/ UPTEC – Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco/ unidade de pesquisas técnicas. Índice de velocidade de vendas. Ano II, n.7, julho 2007

E. Município do Rio de Janeiro

Tabela 5.11 – Lançamentos Habitacionais

Ano	2003	2004	2005	2006	2007
Num Unids	6.275	5.365	8.797	8.565	3.578
Preço/ m ²	R\$ 2.677	R\$ 2.344	R\$ 2.883	R\$ 3.724	-

Fonte: Ademi-RJ¹⁷, elaboração própria.

Nota: os dados de 2007 referem-se ao totalizado no 1º semestre.

No Rio de Janeiro, entre 2003 e 2006, observa-se um maior volume de lançamentos no 2º semestre (cerca de 60% do total anual), com pico no mês de novembro. Se mantida essa tendência, o volume total projetado para 2007 seria de 8.900 unidades.

Há uma redução do número de empreendimentos, com prevalência de empreendimentos maiores, com maior número de unidades e que incluem infra-estrutura de lazer, em paralelo a um aumento do m² construído e do valor de venda, sugerindo um direcionamento do mercado para imóveis maiores e mais luxuosos. Essa tendência está refletida no aumento do preço de venda do m² - 23% em 2005 em relação a 2004 e 29% em 2006 em relação a 2005.

O segmento residencial vem representando, desde 2003, cerca de 90% de todos os lançamentos imobiliários e, em termos de tipologia, uma média de 82% do total de unidades é de 2 ou 3 quartos.¹⁸

Os lançamentos também estão fortemente concentrados do ponto de vista geográfico, com mais de 70% (incluindo aí também os imóveis comerciais) localizados em 3 áreas – Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Jacarepaguá.

¹⁷ Pesquisa realizada através de questionário preenchido pelos seus associados (todos os grandes incorporadores existentes e outros de pequeno e médio porte), além de outras empresas não associadas que enviam voluntariamente os seus dados sobre lançamentos imobiliários. A Ademi-RJ estima que pelo menos 80% do total de lançamentos esteja contabilizado nesta base de dados. O período da base vai de 2003 a 2007.

¹⁸ Média calculada com base nos dados de lançamentos dos 1ºs semestres de 2003 a 2007.

F. Região Metropolitana de Salvador

Os lançamentos habitacionais em Salvador, pelo setor privado, contabilizaram:

Tabela 5.12 – Lançamentos habitacionais

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
3.807	1.832	3.679	4.037	4.111	3.065	2.975	2.511	2.557	5.098	2.161

Fonte: Ademi-Ba.¹⁹ Elaboração própria.

*Nota: Os lançamentos em 2007 correspondem apenas ao contabilizado no 2º trimestre do ano.

As unidades de 2 quartos representam o maior percentual das unidades vendidas entre 1997 e 2002 (de 20 a 36% do total), seguidas pelas unidades de 3 quartos (de 13 a 25%). Juntas, nesse período, somam entre 40 e 56% do total. A venda das unidades de 4 quartos cresce de 5,45% em 1997 para 20,63% em 2005, enquanto as de 1 quarto também crescem de 4,3% para 17,55% entre 1997 e 2004. Em 2006 observa-se uma queda nas vendas das unidades de 1 e 4 quartos (9,31% e 11,57% respectivamente), enquanto há um aumento das vendas de aptos de 3 quartos (32,02%).

As unidades vendidas acima de R\$ 250 mil apresentam forte tendência de crescimento, saindo de um patamar de apenas 2,19% do total de unidades vendidas em 1997, para 23,23% em 2005 e 22,10% em 2006. O mesmo acontece com as unidades entre R\$ 125 e R\$ 250 mil, que saíram de um patamar de 4,75% em 1997 para 27,61% em 2006. O oposto, contudo, ocorreu com as unidades de até R\$ 50 mil, que representavam 36% das vendas em 1997, chegaram a 55,8% em 1999 e em 2006 representaram apenas 2,48%. É importante observar que durante todo o período da pesquisa, não se coletou informação sobre o valor de venda de uma média de 11,65% do total das unidades vendidas.

Os lançamentos de imóveis residenciais representaram 84,11% do total do mercado imobiliário entre jul/2006 e jun/2007, sendo que desses 89% eram apartamentos e 11% eram casas.

No 2º trimestre de 2007 havia 1.082 lotes disponíveis para venda, enquanto o acumulado vendido entre jul/2006 e jun/2007 foi de 243 unidades. Esses lotes concentram-se basicamente no litoral norte da região.

¹⁹ Pesquisa Imobiliária realizada através de questionário preenchido pelos associados Ademi (cerca de 90% dos incorporadores formais existentes no estado). O período da base vai de 1997 a 2007.

G. São Paulo – Município e Região Metropolitana

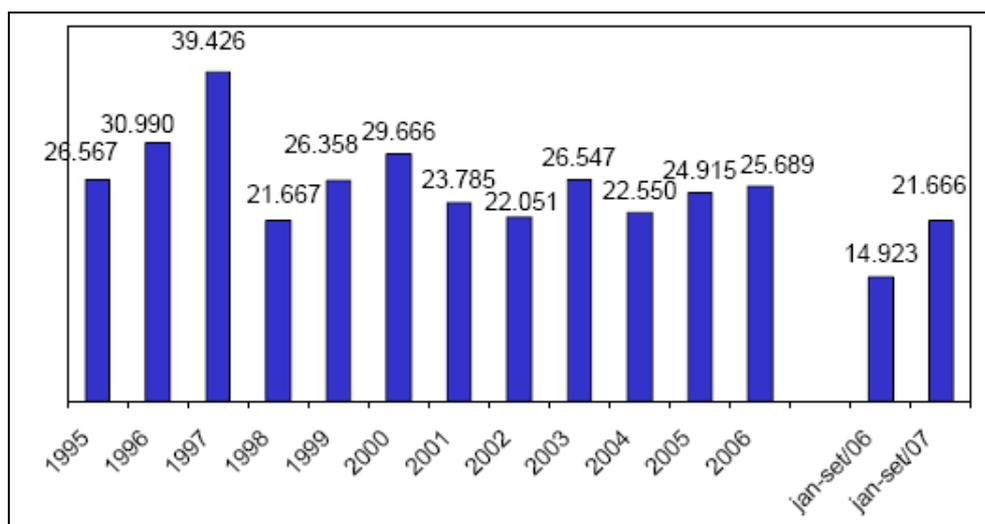
Tabela 5.13 - Lançamentos Habitacionais

Local/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mun. SP	26.358	29.666	23.785	21.157	26.367	22.315	25.287	25.389
RMSP	32.946	37.963	32.748	29.875	34.544	27.203	33.744	34.427

Fonte: Secovi-SP.

Os lançamentos, desde 2000, têm apresentado leve oscilação entre crescimento ou redução, com uma média de 25 mil unidades/ano no Município e de quase 29 mil na Grande São Paulo. No primeiro semestre deste ano de 2007, o número de lançamentos na RMSP alcançou o maior patamar dos últimos 10 anos, somando quase 19 mil unidades. Segundo a Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp), na Grande São Paulo houve um crescimento de 77,6% nos lançamentos imobiliários no primeiro trimestre de 2007 em comparação ao mesmo período de 2006, enquanto que no município, o crescimento referente ao período de jan a set do ano de 2006 para 2007 foi superior a 45%. Os volumes vêm crescendo de R\$ 7,6 bilhões em 2004 para R\$ 11,5 bilhões em 2006 e projeta-se, para o ano de 2007, que alcancem R\$ 13,8 bilhões²⁰.

Gráfico 5.3 – Lançamentos Habitacionais 1995 - 2007



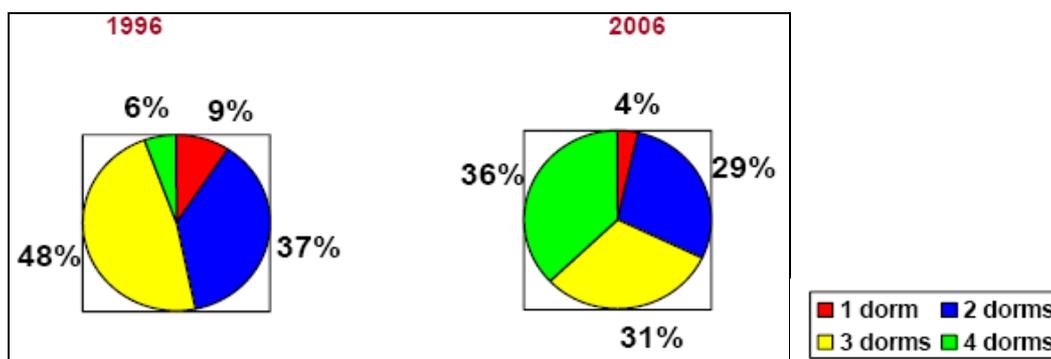
Fonte: Embraesp²¹.

²⁰ Fonte: Banco Itaú.

²¹ Apresentado por Ricardo Yazbec, FIABCI, na Conferência de Crédito Imobiliário promovida pelo BACEN, Salvador, nov.2007.

Observa-se que a participação dos imóveis de 2 quartos no total de lançamento cai em 2006 em comparação com 1999, mas em 2007 eles tornam-se as vedetes do mercado imobiliário e ficaram menores e mais caros. Foram 8.154 unidades (43,5%) lançadas entre jan e set/07, contra 6.881 (37%) de quatro dormitórios, 3.351 (18%) de três e apenas 278 (1,5%) de um dormitório. Observa-se, portanto, até o momento, uma significativa perda de participação nos imóveis de 3 quartos.

Gráfico 5.4 – Lançamentos por Tipologia – 1996 e 2006



Fonte: Embraesp.²²

De acordo com a Embraesp, nos 3 primeiros trimestres do ano o preço médio do m² dos imóveis de 2 quartos foi de R\$ 2.298, 4% mais que os R\$ 2.210 do ano anterior, enquanto, a metragem média foi reduzida de 54 m² em 2006 para 52 m² em 2007.²³ Por outro lado, os preços das unidades de três e quatro dormitórios caíram, puxando a média global do valor do metro quadrado útil para baixo: de R\$ 3.563 para R\$ 3.185. A queda no tamanho das áreas foi verificada em todos os segmentos. A metragem média geral caiu de 108 m² para 100 m².

O aumento do preço é atribuído à alta liquidez do segmento de 2 dormitórios, que vem registrando aumento de vendas (VSO - Vendas Sobre Oferta - médio de 35%) motivado pelos financiamentos habitacionais que estão mais acessíveis. Já a queda da área útil média é explicada pelos empreendedores pela escassez e encarecimento dos terrenos.

As vendas na cidade de São Paulo vêm crescendo nos últimos anos, na marca de 48,8% em 2004 em relação a 2003, de 18% de 2005 em relação a 2004 e de 20,1% entre 2005 e 2006, ultrapassando a marca de 25mil unidades. O valor médio por número de

²²Apresentado por Ricardo Yazbec, FIABCI, na Conferência de Crédito Imobiliário promovida pelo BACEN, Salvador, nov.2007.

²³ O Estado de São Paulo. “Menores e Mais Caros”, publicada em 21/10/07.

dormitórios em 2006, variou de uma média de R\$ 119 mil para 1 e 2 quartos, R\$ 265 mil para imóveis de 3 quartos e R\$ 724 mil para 4 quartos. Do total de unidades lançadas em 2006. De modo geral, houve desempenho favorável na venda de imóveis com valores de até R\$ 350 mil, atribuído ao fato de ser a faixa de crédito do SFH.

As vendas de imóveis usados crescem em 37 cidades do Estado de São Paulo, revertendo uma tendência de baixa de 2006, segundo pesquisa divulgada no 3º trimestre de 2007 pelo Conselho Regional de Corretores de Imóveis (Creci-SP).

5.1.2.2. Produção pelo Pequeno Promotor

O Pequeno Promotor pode ser desde um proprietário de lote a um pequeno empreendedor, que ao juntar suas economias decide investir em imóveis para venda. A pequena promoção pode acontecer tanto de forma legal – a propriedade é legalizada e de posse de toda a documentação e o promotor busca aprovação na Prefeitura, com o objetivo de colocar no mercado um imóvel que pode, inclusive, ser financiado – quanto de forma ilegal, seja porque a legalização do imóvel é impossível e, a compra e venda ocorrem mediante compromisso entre as partes, muitas vezes intermediada pelas imobiliárias locais, seja porque não são seguidos os trâmites de aprovação municipal.

Para a produção, na modalidade legal, o promotor contrata engenheiros ou construtores que exercem sua atividade como profissionais liberais e, ao final da obra, coloca a unidade à venda. Trata-se, via de regra, de um investimento relativamente pequeno e que mobiliza o capital até a comercialização, pois esse tipo de empreendedor não busca financiamento para a produção, nem vende na planta. Nem sempre o resultado é positivo e nesse caso, o pequeno promotor pode sair do ramo imobiliário, ou empreendê-lo como uma segunda atividade.

Em geral esses empreendimentos resultam em sobradinhos, com 60 a 80 m² de área construída, geminados entre si e com recuo nas laterais, não ultrapassando as densidades de construção de outras tipologias; no entanto, agrega número de pessoas e de carros em espaços que antes eram ocupados por uma única família. Esta produção é dificilmente registrada e passível de quantificação, exceto nos processos de aprovação nas prefeituras municipais.

Em Taboão da Serra – SP, cidade de cerca 200 mil habitantes na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, a pequena promoção responde pela maior parte das provisões e

dos imóveis a serem comercializados e pela maioria dos imóveis aprovados pela Prefeitura local entre 2000 e 2004.

5.1.2.3. Produção por Cooperativas

As cooperativas habitacionais surgem no Brasil na década de 60, com a criação do BNH e do SFH. Aos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOPS – e ao Programa de Cooperativas Habitacionais cabiam a prestação de assistência, apoio e coordenação da estrutura cooperativista. A partir dos anos 70 as cooperativas deixam de atuar próximas aos interesses dos trabalhadores sindicalizados e seus empreendimentos se moldam aos mecanismos do mercado, o que representou uma descaracterização absoluta da proposta inicial. A Constituição Federal de 1988 resgata a autonomia das cooperativas perante o Estado, mas é somente a partir do plano Real e da paulatina conquista da estabilidade econômica, que grupos organizados – associações e cooperativas – passam a buscar alternativas para o financiamento. Difundem-se então experiências bem sucedidas de planos de autofinanciamento de moradia.²⁴

A cooperativa habitacional é, por definição, uma sociedade civil sem fins lucrativos constituída por um determinado número de associados com interesses comuns, a partir de um objetivo comum: aquisição de moradia. Como cooperados todos tem os mesmos direitos e deveres e as decisões devem ser tomadas de comum acordo em assembléias gerais. Com base na Lei Nacional do Cooperativismo (Nº 5.764 de 16.12.1971) a cooperativa habitacional deve ser "...constituída com o objetivo de proporcionar exclusivamente aos seus associados: a construção e aquisição da casa própria a preço de custo, e sua integração sócio-comunitária". Contudo, para garantir esses dois pressupostos, que constituem o sentido básico das cooperativas habitacionais, é necessário que haja efetivamente uma nucleação de pessoas participantes e conscientes do significado do processo cooperativo.²⁵

As cooperativas representam, portanto, uma forma de adquirir um imóvel a preços inferiores aos do mercado – redução estimada entre 30 e 40% – ampliando o acesso à moradia. Na modalidade cooperativada a definição do comprador da unidade a priori reduz as despesas com comercialização, marketing e publicidade presentes nas incorporações. Estima-se que em média, as construtoras gastem, em média, 10% do

²⁴ CASTRO, 1999, pp.136-137 e MORAIS, 2003.

²⁵ http://www.fecoohep.org.br/cooperativismo_habitacional/cooperativa_habitacional.asp

valor geral de venda (VGV) em publicidade nos lançamentos, que serão repassados depois ao comprador. Além disso, existem vantagens relacionadas à redução de impostos já que no sistema cooperativista não incidem tributos – Imposto de Renda, PIS-Cofins e CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) – sobre a arrecadação das mensalidades. Por fim, a cooperativa não embute juros nas contribuições, já que não tem finalidade de lucro, nem envolve as burocracias presentes em outras formas de aquisição de moradia. Por ser uma forma em geral mais barata de provisão, embora também mais arriscada (administração da carteira e impacto da inadimplência), tem atendido as faixas de renda média e média baixa. O acesso a financiamentos no âmbito do SFH-FGTS pode se dar através do Programa de Crédito Solidário que atende famílias organizadas sob forma associativa. As tipologias incluem unidades prontas verticais ou horizontais.

Embora não existam muitos dados sistematizados a respeito da quantidade e distribuição das cooperativas habitacionais no Brasil, uma pesquisa na OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras – revela que nos estados de São Paulo, do Sul do país e o Distrito Federal, está concentrada a imensa maioria das cooperativas existentes. O total nacional de cooperativas ligadas a OCB é de 371, com cerca de 83.633 associados²⁶, porém o número total de cooperativas, incluindo as não associadas, é bem maior. Vale também ressaltar que, embora muitas cooperativas sejam atuantes nos processos anteriores e posteriores à produção das moradias, a grande maioria delas é criada exclusivamente com o objetivo da produção e extinguem-se tão logo o conquistam.

Em São Paulo, a imensa maioria das cooperativas habitacionais é vinculada a entidades representantes de categorias profissionais, como os sindicatos de servidores públicos, metroviários e bancários, que incentivam a criação de cooperativas a fim de prover a seus associados, acesso à casa própria. Hoje, mesmo essas cooperativas são abertas também àqueles não sindicalizados, ou pertencentes a outras categorias profissionais, algumas funcionando como grandes empreendedoras imobiliárias populares. A Bancoop – Cooperativa Habitacional dos Bancários – existente desde 1996, por iniciativa do Sindicato dos Bancários de São Paulo, Osasco e região, já entregou cerca de 5.600 imóveis e, atualmente, estão em construção mais de 1.700, perfazendo um total superior a mais de 7.000 imóveis em 49 empreendimentos. O total de associados é de 14,5 mil, o que corresponde a 17,3% do total nacional.²⁷

²⁶ <http://www.ocesc.org.br/cooperativas/estatisticas.php>

²⁷ Sobre o total fornecido pela OCB. www.bancoop.com.br/

A experiência de produção de habitações rurais no Sul do país através do cooperativismo constitui também um caso específico e interessante, cabendo citá-lo. O Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária, presente nos três estados da Região, busca promover a inclusão social de agricultores familiares facilitando o acesso a produtos e serviços financeiros e visando o desenvolvimento local com sustentabilidade. Como forma de incentivo à permanência no campo, desenvolveu um programa habitacional que, em parceria com cooperativas habitacionais locais, vem financiando e viabilizando recursos junto ao governo federal para a construção de moradias.²⁸ A COOPERHAF, Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares, é uma destas parceiras, que tendo nascido no Sul, hoje já existe em 14 estados brasileiros. O Programa de Habitação Rural Cresol, entre 2004 e 2006 foi responsável pela construção de 3.400 unidades habitacionais, tendo atingido cerca de 10.300 agricultores familiares. Para tanto captou recursos junto ao programa PSH (R\$ 3.800,00 por família) e os financia ao beneficiário final a uma taxa de 6% aa + TR, que resultam em prestações de R\$ 57,00 durante sete anos²⁹

Enquanto o Sudeste concentra, em termos regionais, o maior número de construções por cooperativas no Brasil, o estado que, individualmente, exibe a maior concentração do país é o Distrito Federal. Lá a produção cooperativada domina a forma de construção em alguns bairros e cidades-satélites, a exemplo de Águas Claras, quase inteiramente planejada e construída por cooperativas habitacionais e onde se encontra o maior complexo de habitações do ramo no Brasil.³⁰ A viabilização desses empreendimentos é bastante diferenciada, posto que os terrenos, em geral, são comercializados pelo governo do Distrito Federal, através da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, diretamente às cooperativas e associações, com desconto (redução) que varia de 60% a 100% (doação) do valor de mercado, conforme a faixa de renda do beneficiário, adquirente do lote. O processo acontece através de edital de chamamento das cooperativas e associações e sua classificação e seleção é baseada em critérios estabelecidos no edital, tais como tempo de constituição da entidade, participação em projetos anteriores e perfil do grupo. Segundo a Lei Nº 3.877, de 26.06.2006 – Política Habitacional do Distrito Federal – 40% das glebas destinadas a habitações de interesse social pela TERRACAP, deverão ser disponibilizadas para atendimento de cooperativas ou associações habitacionais, sendo que as cooperativas habitacionais de trabalhadores

²⁸ <http://www.cresol.com.br/site/?pagina=46&modulo=Programas>

²⁹ Seminário da Região Sul – 30 de outubro e 1 de novembro de 2007

³⁰ <http://www.brasilcooperativo.com.br/Default.aspx?tabid=152>

têm prioridade na aquisição de áreas públicas destinadas à habitação. Cabe acrescentar que, em meio a tal explosão de associações e cooperativas, existem registros de fraudes, tais como cooperativas que cobraram de seus cooperados pelos lotes disponibilizados pelo governo ou cujos presidentes fugiram com o dinheiro dos associados, além de reclamações sobre os prazos das construções e da baixa qualidade dos materiais³¹. O Ministério Público e a Polícia Civil investigam alguns destes casos enquanto a Seduh – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – aumenta a rigidez do processo de seleção das entidades beneficiadas.³²

As vulgarmente chamadas pseudo-cooperativas constituem também infração legal e compreendem produções típicas da incorporação privada realizadas, porém, sob o regime jurídico de cooperativa visando a fruição de benefícios indevidos.

5.1.2.4. Produção em Sistema de Auto-gestão

A paisagem urbana da periferia é marcada pela autoconstrução ou autopromoção da moradia construída em loteamentos irregulares e favelas, ou mesmo, em lotes adquiridos no mercado formal.

A autoconstrução da casa própria se desenvolve, ao longo de anos, segundo expedientes e privações amplamente descritos em estudos da década de 70 e 80 (ver, por exemplo, BONDUKI ROLNIK, 1979; PASTERNAK, S., 1981; SEPLAN, 1978, entre outros). Desconhecem-se trabalhos recentes que indiquem modificações quanto ao processo de construção da casa nesses moldes, isto é, as fontes de recursos para compra de material de construção (poupança do salário, 13º salário, FGTS); os tempos (anos, gerando a aparência de estar sempre inacabada); e, os custos do empreendimento (aferidos apenas para algumas etapas contratadas de uma só vez, como a laje, por exemplo).

Levantamento realizado pela Booz Allen Hamilton³³ estima que do total nas unidades habitacionais produzidas, ampliadas ou reformadas no Brasil, em média 77% são em regime de auto-gestão. Isso significa que, do total de R\$ 76,1 bilhões gastos com as unidades habitacionais em 2006, R\$ 51,7 bilhões foram investidos através de

³¹ Em fins de 2006, um dos inquéritos de investigação na Decon era sobre o trabalho da Cooperativa Habitacional dos Sem Moradia do Recanto das Emas, cujos representantes eram acusados de terem recebido lotes do governo, terem cobrado R\$ 3 mil dos cooperados pelos terrenos, mas de não terem repassado o dinheiro à Terracap, impossibilitando os participantes da cooperativa de receberem os imóveis e as escrituras.

³² <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=323971>

³³ Realizado a pedido da Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção (Anamaco), em 2003.

construções autogeridas, maioria até mesmo nas residenciais novas voltadas para a classe A – neste segmento, das 70 mil unidades mapeadas pelo estudo, 74% foram autogeridas e 26% via construtoras. Nas classes D e E, a gestão própria das novas residências representa 97% das 670 mil unidades analisadas e 99% das expansões e reformas. Com a facilidade do parcelamento - em até 10 meses sem juros – na compra dos materiais de construção, as obras por gestão própria ganharam maior impulso.

Nas estimativas acima estão incluídas as construções formais e informais, posto que o sistema varia desde a autoconstrução, o mutirão, a ajuda ou contratação informal de vizinhos, até a contratação legal de profissionais da construção, tanto em terrenos e com projetos legais, quanto ilegais. A legalidade, nesse caso, passa pela disponibilidade e condições de acesso ao solo urbano, pela forma de contratação de pessoal, pelo recolhimento de impostos e pelo cumprimento dos processos – custos e trâmites – de legalização do projeto/edificação.

A auto-gestão que não conta com profissionais especializados suscita uma discussão em torno da questão da qualidade, segurança e mesmo do custo das edificações. Muitos movimentos sociais pleiteiam assistência técnica como suporte a esse sistema de construção, tanto mais comum quanto mais acessível às populações de renda mais baixa.

Com a expansão da linha de crédito para a construção civil empresários do setor apostam em uma redução da auto-gestão de obras.

5.1.3. Fontes de Recursos para a Produção Habitacional

O alto preço da moradia exige o financiamento ao consumo por longo prazo, enquanto o longo período de produção exige também o financiamento à produção. Embora a questão do financiamento seja abordada no Item 4, no contexto deste capítulo é importante mencionar as fontes que viabilizam a produção habitacional.

O capital para a viabilização da obra é o passo mais importante para o andamento da incorporação e sua obtenção dependerá claramente do tipo de incorporador. Evidentemente a incorporação ligada ao setor bancário terá um comportamento diferente do que a incorporação gerida pelo incorporador/construtor ou a sociedade de alguns indivíduos interessados no investimento imobiliário.

A montagem do capital de incorporação tem como base: a) capitais próprios dos incorporadores, b) empréstimos obtidos no setor financeiro, c) capital próprio dos compradores, d) recursos obtidos no mercado de capitais. É possível ocorrer uma composição dessas modalidades ou a passagem de uma modalidade para a outra no decorrer da operação.

O Sistema Financeiro Nacional da Habitação está subdividido nos sub-sistemas de habitação de interesse social (SNHIS) e de mercado. No SNHIS os fundings são originados no OGU e em fundos habitacionais específicos – FGTS, FNHIS, FAR e FDS³⁴. O de mercado é composto preponderantemente pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e pelas transações com o mercado de capitais – capitalização das empresas do setor da construção via IPOs, Fundos de Investimento Imobiliário e Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Esses últimos, podem vir a constituir perspectivas importantes de incremento de recursos, mas ainda não se efetivaram de modo mais representativo para o setor habitacional. Restam ainda os recursos captados pelos bancos, fora do âmbito do SBPE, que começam a ser destinados à produção/financiamento habitacional à medida que o crédito imobiliário passa a ganhar importância nos seus portfólios.

Não se sabe ao certo a participação de cada uma das modalidades de financiamento em todo o setor imobiliário formal. Uma estimativa feita por Gonçalves (1997) quantifica uma participação média do SFH na produção de unidades residenciais de 20% do total, entre 1964 e 1973, chegando a 38% entre 1973 e 1980, mas retornando ao patamar de 20% entre 1981 e 1993. Como será possível verificar no item 4, que contém a análise dos fundings acima mencionados, a maior parte das linhas e dos volumes de financiamentos se destina à aquisição das unidades pelo mutuário final.

5.1.4. Entraves para a Produção Habitacional Formal Privada no País

A partir dos dados obtidos, é possível apontar alguns dos entraves da produção habitacional privada no país, que serão detalhados nos itens a seguir.

³⁴ Fundos não habitacionais como FAS, FAT e FINSOCIAL também contribuem para esses fundos, conforme as políticas de investimento definidas pelos seus gestores.

5.1.4.1. Insumos e Mão-de-Obra

A retomada do segmento imobiliário já encontra gargalos na oferta de insumos – materiais e equipamentos – e mão-de-obra. Recentemente, aparecem notícias da falta de cimento, grua, andaime e da carência de mão-de-obra em algumas cidades, a exemplo de operadores de grua e engenheiros.

Segundo a ANAMACO, em 2005, as vendas de materiais de construção cresceram cerca de 3% em relação a 2004. No primeiro semestre de 2006 os volumes vendidos no varejo de materiais básicos como cimento e aço aumentaram 12% e 11%, respectivamente, na comparação com o mesmo período de 2005. O crescimento global em 2006 foi de 6,3%. Estimativas apontam que se o crescimento nas vendas de materiais para construção ultrapassar os 12% previstos para 2007, neste ano e no próximo, vai faltar mais que cimento. Segundo a Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção, o setor, que trabalhava com 70% da capacidade instalada, já está utilizando mais de 85% da capacidade de máquinas, equipamentos e plantas produtivas. Porém, há investimentos em andamento na indústria – fábricas sendo reativadas e plantas novas criadas – que devem expandir a capacidade de produção e suprir demandas mais altas. A Associação Nacional dos Fabricantes de Cerâmica (Anfacer) argumenta que o segmento de cerâmica, pisos e revestimentos já opera com quase 93% de ocupação do parque produtivo, mas que os investimentos em curso devem aumentar em 5% a capacidade atual de produção ainda neste ano. Pondera, ainda, que com a valorização do real, os 20% da produção que seriam exportados ficarão no mercado interno. Em todos os casos, os planos de investimento dependem, naturalmente, da expectativa de sustentabilidade desse crescimento.

Embora, segundo a indústria do cimento, nos estados onde foram registrados problemas – Distrito Federal e Minas Gerais – a produção ainda é bastante superior ao consumo registrado, o que parece ter havido é uma estratégia de recomposição de lucro. O cimento produzido em Brasília e Belo Horizonte, vendido respectivamente a R\$ 10,99 e a R\$ 10,45 o saco de 50 kg, foi desviado para cidades da região Norte e Nordeste, onde o preço pode chegar a R\$ 27, em Boa Vista, ou a R\$ 19, em São Luís. Enquanto a CBIC garante que há capacidade de oferta suficiente dos materiais para os crescimentos esperados e que o problema se restringe ao cimento, com as previsões de escassez, as construtoras de maior porte tendem a fazer estoque, prática que acaba gerando aumento de preços e que pode estrangular os pequenos e médios. A Tecnisa afirma pagar R\$ 270

pelo metro cúbico de estruturas de concreto, contra os R\$ 185 desembolsados no final de 2006 para fazer lajes e vigas, um aumento superior a 45%.³⁵

Já a questão da mão-de-obra qualificada é considerada por muitos ainda mais delicada. A carência vem inflando os salários - na Gafisa, há engenheiros que mudaram de emprego para ganhar 70% a mais e a Tecnisa paga até R\$ 15 mil por um engenheiro residente, quase 80% a mais do que eles ganhariam no ano passado.³⁶ Além da carência de profissionais na atividade da construção, os serviços especializados, como o de elaboração de projetos, já estão consumindo prazos mais longos. Cursos técnicos estão sendo oferecidos e começam a surgir notícias de adoção de novas tecnologias de edificação - trocando as paredes de tijolos pelas de concreto, é possível erguer um andar de um prédio em uma semana, contra o usual 1 mês e com apenas 70% dos trabalhadores do sistema tradicional.

A Associação Brasileira de Empresas de Engenharia de Fundações e Geotecnia (Abef) prevê gargalos no fornecimento de equipamentos, como guindastes, perfuradores (hélices contínuas) e guinchos até, pelo menos, o final de 2008. Outras projeções prevêem problemas no frete dos materiais – rodovias e frotas – e no setor energético. A produção de cerâmica, por exemplo, depende do gás natural.

Retomando a questão dos materiais, há, conforme mencionado anteriormente, uma significativa discrepância nos custos dos materiais, entre as demais Regiões e a Região Norte, agravada pelo fato desta Região ter os menores pisos salariais para os trabalhadores do setor da construção civil. A profunda desigualdade aqui apontada merece um tratamento na futura elaboração das estratégias deste plano.

5.1.4.2. Carga Tributária

A carga tributária incidente é considerada pesada pelo setor formal. A maior parte (63%) do valor adicionado no setor da construção vêm de empresas informais, cuja contribuição tributária é de apenas 15,5%, enquanto a do setor formal é de 45,7%.³⁷ Algumas mudanças recentes vêm promovendo desonerações:

³⁵ Matérias publicadas na Folha de São Paulo em outubro de 2007.

³⁶ Ibid.

³⁷ Estudo realizado pelo SINDUSCON-SP e FGV-GV Consult (2005).

- Redução do IPI sobre 41 itens da cesta de materiais, com abatimentos positivos no crescimento do faturamento real da indústria de materiais de construção – 7,1% no primeiro semestre deste ano;
- Os governos estaduais de Santa Catarina, São Paulo e Paraná diminuíram o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Isenção do PIS e do Cofins para novos investimentos em infra-estrutura;
- O Patrimônio de Afetação e o Regime Tributário Especial (RET Lei 11.196, de 21.11.2005) – as empresas incorporadoras que declaram o IR com base no lucro real, podem adotar para suas incorporações afetadas a alíquota única de 7 % a título de tributação definitiva de Imposto de Renda e das contribuições incidentes sobre o faturamento na venda de imóveis (CSLL, PIS/Cofins), não cabendo mais qualquer ajuste ou compensação com resultados futuros da empresa;
- Isenção de IR sobre ganhos de capital na venda de imóveis e sobre os rendimentos dos títulos lastreados em base imobiliária;
- A ampliação da base de cálculo no regime do lucro presumido – regra de não-cumulatividade para as contribuições ao PIS e COFINS, introduzida pelas Leis nº 10.637/2002 e 10.833/2003, respectivamente, estabelecendo as alíquotas de 1,65% e 7,6% sobre a receita das empresas, substituindo as alíquotas anteriores de 0,65% e 3%, mas permitindo o creditamento de determinados insumos adquiridos pela empresa da base de cálculo (receita) das contribuições;
- Também na MP do Bem, foi estabelecido um fator de redução de 0,35% ao mês sobre ganhos de capital decorrentes da alienação de imóveis, para cada mês verificado entre a compra (desde janeiro de 1996) e a venda do bem. Este fator de redução estimula o mercado de compra e venda de imóveis, com reflexos positivos na produção de novas unidades.

Contudo, a questão da carga tributária permanece sendo alvo de questionamentos pelo setor, em especial no que tange a produção de habitações de interesse social. Estudo realizado pelo Sinduscon e FGV Projetos (nov, 2006) para estimar a carga tributária incidente sobre a produção da habitação popular, tendo como estudo de caso um projeto no âmbito do PAR, demonstra que:

- Os encargos sobre a mão-de-obra somam 123,6%;³⁸
- A carga tributária incidente sobre os custos diretos de produção de uma unidade residencial é de 26,8%.³⁹ No estudo de caso realizado, em uma unidade habitacional que seria produzida por R\$ 15.841,88, a carga tributária seria responsável por R\$ 4.244,25;
- A carga tributária sobre todo o empreendimento, incluindo obras de infra-estrutura e pavimentação, despesas de legalização, custos indiretos e BDI (20%) é de 27,99%. O custo unitário total no exemplo adotado seria de R\$ 31.620,52, incluindo um total de R\$ 8.850,85 em impostos.

5.1.4.3. Crédito

A participação do crédito habitacional no PIB no Brasil – cerca de 2%⁴⁰ – é significativamente modesta, mesmo quando comparada a países em desenvolvimento – México com 9%, Chile com 13% e África do Sul 24,8%⁴¹. Análise elaborada pela FGV Projetos mostra que o investimento per capita em habitação não se alterou significativamente entre 1975 e 2005, permanecendo em torno de U\$ 300,00, sendo que na última década estão muito aquém dos “verificados em países onde houve progresso relevante na área habitacional.”⁴²

No âmbito do FGTS, o maior programa habitacional em operação – carta de crédito – financia imóveis usados, de modo que uma parcela dos recursos investidos por esta importante fonte de recursos não se reverta em produção de novas unidades para atendimento do déficit. Não foi possível precisar a proporção de recursos do FGTS destinada efetivamente à produção de novas unidades.

³⁸ Este estudo inclui a alíquota de 0,5% de contribuição complementar ao FGTS (Lei Comp.110/01), embora esta só seja aplicável até dez/2007. Ao subtrair esta alíquota o total de encargos somaria 122,84%, assim distribuídos:

- i. encargos sociais básicos (INSS, FGTS, outros) = 37,80%;
- ii. encargos sobre os quais incidem os encargos sociais básicos i (férias, 13º, etc.) = 52,55%;
- iii. taxa de reincidência de i sobre ii = 19, 86%;
- iv. encargos ligados à demissão do trabalhador (aviso prévio, indenização, etc.) = 24,02%;
- v. taxa de reincidência de iv sobre ii = 12.

³⁹ Alíquota interna – engloba encargos de mão-de-obra, impostos sobre materiais, renda e propriedade e a CPMF incidente sobre a folha de pagamento.

⁴⁰ Estimada em 1,4% pelo Bradesco, 3% pelo ABN-AMRO e 2% pelo Banco Itaú.

⁴¹ Fonte: Ministério da Fazenda – Conferência sobre Crédito Imobiliário do BACEN, Salvador, nov.2007.

⁴² São U\$ 327 no Brasil, U\$ 1.846 nos EUA, U\$ 1.588 na Espanha, U\$ 1.027 na Coreia e U\$ 457 no México. Conjuntura da Construção. *O que falta para o crescimento sustentável da habitação?* Ano V, no.3, set/2007.

Nos últimos anos a disponibilidade de crédito através do SBPE vem aumentando significativamente, mas estima-se que ainda com o bom desempenho na captação dos depósitos de poupança, a tendência é que esses recursos se mostrem insuficientes para atender à demanda crescente por crédito habitacional.

O financiamento da produção, comumente chamado pelos bancos de Plano Empresário, oferece financiamento de até 70 a 80% do custo de produção de unidades de valores mais baixos, a partir de R\$ 40 mil, mas as taxas de juros aplicadas ainda estão altas, especialmente se consideradas as atuais taxas aplicadas nos financiamentos diretos aos mutuários, no âmbito do SBPE. Alguns exemplos:

- Banco Santander – empreendimentos de, no mínimo, 20 unidades e valor a partir de R\$ 40 mil/und. O financiamento pode chegar a até 70% do custo e o prazo máximo é o período da construção acrescido de 6 meses, com liquidação do saldo devedor por meio de repasses ou recursos próprios;
- Banco Bradesco – Na fase de Construção: prazo de obra de 24 meses + carência de 6 meses; taxa de juros de 12% a.a. + TR; financiamento de até 80% do custo da obra para imóveis com valor de mercado a partir de R\$ 60 mil. Na fase de Amortização: financiamento aos compradores em até 25 anos; penhor dos recebíveis em até 10 anos e pagamento pela empresa em até 24 meses com estoque.

O SFI poderia constituir-se em um alavancador de funding para o crédito imobiliário, mas embora venha ganhando fôlego nos últimos 2 anos, contabilizando a emissão primária de recebíveis imobiliários em montante de R\$ 2,1 bilhões em 2005 e R\$ 1,1 bilhão em 2006, conforme mencionado no Item 4 deste relatório, pouco tem representando para a questão habitacional – recebíveis emitidos são maciçamente lastreados em transações comerciais. De acordo com as reivindicações dos setores bancário, securitizador e da construção, os entraves que dificultam o desenvolvimento do mercado secundário são as taxas, ainda altas, de juros do mercado, reduzindo a atratividade dos CRIs; a baixa alavancagem das instituições financeiras em geral, a ausência de um mercado secundário para os CRI emitidos, gerando dificuldades de liquidez para o investidor; o risco de pré-pagamento; a proliferação desordenada e regulamentação precária de companhias securitizadoras; além da questão da padronização dos créditos e do

direcionamento obrigatório dos recursos do SBPE⁴³. Algumas medidas em andamento – instituição de capital mínimo e limitação de objeto social das companhias securitizadoras; padronização dos créditos; automação do registro e concentração de todas as pendências na matrícula do imóvel – devem oferecer um ambiente mais propício ao desenvolvimento do mercado secundário no Brasil.

Outro vetor de possibilidade de ampliação do volume de créditos são os Fundos de Investimento Imobiliários. A maior parte, até o momento, contudo, é formada por empreendimentos comerciais – torres comerciais, shoppings e hospitais – sendo que apenas 13,0% dos fundos de investimento imobiliários já constituídos no Brasil destinaram-se a empreendimentos residenciais, exclusivos ou mistos.

Ainda com relação ao crédito, outras medidas pleiteadas pelo setor, consideradas necessárias para a redução dos entraves, facilitando o financiamento e estimulando a captação de recursos incluem: o cadastro positivo (Projeto de Lei 5.870/2005), que possibilita o uso de um conjunto maior de informações para construir o histórico de pagamento do consumidor/prestamista a financiamento⁴⁴; a portabilidade do crédito; normas contábeis (Projeto de Lei 3741/2000), estabelecendo mais transparência e padrões de contabilidade aceitos internacionalmente⁴⁵; a desburocratização nas operações de compra e venda com a simplificação dos procedimentos; e, o desenvolvimento dos mercados de seguro (término de obra, performance ou prestamista e hipotecário, que substitui a poupança prévia).

Já os movimentos sociais e as associações pleiteiam acesso direto aos recursos do FNHIS, além da desburocratização no acesso e maior transparência nos programas e linhas administrados pela CAIXA. O Programa de Crédito Solidário que conta com

⁴³ Anésio Abdalla, Diretor da CIBRASEC.

⁴⁴ Este projeto, elaborado pelos Ministérios da Fazenda, Justiça, Banco Central e Casa Civil, cria os cadastros positivos que terão informações sobre débitos pagos, como financiamentos bancários, crediários e até serviços essenciais (água, luz, telefone), possibilitando que o consumidor será avaliado não apenas por um dado pontual de inadimplência, como ocorre atualmente, mas por todo seu histórico de consumo. O projeto define quais os direitos e responsabilidades de cada agente da cadeia de coleta e disseminação de informações. Prevê-se que o cadastro positivo possibilite a realização de negócios mais eficientes e seguros, a redução das taxas de juros/spreads praticados e a ampliação do crédito especialmente às famílias de renda baixa. Apensou o PL 836/2003.

⁴⁵ Um dos principais aspectos deste Projeto de Lei está no Artigo 3º, e seu parágrafo único, que trata da obrigatoriedade de adoção, por parte das sociedades de grande porte, ainda que não constituídas sob a forma de sociedades por ações, terem de apresentar e divulgar suas demonstrações contábeis de maneira uniforme e em concordância com os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade. Outro é a criação de um ente que responderia pela edição das normas contábeis brasileiras. Em 8.11.2007 teve parecer aprovado por unanimidade na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara e em 14.11.2007, encaminhado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

recursos do FDS e atende cooperativas e associações e conforme relatado no Item 4 deste relatório, totalizou financiamentos da ordem de apenas R\$ 19,6 milhões em 2005 e R\$ 66,6 milhões em 2006, sendo 35,1% do total de recursos alocados na Região Sudeste.

5.1.4.4. Tecnologia da Construção

A construção civil é, ainda, uma indústria atrasada em relação aos demais ramos industriais, mesmo considerando aumentos de produtividade resultantes da informatização e introdução de novas máquinas e equipamentos. Continua apresentando baixa qualificação de mão-de-obra, altos níveis de rotatividade, de informalidade nas relações de trabalho e de desgaste e mutilação do trabalhador, constituindo-se, por outro lado, porta de entrada para o mercado de trabalho, especialmente para segmentos de pouca qualificação.

Alguns avanços nesta área incluem o desenvolvimento de sistemas construtivos industrializados testados e validados para aplicação em maior escala e a elaboração das normas brasileiras de desempenho das edificações, a cargo da ABNT, estabelecendo referências para o desenvolvimento de novas tecnologias e sistemas construtivos.

Em 1998, inspirado no Programa QUALIHAB, da CDHU em São Paulo, o Governo Federal incluiu o setor da habitação no já existente Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, criando assim o PBQP-H, com o objetivo de modernizar o setor da construção civil habitacional popular, buscando elevar seus patamares de qualidade e produtividade⁴⁶. Antes promovido pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do MPO, hoje a cargo da Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades, com interface com as Secretarias de Saneamento, Transportes e Programas Urbanos, o PBQP-H possui uma coordenação compartilhada pública-privada. Seu arranjo institucional é composto por CREA, CBIC, SEBRAE, SENAI, INMETRO, ANAMACO, ANTAC, FÓRUM IC, além da FINEP, CAIXA, Governos Estaduais e Ministérios afins. A adesão ao Programa é voluntária e 23 foram os Acordos Setoriais já firmados entre CAIXA e Sindicatos Estaduais da Indústria da Construção.

Seus projetos estruturantes incluem Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas, Serviços e Obras – SIAC; Sistema Nacional de Aprovações Técnicas –

⁴⁶ Antes do PBQP-H houve o Programa Nacional de Tecnologia da Habitação – PRONATH, em 1991, o PROTECH/Vilas Tecnológicas em 1993 e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico em 1996.

SINAT; Sistema de Qualificação de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos – SIMAC; Programas Setoriais de Qualidade (PSQs); Sistema de Formação e Recuperação de Mão-de-Obra; Sistema Nacional de Comunicação; Projeto de Indicadores de Desempenho e Assistência Técnica à Auto-Gestão. Mais recentemente foi estabelecido o Projeto de Cooperação Técnica do ConeSul para Melhoria da Qualidade das Habitações Brasil e Chile.

A elevação da conformidade em alguns setores é um dos resultados mais expressivos do PBQP-H. Antes da implantação do SIMAC, o percentual médio de não-conformidade dos materiais e componentes da construção civil habitacional estava em torno de 50%. Com a implementação dos Programas Setoriais da Qualidade (PSQs), conseguiu-se reduzir este percentual para aproximadamente 20% e alcançar a elevação do índice de conformidade com as normas superior a 90% em alguns PSQs.

Os resultados incluem ainda, no âmbito do SIAC, a qualificação de mais de 2000 empresas, sendo que cerca de 65% delas alcançaram o nível mais alto – A. Outro significativo resultado no campo das inovações tecnológicas é a redução do consumo de água nas descargas das bacias sanitárias e comandos hidráulicos.

As demandas apresentadas pela cadeia da construção civil no âmbito do PBQP-H na 35ª Reunião do Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação – CTECH – foram: a) Incrementar as ações de marketing do programa; b) criar ambiente propício ao desenvolvimento de inovações tecnológicas; c) aumentar as ações mobilizadoras dos programas internos (SIAC e SIMac); d) promover maior produtividade nas obras e sustentabilidade ambiental; e) criar benefícios e incentivos para as empresas do programa, inclusive priorizando nos financiamentos as empresas que atingiram a conformidade técnica; e f) promover ações de qualificação profissional para todos envolvidos da Construção Civil.

O campo de avanço tecnológico da produção habitacional, no sentido da melhoria da qualidade, da redução dos prazos de produção e dos custos, ainda a ser explorado é muito vasto e permanece, senão como um entrave, um importante desafio para o enfrentamento da questão habitacional no Brasil.

5.1.4.5. Processos de aprovação e licenciamento

Os processos de aprovação de projeto pelos órgãos municipais e os processos de licenciamento ambiental, caracterizados pela grande exigência de documentação e tramitação burocrática, fracionada em diversas etapas de análise, licença e aprovação – aquisição, unificação ou desmembramento do terreno; execução de loteamentos; construção e averbação da construção; instituição e especificação de condomínio; licenças ambientais RAP e RIMA; e, registro de incorporação imobiliária – são, de modo geral, dispendiosos, lentos e pouco transparentes.

Há uma carência de interlocução e articulação entre setores, agências, conselhos e níveis da federação, dificultando o aprimoramento dessa questão. Medidas que possibilitem processos de análise e aprovação mais simplificados, padronizados, ágeis, claros e transparentes desonerariam a produção formal e desestimulariam a informalidade. Entre elas, a definição de regras, prazos e atribuições dos diversos agentes envolvidos no processo de análise. Em nível estadual ou quiçá federal, um mínimo de similaridade nas rotinas entre os diversos municípios contribuiria também para o solucionamento dessa questão considerada entrave para a produção formal. Por fim, há a necessidade de compatibilização das normas ambientais e de preservação e proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico e arquitetônico, além de maior clareza na definição das competências dos diversos agentes nos três níveis federativos.

5.1.4.6. Registro

O registro eletrônico e concentração das informações na matrícula do imóvel (Projeto de Lei 3.057/00) constitui-se uma dos pontos mais enfatizados na agenda de reivindicação dos setores bancário e da construção. O exemplo espanhol é sempre mencionado como um modelo a ser seguido.

Nesta pauta incluem-se também a redução das custas cartorárias e uniformização dos procedimentos de registro nacionalmente; bem como a criação do cadastro nacional de imóveis.

5.1.4.7. Sistemas de Informação

A significativa carência de informações sistematizadas representa um importante entrave para a questão habitacional, posto que impede que se obtenha um retrato mais fidedigno do panorama atual, dificulta sobremaneira a elaboração de análises mais consistentes, o estabelecimento de metas e o desenho de estratégias adequadas.

A Política Nacional de Habitação prevê, entre os seus componentes, um Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação. A montagem e manutenção desse sistema envolverá, como pode ser deduzido a partir da absoluta carência de informações, um grande esforço envolvendo todos os agentes envolvidos na questão habitacional.

5.1.5. Conclusões Gerais e Tendências da Produção Habitacional Formal Privada no País

Tudo indica que o mercado imobiliário iniciou um ciclo virtuoso de crescimento sustentado que estará dinamizando a economia nos próximos anos. Os setores de crédito e produção pleiteiam, conjuntamente, esforços do governo para elevar os financiamentos imobiliários dos atuais cerca de 2% do PIB para pelo menos 10% nos próximos anos, alcançando patamares mais próximos dos vizinhos latino-americanos, Chile e México.

O segmento de habitação popular será, sem dúvida, um vetor de expansão do mercado imobiliário. Grandes construtoras, tradicionalmente focadas em segmentos de alta renda, têm criado estratégias com o intuito de abarcar esse “novo” mercado. A Cyrela tem utilizado sistemas de inteligência competitiva para mapear o mercado e produzir imóveis para as classes populares. Esse movimento, já iniciado, vem alcançando famílias com renda a partir de 5 SM. Contudo, a incorporação dos estratos abaixo de 5 SM, vasta maioria do déficit/demanda, pelo setor formal privado de produção, constitui um desafio ainda a ser enfrentado.

Os segmentos de renda média e alta ainda apresentam expressiva demanda, não tanto para o 1º imóvel, mas para o 2º - seja para especulação, veraneio, lazer de fim de semana, etc.. No Salão Imobiliário realizado em set.2007 em São Paulo, foram ofertadas 30 mil imóveis no Brasil e exterior, com valores de venda de R\$ 60 mil a mais de R\$ 2 milhões. O foco principal do evento foram os imóveis residenciais na faixa de preço entre R\$ 90 mil e R\$ 300 mil, com prazos de financiamento de até 30 anos. As casas de

veraneio também ocuparam destaque, com a possibilidade de financiamento de até 100% do valor (Banco Real, utilizando como garantia o primeiro imóvel), enquanto que para a primeira aquisição, em geral, o financiamento não tem ultrapassado 80% do valor do imóvel.

Em relação ao crédito, entre janeiro e outubro de 2007, o volume de recursos da poupança direcionados ao crédito imobiliário somou R\$ 14,2 bilhões, superando a previsão inicial de R\$ 12 bilhões para todo o ano. O total de unidades financiadas no acumulado do ano é de 155,8 mil, uma alta de 69% em relação a igual período de 2006. Ao fim do ano, 2007 poderá exibir a marca de maior número de unidades financiadas nos últimos 20 anos – em 1988 foram financiadas 181,8 mil unidades⁴⁷.

Contudo, entre as formas de financiamento utilizadas nas incorporações, o financiamento direto com o incorporador e a venda na planta tendem, ao menos no curto prazo, a responder pela maior parte das produções e aquisições, embora se estime uma participação crescente dos financiamentos bancários – seja com recursos do SBPE ou outros – no total das transações.

O número de empresas do setor que vêm adotando estratégia de financiamento através da abertura de capital em bolsa e o volume de ações ofertadas também poderá crescer. Segundo a Gafisa, muitas empresas que antes faziam lançamentos de R\$ 80 milhões, agora, com abertura de capital, chegam a R\$ 1 bilhão. A Cyrela prevê que os lançamentos podem alcançar o patamar de R\$ 50 bilhões em 2008, 40% a mais que em 2007, sendo R\$ 30 bilhões em projetos de empresas listadas na Bolsa⁴⁸. Embora essas empresas tenham virado espécie de “estrelas” na Bovespa, valendo conjuntamente mais de R\$ 50 bilhões, segundo cálculos da Economática, algumas das empresas listadas vêm apresentando queda no valor das ações e especialistas alertam para o risco de excesso de empresas do setor no pregão. Segundo cálculos da Gafisa, só 30% dos lançamentos prometidos para 2007 por empresas de capital aberto haviam sido executados até o primeiro semestre. Ainda há 70% para o segundo semestre. Esse número leva a duas conclusões: ou as empresas vão deixar boa parte dos projetos para o segundo semestre ou não vão conseguir entregar a promessa⁴⁹. Graças a esse cenário, o núcleo de Real Estate da Poli/USP afirma que a capacidade de investimento

⁴⁷ “Crédito imobiliário cresce 142%”, matéria publicada no Jornal O Estado de S.Paulo em 15.11.2007.

⁴⁸ “Lucro das construtoras dispara”, matéria publicada no Jornal O Estado de S.Paulo, em 15/11.

⁴⁹ “Construtoras já valem mais de R\$ 50 bi na Bolsa”, matéria publicada no Jornal O Estado de S.Paulo em 15.11.2007.

das empresas cresceu oito vezes nos últimos dois anos. Toda a cadeia da construção cresce a taxas expressivas, com a expectativa de que chegue a um crescimento de 7,9% ainda em 2007.⁵⁰

Para o segmento social, os recursos prometidos através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – devem impulsionar a produção. Também no FGTS, o crescimento da captação abre perspectivas para um aumento mais significativo no volume das aplicações. No âmbito da produção formal, é preciso que a política de financiamento e subsídio, não apenas no que diz respeito ao volume de recursos, mas às condições efetivas de acesso, viabilize a inclusão dos estratos abaixo de 5 SM. A revisão da carga tributária, visando especificamente o segmento social, pode aliar-se ao impulso da oferta adequada de crédito e subsídios.

As altas recentes nos preços dos imóveis, em especial dos imóveis das faixas mais populares, chama a atenção para o delicado risco envolvido na questão.

A indústria ainda apresenta foco nos mercados do Rio de Janeiro e São Paulo, enquanto já se observa uma crescente tendência de diversificação geográfica, com a entrada de grandes incorporadoras em outros mercados/estados, seja por meio da aquisição de outras empresas, associação ou atuação direta.

Em termos de tipologia, predominam os apartamentos de 2 e 3 quartos. A edificação verticalizada tende a permanecer como tendência dominante na produção habitacional em função do preço e da escassez do solo urbano, além de questões de segurança, entre outras. O número de dormitórios entre 2 e 3 também deve se manter predominante em função da redução do tamanho das famílias. Essa tendência aparece também na produção pública. Nos conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado de São Paulo – CDHU – 60% das unidades deverão ser de 3 quartos. Os resultados das revisões da legislação concernente aos loteamentos deverão apresentar impacto sobre essa modalidade de provisão.

A industrialização da construção e o avanço do patamar tecnológico constituem desafios ainda a serem enfrentados, posto que são importantes para que o crescimento esperado se efetive e amplifique, especialmente visando a produção aderente ao atendimento do déficit. Esses desafios incluem a padronização de sistemas, a transferência de

⁵⁰ Revista Conjuntura da Construção, Set.2007.

tecnologia, a adequação às especificidades regionais, a qualificação da mão-de-obra, as questões logísticas de produção e distribuição, os critérios de compra e contratação de insumos. Será necessário, portanto, um grande esforço articulado entre os diversos agentes envolvidos na produção habitacional.

As questões relativas aos processos de aprovação e de registro permanecem também como importantes componentes do enfrentamento da questão habitacional, constituindo elementos chave para o aumento da formalidade da produção e para a redução dos tempos e custos.

Por fim, a coleta e sistematização das informações de produção é outro desafio a ser enfrentado. Embora seja importante também para aprimorar os processos decisórios dos agentes de mercado, no âmbito governamental, especialmente considerando o Plano Nacional de Habitação e o sistema de planos estaduais e municipais, essa questão assume caráter ainda mais estratégico para o planejamento, o monitoramento e a avaliação das metas e intervenções a serem estabelecidas.

5.2. A produção informal: tipologia básica, caracterização e quantificação inicial

“De 1995 a 1999, foram construídos no Brasil 4,4 milhões de unidades habitacionais. Desse total, apenas 700 mil foram produzidas pelo mercado. Isto é, nada menos de 3,7 milhões de moradias foram construídas, em condições precaríssimas, pelas famílias excluídas. Sem qualquer financiamento. São milhões de famílias que reduzem seus já baixos padrões de consumo, inclusive de comida, ao nível da subsistência, para comprar com seu próprio dinheiro tijolo por tijolo, prego por prego, saco de areia por saco de areia, para erguer sua casa nos fins de semana, quando seu corpo cansado e sua saúde mereciam uma pausa. Suas precárias moradias, na linguagem técnica, são fruto da própria “poupança”. Melhor seria dizer, em linguagem realista, que são fruto do subconsumo, da sua fome e de seus filhos.”⁵¹

Entende-se como informal tudo que é feito fora da legislação que regula a matéria. Nesse quadro, contam-se tanto os loteamentos irregulares (com alguma desconformidade no licenciamento) e os clandestinos (sem licença solicitada) quanto os assentamentos sem

⁵¹ Instituto Cidadania. Projeto Moradia. 2ª edição. São Paulo, 2002.

qualquer projeto ou programação (como as favelas), assim como todas as unidades autoconstruídas em loteamentos irregulares ou clandestinos, pois foram construídas sobre lotes irregulares.

Nem toda irregularidade está associada à precariedade: há loteamentos e moradias de qualidade, bem construídos, mas que, do ponto de vista legal, são irregulares. No entanto, a totalidade dos loteamentos e moradias precários é irregular sob algum aspecto. É fundamental fazer essa distinção, pois em termos de encaminhamentos a serem dados num plano de habitação são questões bem diversas.

Os assentamentos precários e informais estão presentes na maior parte das grandes cidades brasileiras. Caracterizam-se pela precariedade das habitações, pela falta de infra-estrutura e de ordenamento do tecido urbano e pela falta de acesso a serviços, principalmente nas localidades mais periféricas.

Esses assentamentos precários têm origem na incapacidade de pagamento de parcela da população por uma moradia no mercado formal. Como todos precisam de uma casa para morar, aqueles que não possuem recursos suficientes para adquiri-la no mercado formal recorrem a outros expedientes para obtê-la. Assim surgem as imensas favelas e loteamentos periféricos nas cidades brasileiras.

Esses assentamentos são produto da industrialização e rápida urbanização do Brasil, iniciada no início do séc. XX e intensificada a partir da década de 50. A cidade informal até os dias de hoje cresce a taxas superiores que as da cidade formal, evidenciando que o mercado de habitação não consegue incluir parcela da população.

Nas cidades pequenas e médias e na zona rural outra questão se coloca: dentre as construções rurais muitas são precárias. No entanto, em determinadas áreas há construções tradicionais, com materiais locais, cuja avaliação quanto à precariedade deve ser relativizada e avaliada regionalmente.

Os assentamentos precários mais comuns nas cidades brasileiras são os imóveis autoconstruídos em loteamentos irregulares ou clandestinos, as favelas e os cortiços. Complementam esse quadro o crescente aumento de moradores nas ruas.

As **favelas** se caracterizam pela ocupação de terra alheia (pública ou privada) e a autoconstrução da moradia, sendo localizadas geralmente em solo excluído do mercado

formal, como os espaços livres de loteamentos ou onde há restrições legais para a ocupação formal, como encostas íngremes e beiras de córregos. A ocupação da gleba pode se dar de forma espontânea ou organizada e tem como resultado um desenho urbano desordenado, onde é difícil distinguir a quantidade de terra pertencente a cada casa e mesmo o traçado das ruas e das áreas comuns.

Os **loteamentos** geralmente são implantados em áreas periféricas nas cidades. A habitação presente nesses assentamentos é geralmente autoconstruída pelo próprio morador comprador do lote, com recursos próprios e com a ajuda de conhecidos, num processo que consome finais de semana de anos a fio. Em alguns casos os loteamentos foram produzidos pelos próprios moradores.

Os **cortiços** são habitações coletivas, resultado da divisão dos cômodos de casarões pelos proprietários. O banheiro geralmente é coletivo e cada família habita espaços de um ou dois cômodos. Geralmente são localizados em áreas centrais das cidades. Diferentemente dos tipos anteriores, as habitações nesse caso não são próprias, sendo locados pelos moradores, muitas vezes num valor de locação por m² altíssimo, dada a quantidade de espaço disponível e a salubridade do ambiente.

Sob a modalidade de autoconstrução em loteamentos distantes e com reduzido acesso a equipamentos e a locais de trabalho, a conquista da casa própria no Brasil, se concretizou, em alguma medida, mas num ambiente sem condições urbanas adequadas, marcado pela precariedade, pela baixa qualidade da infra-estrutura e da habitação e pelo esforço individual dos próprios moradores.

5.2.1. Produção de loteamentos ilegais, irregulares e clandestinos promovidos por agentes privados

Face ao crescimento urbano acelerado, à insuficiência de políticas públicas de assentamento e à facilidade de extensão de linhas de ônibus, os loteamentos de baixo custo foram abertos em áreas periféricas e em geral se caracterizam pela precariedade de implantação. São glebas divididas em pequenos lotes por seus próprios proprietários quem vêem a possibilidade de ganhos financeiros com a venda de pequenas parcelas de terra. Assim, tem-se desde loteamentos irregulares, que foram aprovados por alguma instância do estado, mas não foram implantados de acordo com o que foi aprovado; até os loteamentos clandestinos ou ilegais, que são aqueles implantados totalmente à revelia

da legislação urbanística vigente e, muitas vezes, em áreas com maior restrição de ocupação, como áreas de proteção ambiental.

O que esses loteamentos precários (clandestinos ou irregulares) têm em comum é a falta de infra-estrutura. Um lote urbano pressupõe a existência de ruas pavimentadas, água encanada, coleta de esgoto e energia elétrica. Entretanto, nestes loteamentos o que se têm são pedaços de terra simplesmente. Segundo Prestes Maia e Cintra (apud Bonduki): “Dir-nos-ão que lotes urbanos superabundam. Entretanto o que é posto a venda em prestações, com raras exceções merece o nome de lote urbano; na realidade é a mera promessa de vir a ser coisa parecida, promessa, aliás, que faz toda a base do negócio.”⁵²

No surgimento desses loteamentos, a associação entre empresas de ônibus e proprietários dos parcelamentos foi fundamental para a proliferação dos mesmos. Quando os bondes foram substituídos pelos ônibus, que têm mais flexibilidade de destinos do que os primeiros, houve uma explosão de ocupação nos loteamentos periféricos.

Apesar da densidade de ocupação dos lotes nesses loteamentos periféricos e do não cumprimento da legislação urbanística, os loteamentos geralmente têm um desenho urbano mais estruturado do que nas favelas, dado que a terra é parcelada pelos loteadores e os limites dos lotes e o sistema viário costumam ser respeitados pelos moradores. Apesar disso, as vias não necessariamente adotam o melhor traçado para aquela área, dada a falta de cuidado na elaboração do parcelamento, resultando em ruas muito íngremes, sem pavimentação, guia e sarjeta. Muitas vezes as áreas separadas nos loteamentos para implantação de áreas verdes ou equipamentos urbanos são ocupadas por favelas, gerando um padrão de ocupação ainda mais precário que aquele presente nos lotes.

Uma distinção a ser feita entre os loteamentos é que o desenho do loteamento irregular tende a ter melhor qualidade urbanística do que o loteamento clandestino. Nos loteamentos irregulares, como houve intenção inicial de aprovação e cumprimento da legislação vigente, é comum que o loteador tenha elaborado um traçado de sistema viário e tenha reservado algumas áreas para áreas institucionais e verdes, conforme determina a legislação. Já nos loteamentos clandestinos, não há a preocupação com a legislação e

⁵² Bonduki, N. Origens da habitação social no Brasil. 4ª edição. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

geralmente não são reservadas áreas para outros usos, sendo somente a gleba parcelada de forma a se obter maior renda com os pedaços de terra.

Com o passar dos anos, observa-se várias transformações nesses parcelamentos. Uma delas é a melhoria de infra-estrutura, que geralmente é construída pelos próprios moradores, que resolvem pavimentar as ruas ou mesmo pelo poder público que, percebendo a consolidação de determinada área e pressionado pelos moradores, leva a infra-estrutura para o local.

Outra mudança que se observa é o aumento da densidade construída e populacional. É comum a subdivisão do lote para ceder para um parente construir sua própria casa ou mesmo a ampliação da casa conforme o crescimento e novas necessidades da família.

Outra prática comum é a subdivisão ou construção de outras residências no mesmo lote para auferir uma renda extra, seja com a venda da casa, seja com a locação. Com o passar dos anos, os loteamentos periféricos tendem a ter grande parte de seu território impermeabilizado, seja dentro dos lotes, seja nas vias, gerando uma paisagem cinzenta e monótona.

Se o fenômeno dos loteamentos não é mais tão comum nas grandes metrópoles do Sudeste, como o foi há cerca de 40 anos, em regiões que apresentam grande crescimento demográfico e expansão nessa década, como cidades do Norte e Centro-Oeste do país, notícias de prisões de loteadores clandestinos ainda são comuns nas páginas policiais dos jornais.

5.2.2. Assentamentos precários espontâneos: favelas, alagados, palafitas, invasões e outras formas de ocupação

A favela se caracteriza pela apropriação de terrenos usualmente inadequados ao assentamento, como encostas íngremes e áreas alagadiças, ou interditados para a produção do espaço por impedimentos legais, tais quais as áreas ambientalmente protegidas e os espaços livres (verdes ou institucionais) de loteamentos. No plano imediato, a favela corresponde, em grande parte dos casos, a uma solução de duplo problema, o da habitação e de acesso ao local de trabalho. “A cidade do Rio de Janeiro, que possui numerosas áreas íngremes e alagadiças, constitui um excelente exemplo. A localização de suas numerosas favelas pode parecer, quando distribuídas em um mapa,

como que apresentando um padrão aleatório: cada uma, entretanto, tem uma lógica que inclui a relativa proximidade de um mercado de trabalho.”⁵³

Por se caracterizarem por ocupações de áreas públicas ou privadas, as favelas apresentam um desenho urbano sem projeto, com casas implantadas de modo aleatório, sem nenhum planejamento nem divisão do solo urbano. Assim, a mobilidade dentro da favela é prejudicada, sendo que em muitas localidades é difícil o acesso por automóvel.

O desenho urbano resultante nas favelas freqüentemente dificulta a implantação de infraestrutura. A inexistência de um sistema viário com larguras mínimas para a passagem de caminhões faz com que grande parte dos domicílios favelados não tenha coleta de lixo na porta. O mesmo ocorre com as redes de água e coleta de esgoto. Muitas vezes as vielas são tão estreitas e o traçado das mesmas é tão tortuoso, que é muito dificultada a instalação das redes necessárias.

Além disso, o Estado durante muitos anos justificou não poder intervir em áreas que não estão legalizadas, fazendo com que o problema só se agravasse. Somente nos anos 80 é que se iniciam os programas de urbanização de favelas. Dada a quantidade de pessoas vivendo nessas condições e considerando a impossibilidade de remoção para outros locais, a urbanização das favelas passou a se apresentar como a única solução possível para melhorar a qualidade de vida das pessoas que ali vivem, bem como sua inserção na cidade.

Entretanto, os desafios da urbanização são mais complexos dependendo do local onde está instalada a ocupação. Como usualmente as favelas estão localizadas em beiras de córregos e encostas íngremes, a urbanização pressupõe a remoção de algumas famílias. Já nas palafitas tem-se uma situação muito mais complicada, já que as habitações geralmente são muito precárias, construídas de madeira e localizam-se sobre as águas. Usualmente ocorre o aterro das áreas para a construção de novas moradias, de melhor qualidade, o que não é necessariamente a melhor solução do ponto de vista ambiental.

As favelas cariocas surgem com a política de erradicação dos cortiços, que eram considerados insalubres e foram demolidos. Sem alternativa habitacional, os antigos moradores de cortiços ocupam áreas na cidade que ficariam conhecidas como favelas.

⁵³ Corrêa, L. O Espaço Urbano. 4ª edição. Editora Ática: São Paulo. 2005.

Em São Paulo, as favelas eram muito estigmatizadas, o que fez com que a maior parte da população de baixa renda se instalasse nos loteamentos periféricos.

Em Salvador, foram comuns as “invasões” de terras, muitas delas planejadas e geralmente em áreas públicas. Segundo Souza, “surgem vários loteamentos populares no subúrbio ferroviário, que, contudo, ficam vazios, por longo tempo, pela baixa capacidade de consumo desses novos imigrantes. A situação finalmente será “resolvida” pelo desbloqueamento das áreas periféricas de arrendamento, através das ocupações coletivas por “invasões”⁵⁴

“Nos anos, 90 a favelização aumenta de forma significativa, sobretudo no município de São Paulo, cujo número absoluto de favelas já ultrapassa o do Rio. As favelas são, comparativamente com outras alternativas, melhor localizadas e equipadas.”⁵⁵ Em determinadas localizações privilegiadas na relação centro-periferia, as áreas de favela tem atraído populações de faixas de renda média-baixa.”⁵⁶

A crise econômica e o rebaixamento do poder aquisitivo do salário mínimo, a partir do fim da década de 70, “contribuíram para que nas cidades metrópoles ocorresse um recrudescimento do processo de favelização, com a intensificação de ocupações coletivas, densificação e verticalização das velhas favelas, como alternativa para as populações “sem-teto” e “sem-emprego”, observando-se também a intensificação dos cortiços nas áreas centrais das grandes metrópoles.”⁵⁷

As favelas apresentam qualidade de ambiente construído variáveis, tanto entre os diversos núcleos existentes, quanto dentro do próprio núcleo. A descrição a seguir, da favela Mata Machado, no Rio de Janeiro, ilustra bem as diferenças existentes no interior de uma favela. “As construções mais antigas da favela, localizadas na parte plana ou pouco íngreme deste eixo principal, apresentam aspecto bem mais elaborado do que aquelas casas situadas nos limites do bairro. Algumas dessas primeiras apresentam até revestimento cerâmico ou mármore nas fachadas e possuem um “aspecto urbano”, obtido através de elementos construtivos industrializados (como esquadrias de alumínio, toldos...). No entanto, tão logo se afasta do eixo “nobre” da favela, aparecem construções de aspectos menos acabado, casas construídas de alvenaria de tijolos e estrutura de

⁵⁴ Souza, A. Limites do Habitar. Tese de Doutorado. 1999.

⁵⁵ Souza Taschner, S. Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. In: Cadernos de Pesquisa do LAP, nº 18. São Paulo: Universidade de São Paulo. Mar /abr 1997.

⁵⁶ Souza, A. Limites do Habitar. Tese de Doutorado. 1999.

⁵⁷ Souza, A. Limites do Habitar. Tese de Doutorado. 1999.

concreto armado sem revestimento externo. Uma grande maioria das casas é coberta por lajes de concreto armado, muitas vezes recebendo cobertura de telhas de cimento amianto. Finalmente, as casas situadas mais no alto da favela apresentam características de extrema precariedade, sendo construídas de pau-a-pique, ou ainda de tijolos sem estrutura, desprovidas de instalações sanitárias, onde as condições de habitabilidade são muito baixas.”⁵⁸

Além disso, os diversos núcleos favelados apresentam distinções entre si. Há favelas bem localizadas, próximas a locais de trabalho dos moradores, instaladas em terrenos razoavelmente planos e com casas de alvenaria. Mas há também aquelas favelas instaladas sobre as águas, formadas por palafitas e passarelas de acesso as casas, ambas construídas de madeira e precariamente. Pode-se dizer, que dentre as diferentes condições de habitabilidade e precariedade, as favelas constituídas de palafitas instaladas em áreas de mangues ou alagadas se traduzem nas situações mais críticas, tanto pela localização das áreas, quanto pela precariedade das habitações, fatores que estão intimamente relacionados.

Nota-se também que quanto mais antigo, mais denso é o núcleo favelado. Isso se explica pelas novas necessidades que surgem de ampliação das famílias e a possibilidade de obter uma renda extra com o aluguel ou venda de lajes e cômodos. Nas favelas mais antigas e consolidadas observa-se um crescente processo de verticalização. Em Paraisópolis, São Paulo, e na Rocinha, Rio de Janeiro, é comum a existência de habitações de 3 pavimentos ou mais.

Outra característica a ser apontada é a evolução dos núcleos favelados. Se no início as favelas surgem de ocupações espontânea ou planejadas, contando com alguns barracos precários de madeira, com o passar dos anos e com maior certeza de que não serão removidos, os moradores passam a fazer melhorias em suas casas e algumas favelas mais antigas e consolidadas apresentam características de bairros populares. Na favela de Paraisópolis, em São Paulo, na área conhecida como Centro, há uma enorme diversidade de comércios e serviços, implantados pelos próprios moradores. Em apenas uma quadra é possível encontrar loja de material de construção, cabeleireiro, papelaria, copiadora, serviços de informática e internet, padaria, bar, imobiliária, entre outros. Assim, apesar da ausência do Estado, as comunidades vão criando suas próprias formas

⁵⁸ Duarte, R. Metodologias de intervenção urbana e restauração ambiental em favelas: Mata Machado, Rio de Janeiro. In: In: Seminário Internacional ‘Os desafios da Cidade informal’. 1995.

de transformar os assentamentos precários em algo mais próximo daquilo que se pode designar por cidade.

5.2.3. Auto-emprego da moradia em loteamentos e assentamentos precários

Enquanto o acesso à terra se dá de modos distintos nos loteamentos periféricos e nas favelas, usualmente a forma de produção da moradia é a mesma: a autoconstrução. Com recursos próprios e ajuda de conhecidos, num processo que dura vários anos e consome horas de lazer e descanso, o auto-emprego da casa própria é a realidade de muitos brasileiros. Diversos textos apresentam, para diferentes cidades brasileiras, essa mesma realidade.

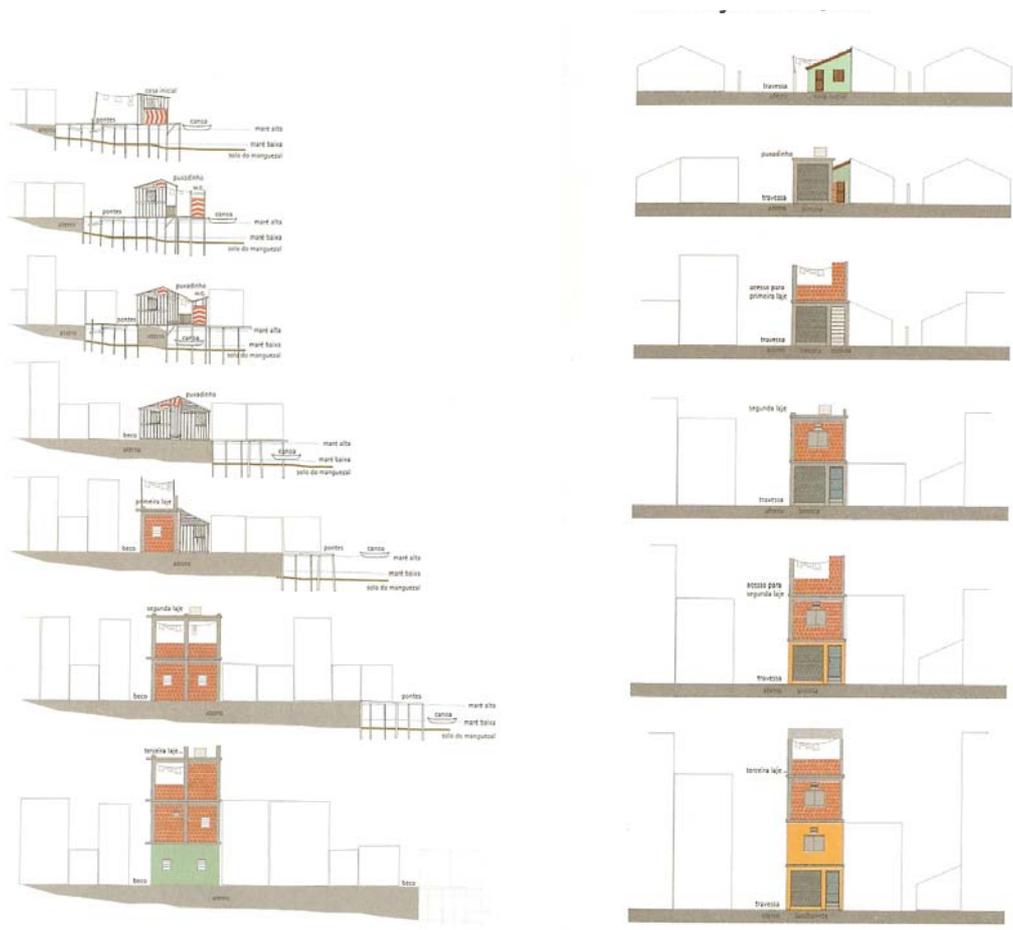
Mas há que se fazer uma distinção: quando as primeiras favelas começaram a surgir, as casas nelas construídas eram mais improvisadas e provisórias. Era comum ver casas de madeira, construídas precariamente. Já nos loteamentos irregulares, apesar da dificuldade financeira para construir, deixando a casa sempre com um aspecto de inacabada, as casas eram, na maioria, de alvenaria. Isso se deve à segurança da posse da terra. Como as moradias da favela são construídas em terra alheia, a vulnerabilidade de seus moradores é maior. Os moradores daquela localidade sabem da fragilidade da posse de terra e não investem muito em suas habitações. Processo diverso ocorre nos loteamentos periféricos. Como o cidadão comprou seu lote (mesmo que venha a descobrir posteriormente que há irregularidades), há maior segurança na posse da terra, e os investimentos na habitação podem ser definitivos, mesmo que a restrição financeira implique em anos para concretizá-los.

As favelas inicialmente tinham casas de madeira e os loteamentos de alvenaria. Esse quadro muda com o passar dos anos, à medida que as favelas se mostram como permanentes e não como uma situação provisória e transitória e sua manutenção passa a ser acatada pelo poder público. Nessas condições sua manutenção se consolida e as famílias passam a investir na melhoria das habitações. Hoje, as favelas mais antigas das grandes cidades têm a maioria de suas casas de alvenaria. Assim, destaca-se como fundamental para a melhoria da habitabilidade das moradias e segurança na posse da terra e a urbanização.

O processo de evolução do ambiente construído nas favelas e loteamentos pode ser representado pelas duas imagens abaixo.

Na primeira delas, há uma casa de palafita, construída sobre o mangue, com o passar do tempo, o mangue é aterrado, a moradia de madeira é substituída por uma de alvenaria e à medida que a família cresce ou percebe a possibilidade de obter uma renda extra com a venda ou aluguel de cômodos, a moradia é ampliada verticalmente, aumentando a densidade construída e demográfica do local. Na segunda imagem, nota-se que mesmo uma casa construída com melhores padrões é modificada e adensada de acordo com os mesmos processos que levaram à verticalização da palafita original da primeira imagem. A escassez de terra e a ausência de regulação urbanística (já que tanto o parcelamento quanto as moradias são informais) levam à ocupação de todos os espaços livres (muitas vezes até passagens e coberturas).

Figura 5.1 – Processo de evolução do ambiente construído



Fonte: Varella, D e outros. Maré, Vida na favela. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2002.

Apesar de construída com materiais permanentes, a maioria das moradias edificadas nos loteamentos irregulares e nas favelas não tem condições técnicas adequadas: não há recuos nem soluções mínimas de ventilação e iluminação. Assim, apesar de materiais adequados, percebe-se nessas moradias graus de insalubridade que não são normalmente detectados pelas pesquisas que analisam a precariedade nas habitações, que geralmente analisam o adensamento excessivo e a falta de infra-estrutura, não atentando para condições de habitabilidade um pouco mais complexas de serem detectadas e apontadas.

Quanto às características recorrentes do processo de autoconstrução das habitações, quais sejam, a ajuda voluntária de parentes e amigos, o longo processo de construção da habitação e sua construção nas horas vagas e de lazer, como em fins de semana, alguns relatos apontam mudanças desse padrão. Há relatos de moradores que afirmam ter pago a ajuda de algum pedreiro para a construção de sua casa. Assim, o processo que levava anos e era realizado nas horas de folga por amigos, passa a ser profissionalizado e mercantilizado, fazendo com que a casa fique pronta em intervalo mais curto de tempo. Apesar disso, o processo 'tradicional' de construção da moradia de baixa renda continua presente nos dias de hoje, em muitas favelas no Brasil e é certamente o mais usual, inclusive pela impossibilidade da maioria das famílias de remunerar a mão-de-obra. A ajuda dos amigos em troca do churrasco ou da feijoada oferecida pelo dono da casa continua prática comum na construção das habitações nos assentamentos precários.

Além desse aspecto, é importante ressaltar um outro fenômeno recorrente nas favelas e loteamentos irregulares: a produção da moradia, para aluguel ou venda. Muitos moradores têm construído outra casa em seu lote ou na laje de sua casa com o intuito de alugar ou vender, para obter uma renda extra. Assim, o morador funciona como um pequeno promotor de habitação informal de baixa renda.

5.2.4. O pequeno empreendedor informal

Por mais precário que seja um loteamento ou favela, existe um mercado aí configurado, assim como em qualquer área da cidade. "É na produção da favela, em terrenos públicos ou privados, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes

modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito dos outros agentes.”⁵⁹

A partir de meados da década de 70, quando movimentos de favela começaram a se organizar, o aluguel era visto como uma forma de exploração e não era praticado pelos moradores, sendo que a dinâmica mais comum de adensamento populacional e construtivo das áreas era a cessão de cômodo ou parte do lote para parentes. Entretanto, poucos anos mais tarde surge nas favelas o aluguel e a compra e venda de unidades.⁶⁰

Com a consolidação dos assentamentos, as famílias pioneiras passam a vender espaço, seja nos trechos ainda vazios que porventura existam, seja nas lajes de suas casas ou mesmo a venda da própria casa, para se mudar para outra favela ou para outro local dentro da mesma favela. Configura-se, assim, uma provisão informal que não é auto-emprego, mas expressão de um mercado popular de moradias, um segmento com regras e procedimentos muito peculiares e definidos.

Dentre os fatores que influenciam o preço dos imóveis, podemos citar a localização (tanto da favela, quanto do local específico no interior da favela), a acessibilidade a transportes públicos, a segurança de permanência no local, o acesso à infra-estrutura ou a possibilidade de melhoria do assentamento e a tipologia da casa (quantidade de cômodos, qualidade da construção, etc).

Assim, tem-se para São Paulo, que um barraco de madeira, localizado em área de risco vale de R\$ 1.000,00 a R\$ 3.000,00, enquanto um sobrado, com comércio, bem localizado, em via principal vale mais de R\$ 25 mil.⁶¹

O mercado informal de imóveis em favelas é comum em diversas cidades do Brasil, existindo estudos sobre o assunto para São Paulo, Rio de Janeiro, Natal, Maceió, Florianópolis, Curitiba, dentre outras cidades.⁶²

⁵⁹ Corrêa, L. O Espaço Urbano. 4ª edição. Editora Ática: São Paulo. 2005.

⁶⁰ Veras, M. e Pasternak Taschner, S. Evolução e mudanças das favelas paulistanas. In: Espaço e Debates, nº 31, ano X, 1990.

⁶¹ Baltrusis, N. Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade. Teses de Doutorado. São Paulo, 2005.

⁶² Baltrusis, N. Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade. Teses de Doutorado. São Paulo, 2005; Lima, L. Produção espontânea e informal de moradias na porção periurbana da Cidade de Maceió (AL). Trabalho apresentado no XII Enanpur. Maio/2007; Lonardoni, F. e Sugai, M. O Mercado informal de aluguel nas favelas, sua dinâmica sócio-espacial e seu papel na reprodução da informalidade habitacional: um estudo de caso no município de Florianópolis. Trabalho apresentado no XII

5.2.5. Cortiços e outras formas de habitação coletiva

Muito comuns no começo do século passado, os cortiços eram a forma mais usual de habitação de população de baixa renda. Caracterizam-se pela locação de cômodos em casarões antigos nos centros das cidades, usualmente pelo próprio proprietário. Esses casarões normalmente se localizam em áreas centrais, porém menos valorizadas e o proprietário vê a possibilidade de obter maior renda locando os cômodos individualmente para diversas famílias. Muitas vezes há um intermediário, o locatário original que subloca. O banheiro geralmente é coletivo e as casas são mal conservadas, não tendo o proprietário muito interesse na conservação do imóvel. O valor do aluguel geralmente é abusivo pela qualidade e tamanho da moradia.

Existentes em Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, dentre outras cidades, os cortiços foram muito combatidos, eram vistos como focos de doença e muitos foram demolidos na fase do urbanismo higienista.

Presentemente são comuns nos centros das grandes cidades, mas não representam uma alternativa de moradia quantitativamente tão expressiva quanto as unidades autoconstruídas na periferia. Nessas últimas áreas são freqüentes as locações de cômodos de fundo, constituindo verdadeiros cortiços periféricos.

5.2.6. Alternativas frente à promoção informal - tipologias de qualificação necessárias

Caracterizar com precisão o que é a produção informal, conforme se procurou fazer acima é fundamental para que se possa qualificar e quantificar o tipo de intervenção necessária. Há que se distinguir questões de posse e propriedade, questões administrativas e de legislação urbanística e questões relativas à precariedade seja de infra-estrutura, seja da unidade habitacional. Comportam evidentemente propostas e intervenções de diferentes tipos, já que expressam diferentes tipos de deficiência.

Questões administrativas e de legislação passam por assumir um quadro normas mais realistas frente às condições reais e por facilitar os procedimentos administrativos, os prazos para obtenção de licença, mas também a fiscalização. Para tanto, a melhor articulação entre os diversos dispositivos legais, incluindo resoluções e normas de

Enanpur. Maio/2007; Pereira, G. e outros. A dinâmica do mercado imobiliário informal em Curitiba e suas implicações para políticas de habitação social. Trabalho apresentado no XII Enanpur. Maio/2007.

serviço, é fundamental. Como é fundamental reforçar o papel e autonomia dos municípios que tenham capacidade de gestão. Pode ser um recorte básico por tamanho, idade e domínio técnico, existência de Plano Diretor e Conselho de Habitação ou Conselho da Cidade.

A necessidade de intervenção para a qualificação de assentamentos precários passa pelo tipo de assentamento. Enquanto nos loteamentos irregulares em geral não há necessidade de área adicional para implantar habitações removidas e a maior intervenção necessária se faz na infra-estrutura, uma favela implantada em uma área de risco implica remoção total das moradias, demandando nova área, onde possam ser construídas novas moradias e implantada a infra-estrutura necessária.

Assim, poderíamos classificar as necessidades de intervenção de acordo com a precariedade e características dos assentamentos precários.

Para os loteamentos irregulares e clandestinos a maior necessidade de qualificação é da infra-estrutura urbana. Assim, a implantação de rede de abastecimento de água e coleta de esgoto, assim como a pavimentação das ruas geralmente é a necessidade desses locais.

Já as favelas têm necessidades diferentes de acordo com o local em que estão implantadas. Favelas localizadas em áreas muito íngremes pressupõem, na maioria das vezes, remoção total. O mesmo ocorre com favelas implantadas sobre rios e córregos ou áreas de mangue. A qualificação desses assentamentos pressupõe nova terra, infra-estrutura, além de novas moradias. As demais áreas faveladas, implantadas em outros locais, podem ser urbanizadas, geralmente demandando a instalação de infra-estrutura e pavimentação das vias a serem abertas, além de uma parcela de terra necessária para a construção das habitações novas, para as famílias que tiverem que ser removidas para a implantação de infra-estrutura e sistema viário.

Os cortiços, para a melhora de suas condições de habitabilidade, demandam reforma da edificação além da construção de banheiros, para que não tenham que ser divididos entre diversas famílias, como geralmente ocorre.

5.2.7. Quantificação da necessidade de intervenção

A questão da irregularidade dos assentamentos assume proporções gigantescas no Brasil. “Indicadores gerais da situação da ilegalidade da edificação ou da terra são difíceis de encontrar. (...) Estudos recentes para áreas urbanas específicas (...) apontam para São Paulo, em 1989, índices elevados de ilegalidade, com aproximadamente 30 mil ruas sem nome, a maioria em loteamentos ilegais, portanto, sem direito sequer a endereço. Em 1990 estima-se que moravam em loteamentos ilegais desse município 2,4 milhões de pessoas. Para o Rio Grande do Sul, aponta-se em 1989, em 14 municípios da RMPA, com 2,3 milhões de habitantes, aproximadamente 500 mil pessoas vivendo em situação ilegal. Para o Rio de Janeiro indica-se, com base no Censo de 1991, que os domicílios que ocupavam lote sem propriedade atingiam 600 mil. No município do Rio de Janeiro, o cadastro atualizado pela prefeitura indica 774 loteamentos ilegais, sendo 65% destes clandestinos e 35% irregulares. Enfim, os dados sobre ilegalidade da ocupação nas grandes cidades, quando existentes, são muito gerais ou imprecisos para um dimensionamento de seu significado na ocupação da cidade como um todo.”⁶³

A questão da informalidade é diretamente ligada a aspectos de caráter administrativo; a precariedade não.

No entanto, o tema da informalidade deve ser observado com algum cuidado. A informalidade contém elementos administrativos e cartoriais que precisam, em sua medida, ser enfrentados. Mas informalidade não inclui necessariamente precariedade. A informalidade que deve aqui ser observada e quantificada é aquela que se pode considerar como precária – justamente a que depende de políticas públicas para atingir um patamar adequado. É a parcela que requer reabilitação e complementação e que atende às faixas de renda em que se concentra o déficit.

Exatamente por sua característica de produção informal e à revelia do controle estatal, a dificuldade de se quantificar os assentamentos precários no Brasil e a intervenção que se faz necessária para que seja equacionado o problema são enormes. O único dado padronizado nacionalmente é aquele coletado pelo IBGE nos Censos Demográficos. O IBGE identifica alguns setores censitários como aglomerado subnormal, definindo-os como: *“o conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular),*

⁶³ Souza, A. Limites do Habitar. Tese de Doutorado. 1999.

dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes em sua maioria, de serviços públicos essenciais”.

Esse procedimento, no entanto, é utilizado pelo IBGE para organização do censo e treinamento dos recenseadores e nunca teve o objetivo de quantificação ou avaliação dos assentamentos precários e suas características físicas (localização: encostas, beira de córrego; precariedade de infra-estrutura: vielas estreitas, ruas esburacadas; e características da precariedade e implantação da moradia: deficiência de iluminação e ventilação, construção de outra unidade habitacional sobre a cobertura). Por outro lado, assentamentos em condições semelhantes, fora desses perímetros ou com menos de 51 domicílios, não são classificados como aglomerados subnormais, ficando excluídos dessa categoria todos os pequenos núcleos de assentamentos precários.

Devido às questões apontadas acima, geralmente os levantamentos municipais sobre a quantidade de assentamentos precários nos municípios excedem o número obtido pelo IBGE. Considerando essas questões, o Centro de Estudos da Metrópole – CEM elaborou uma metodologia para a quantificação nacional dos assentamentos precários⁶⁴. Partindo de dados do IBGE, e considerando uma amostra de 560⁶⁵ municípios (que contêm 98% dos setores subnormais do país) buscou identificar os setores censitários que têm características sócio-econômico-espaciais semelhantes àquelas encontradas nos setores classificados como aglomerados subnormais. O resultado dessa análise é que o Brasil tem quase o dobro de domicílios em assentamentos precários apontados pelo IBGE.

A partir dessa análise, foram produzidas cartografias para 371 municípios selecionados, para que se possa localizar espacialmente os domicílios precários.

Em termos do cálculo das necessidades habitacionais a metodologia assumida nacionalmente é a da FJP, que procede a esse cálculo a partir dos dados do Censo, desde 1991.

A Fundação João Pinheiro calculou o déficit quantitativo, considerando a co-habitação de mais de uma família, os domicílios improvisados e o crescimento demográfico. Isso resultou num número, que é assumido como o déficit. Complementarmente caracterizou o déficit qualitativo, apontando separadamente carência de infra-estrutura, domicílio sem

⁶⁴ CEM/CEBRAP. Aplicações de Geoprocessamento para a Política de Habitação em Assentamentos Precários. CEM/CEBRAP, 2007.

⁶⁵ Foram selecionados todos os municípios com população superior a 150 mil habitantes e aqueles pertencentes a regiões metropolitanas.

banheiro, adensamento excessivo, inadequação fundiária. Ainda que com frequência a maioria dessas ocorrências seja simultânea, não é possível, a partir do procedimento utilizado, estabelecer um total.

Por outro lado, a pesquisa do CEM não cobre a totalidade dos municípios mas uma parcela muito representativa daqueles onde a precariedade urbana é mais reconhecida. Tem o mérito de apontar totais e de localizar áreas delimitadas territorialmente, em mapa, o que facilita intervenções diretas e concentradas.

Assim, a título de reflexão inicial, fica a proposição de trabalhar com os seguintes cálculos:

- Necessidade de provisão: adotar os dados da FJP, o que corresponde a um número equivalente a aproximadamente 9% dos domicílios existentes.
- Necessidade de qualificação: adotar a avaliação do CEM que corresponde a aproximadamente 13% dos domicílios urbanos existentes.

São números passíveis de serem somados uma vez que os primeiros indicam a necessidade de unidades novas, e os segundos, de qualificação.

Fica assumido nesses termos o perfil do que se considere precário, onde a atuação tem necessariamente que ser transversal e multisetorial. Para essas áreas, fisicamente delimitadas, não bastam políticas de habitação. Requerem ações integradas.

Somados déficit absoluto e precariedade chega-se a um total de aproximadamente 20% do total dos domicílios, onde a abordagem deve ser integral, desde políticas de trabalho e renda, saúde, educação, bem estar social. Com isso se pode assumir uma idéia básica tanto de “por onde começar”, quanto de formatos de políticas. Em linhas gerais:

- 20% da necessidade – Plano de Habitação e Assistência social: políticas públicas de ação integral (envolve responsabilidades da área de assistência social) – corresponde a faixas de renda de aproximadamente até 2 SM;
- 30% da necessidade – Plano de Habitação: programas públicos de moradia subsidiada – corresponde a faixas de 3 a 6 SM, dependendo da região;

- 50% da necessidade – Plano de Habitação: financiamentos a juros subsidiados para as faixas de menor renda e regulamentação para as demais.

Por outro lado, feitas as considerações do item anterior, mostra-se fundamental equacionar as relações intersetoriais intra-Executivo bem como a legislação e atribuições para licenciamento, fiscalização e registro. Nessas condições, o PL 3057/00, ora em tramitação é oportunidade ímpar de estabelecer condições que propiciem uma boa e sólida política de habitação e qualificação urbana.

5.2.8. O desafio institucional

O Brasil conta com uma estrutura política organizada em três entes federativos: a União, os Estados e Distrito Federal, os Municípios. A Constituição Federal define atribuições e recursos a cada um deles, sendo que, à parte alguns aspectos que são exclusivamente federais, como a definição do idioma e da hora e a declaração de guerra, por exemplo, a maioria dos aspectos são atribuições concorrentes. Isso se aplica, conseqüentemente, tanto ao Executivo quanto ao Legislativo. Por outro lado, é posto que a legislação de níveis inferiores deve respeitar a de nível superior, assim entendido que o nível superior máximo é o federal, ou seja, o da União.

Desenvolver políticas públicas com alguma consistência nesse contexto e num país continental e diverso como o Brasil, de forma democrática e respeitando as autonomias dos diferentes níveis, é certamente um desafio de maior significado.

Em substituição ao planejamento centralizado e autoritário do período militar, instalou-se, após o advento da Constituição Federal um modelo de pacto federativo que passa pela formatação de políticas públicas na esfera nacional, com atribuições e transferências de recursos aos demais níveis. Com base na experiência do Sistema Único de Saúde estruturaram-se políticas setoriais com diretrizes nacionais e fundos públicos em cada esfera de governo. Para gestão desses fundos e orientação da política foram (ou estão em curso) criados conselhos bi ou tripartites, com representação da sociedade.

Nesses termos, políticas sociais, como saúde, educação ou assistência social, têm encontrado um caminho promissor. No entanto, quando essas políticas referem-se a bases territoriais e estruturas físicas a situação complica-se muito mais.

Isso se deve a dois motivos principais: primeiro, porque o território, espaço físico e material é único e, conseqüentemente, sobreposições não se somam, mas se eliminam. Ora, se um educando pode receber além da educação, atendimento de saúde e a aquisição de educação por uma pessoa não impossibilita a aquisição por outro, no território, a ocupação de determinada área por uma casa, impede, por exemplo, a ocupação por uma loja ou pela casa de outra pessoa. Segundo, porque as políticas de cunho territorial se implementam não só por ações do poder público, mas também por regulamentações e medidas administrativas como licenciamento e fiscalização.

Assim, no território convivem políticas de regulação e políticas de investimento e ação direta. É evidente que as práticas e respectivos conselhos operam em condições muito diferenciadas. Há conselhos cujas resoluções têm força normativa, outros não.

Quando se trata da habitação o tema é ainda mais complexo, pois inclui uma dimensão territorial e uma dimensão social. É afetada por regulamentações de diversos níveis (enquanto elemento físico num território) e por políticas sociais de acesso, que incluem ação direta do poder público bem como regulamentação do sistema financeiro.

A grande dificuldade está em localizar-se na interseção de campos e dinâmicas muito distintos. O período BNH, com todas as críticas que hoje recebe, foi, ainda assim, o único momento em que houve um projeto envolvendo os mais diversos campos, cuja articulação pode ser vista no desenho abaixo.

Figura 5.2 – Articulações da questão habitacional



Fonte: Elaboração LabHab.

Presentemente, na elaboração de políticas setoriais cada setor desenvolveu suas propostas e projetos dentro de sua melhor lógica e eficiência. Em geral não convergem, o que tem gerado profundas ambigüidades e incertezas, que só fazem aprofundar a informalidade e o descumprimento, já que, em grande parte das vezes é impossível o atendimento simultâneo de todos os dispositivos.

Cada setor adota sua unidade territorial, seu Sistema Nacional, seu Conselho e seus Planos e, sabedor das incongruências, assume seu plano como o determinante dos demais. Mais dramático, – os Conselhos Setoriais, formados por representações tanto do poder público quanto da sociedade, também com perfil setorial exclusivo, acabam por desempenhar um papel de reforço na competição intersetorial que se dá no âmbito dos governos, muito mais do que um efetivo debate político de aquisição de direitos, via políticas públicas, por parte da sociedade.

A habitação, cuja produção inclui a cadeia produtiva propriamente dita (indústria de materiais e da construção), mas também uma cota de terreno (e portanto uma localização urbana), e cuja oferta é pautada pelo mercado e pela regulamentação, licenciamento e

fiscalização, acaba sofrendo todo o conjunto de interferências. Se não equacionadas são um entrave à produção formal.

Alguns exemplos dessa formatação setorial, naquilo que interfere na intervenção direta ou na regulamentação para produção de solo urbano e de habitação:

- Sistema Nacional de Meio Ambiente – é um sistema que inclui licenciamento, com base principalmente no nível estadual. Aplica o Código Florestal com dispositivos relativos a reserva legal e áreas de preservação permanente. Conta com o CONAMA, cujas resoluções têm caráter impositivo quanto à norma e sua aplicação. Os comitês de bacia podem estabelecer resoluções, mas não têm o caráter de “força legal”.
- Sistema Nacional de Recursos Hídricos – adota a gestão por bacias e prevê a elaboração de planos de bacia, o enquadramento dos corpos hídricos e o correspondente uso do solo. Conta com a Agência Reguladora – ANA, com o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e com comitês de bacias, um para cada bacia e sub-bacia.
- Sistema Nacional de Saneamento. Com base na Lei do Saneamento Básico, estabelece que cada município deverá elaborar seu Plano de Saneamento ambiental (o que evidentemente tem repercussões sobre o uso do solo).
- A Constituição e o Estatuto da Cidade atribuem ao Município a execução de sua política urbana e elaboração de um Plano Diretor.
- A área de habitação conta com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com Conselho próprio. Para acesso aos recursos do fundo os municípios deverão ter um Plano de Habitação.
- Saneamento, Habitação, Transportes e Política Urbana estão no âmbito do Ministério das Cidades e estão representados em câmaras técnicas do Conselho das Cidades.
- Os Municípios têm seus planos e leis e a atribuição de licenciar e fiscalizar, mas não sobre todos os aspectos – o licenciamento ambiental é estadual, com raríssimas exceções, particularmente no Rio Grande do Sul.

Pois bem, todas essas instâncias têm interferência na produção habitacional. Intrincadas, sobrepostas e muitas vezes antagônicas, são um convite à irregularidade, à precariedade, à degradação ambiental e ao prejuízo social.

Todos os setores entendem que a ação transversal e articulada é fundamental – mas sempre sob o “seu” comando, ou seja, enfatizando as prioridades de seu setor. Esse quadro vem desencadeando relações de tensão que, não equacionadas na esfera pública, acabam envolvendo as respectivas parcelas da sociedade, participantes dos respectivos Conselhos nessa disputa e caminham para a imobilidade e soma zero.

5.2.9. Necessidade de controle da eficácia do investimento - evitar desvio da atividade produtiva ou de qualificação para a valorização especulativa

A habitação é uma necessidade social, mas é também uma mercadoria, e uma mercadoria muito particular, pois inclui um produto (que contém insumos e um custo de produção) e uma localização, cujo preço guarda ínfima relação com seu custo de produção se comparado às condições dadas pelo conjunto da demanda e dos investimentos coletivos. Quando o Estado dirige recursos para o setor, o grande desafio é assegurar que tais recursos efetivamente ampliem o acesso da população à moradia e não represente apenas ou principalmente a transferência de recursos públicos para o aumento geral de preços, dado o do nível de pagamento disponível entre a demanda, o que somente tonifica o motor da valorização especulativa.

5.3 Alguns exemplos

Produção formal de mercado - grandes empreendimentos

Figura 5.3 - Lançamento Condomínio Fechado Park Monte Alegre, Taboão da Serra, SP. Construtora e incorporadora: Portal do Sul – Vendas: Riscali.



Fonte: FUSP, 2005

Figura 5.4 - Condomínio Fechado Vertical Village, São Conrado, Rio de Janeiro, RJ



Fonte: www.panoramio.com (consultado em Dezembro, 2007)

Figura 5.5 - Verticalização em Salvador, bairro Cidade Jardim, Salvador, BA.



Fonte: www.panoramio.com (consultado em Dezembro, 2007)

Figura 5.6 - Condomínio fechado horizontal, Alphaville, Barueri, SP.



Fonte: www.panoramio.com (consultado em Dezembro, 2007)

Figura 5.7 - Condomínio fechado horizontal para classe média, Nova Iguaçu, RJ.



Fonte: Instituto Via Pública, 2006.

Figura 5.8 - Condomínio fechado horizontal para classe média, Nova Iguaçu, RJ.



Fonte: Instituto Via Pública, 2006.

Pequeno promotor e auto-promoção

Figura 5.9 - Conjuntos de casas produzidas para a venda em Taboão da Serra, SP



Fonte: FUSP, 2005

Figura 5.10 - Imóveis denominados “3 em um” em fase de acabamento. Faixa indica a venda pelas imobiliárias Intersu e GFA com financiamento da Caixa. Casas térreas em lotes de 250m² vem sendo substituídas por “sobrados 3 em 1”. Bairro Jardim São Judas, Taboão da Serra, SP.



Fonte: FUSP, 2005.

Figura 5.11 - Conjuntos de casas produzidas para a venda Nova Iguaçu, RJ.



Fonte: Instituto Via Pública, 2006.

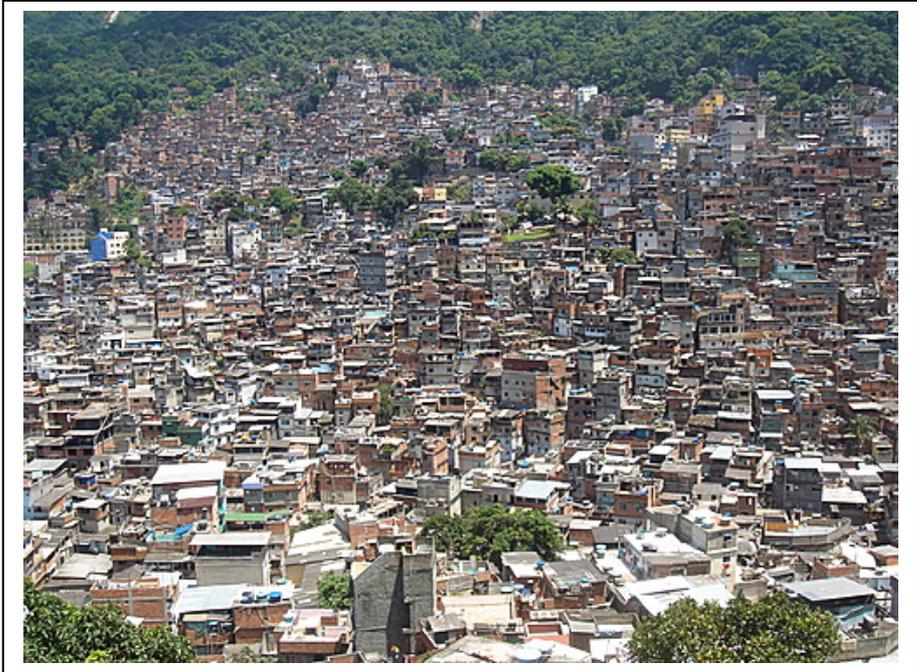
Figura 5.12 - Mercado imobiliário de pequena e auto promoção, Nova Iguaçu, RJ.



Fonte: Instituto Via Pública, 2006.

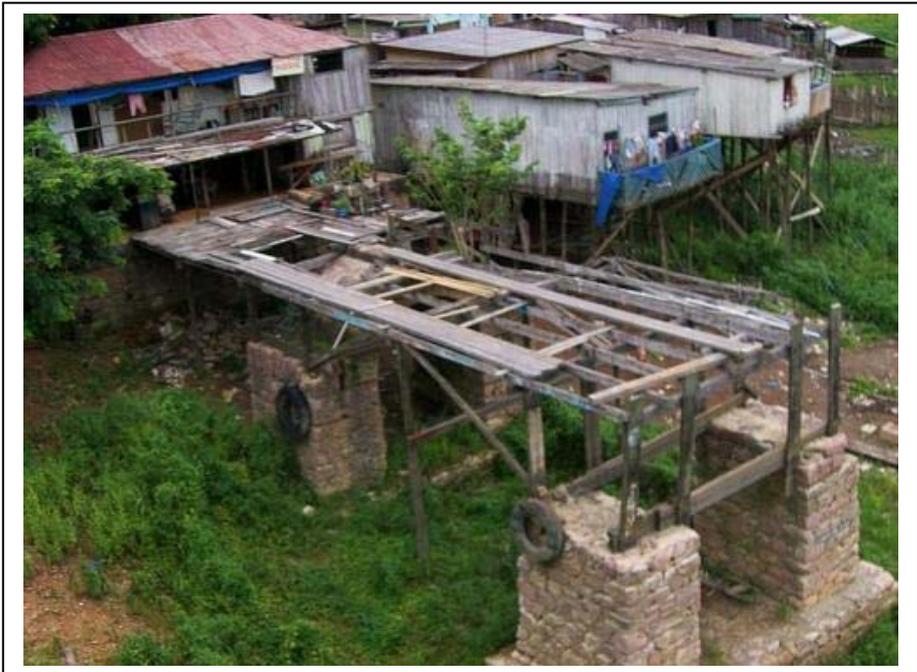
Produção informal

Figura 5.13 - Favela da Rocinha, Rio de Janeiro, RJ



Fonte: www.panoramio.com (consultado em dezembro,2007)

Figura 5.14 - Palafitas, Manaus, AM.



Fonte: www.panoramio.com (consultado em dezembro,2007)

Figura 5.15 - Autoconstrução na periferia de São Paulo, Jd. Ângela, São Paulo SP



Fonte: Bairro Legal, Labhab- FAUUSP, 2004

Figura 5.16 - Térreo comércio, no subsolo unidades residenciais para aluguel, Jardim Ouro Preto, Taboão da Serra, SP.



Fonte: FUSP, 2005.

Figura 5.17 - Mercado de moradia informal, Nova Iguaçu, RJ.



Fonte: Instituto Via Pública, 2006.

5.4. Referências Bibliográficas

- ALFONSIN, B e outros. Regularização da terra e da moradia. São Paulo, 2002.
- BALTRUSIS, N. Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade. Teses de Doutorado. São Paulo, 2005.
- BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. 4ª edição. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- BRASIL. Política Nacional de Habitação. Cadernos MCidades. Brasília, 2006.
- CASTRO, Carolina Maria P. A explosão do autofinanciamento na produção de moradia em São Paulo nos anos 90. Tese de Doutorado FAU/USP. São Paulo, 1999.
- CEM/CEBRAP. Aplicações de Geoprocessamento para a Política de Habitação em Assentamentos Precários. CEM/CEBRAP, 2007.
- CORRÊA, L. O Espaço Urbano. 4ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2005.
- DUARTE, R. Metodologias de intervenção urbana e restauração ambiental em favelas: Mata Machado, Rio de Janeiro. In: Seminário Internacional 'Os desafios da Cidade informal'. 1995.
- FIEPE/ UPTec – Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco/ Unidade de pesquisas técnicas. Índice de velocidade de vendas. Ano II, n.7, julho 2007.
- GONÇALVES, Robson. Aspectos da demanda por unidades habitacionais nas regiões metropolitanas – 1995/2000. Texto para discussão No.514. IPEA, Rio de Janeiro, 1997.
- IBGE. Pesquisa Anual da Indústria da Construção, IBGE, 2005
- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. 2ª edição. São Paulo, 2002.
- KOWARICK, L. As lutas sociais e a cidade. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.
- LABHAB. O acesso ao solo e à habitação social em cidades grandes de regiões metropolitanas da América latina e Europa. Diagnóstico do município de São Paulo. Programa Urbal – Rede 7. São Paulo. LabHab FAUUSP. Julho de 2005.
- LABHAB. Parâmetros técnicos para urbanização de favelas. São Paulo, LABHAB FAUUSP. 1999.
- LIMA, L. Produção espontânea e informal de moradias na porção periurbana da Cidade de Maceió (AL). Trabalho apresentado no XII Enanpur. Maio/2007.

LONARDONI, F. e SUGAI, M. O Mercado informal de aluguel nas favelas, sua dinâmica sócio-espacial e seu papel na reprodução da informalidade habitacional: um estudo de caso no município de Florianópolis. Trabalho apresentado no XII Enanpur. Maio/2007.

MARICATO, E. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979.

MORAIS, Maria Cristina de. e FERREIRA, Ângela L. A. Cooperativas habitacionais: do social ao mercado. Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales, Barcelona, 2003. Link na Internet: [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(085\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(085).htm) acessado em 10/10/2007.

PEREIRA, G. e outros. A dinâmica do mercado imobiliário informal em Curitiba e suas implicações para políticas de habitação social. Trabalho apresentado no XII Enanpur. Maio/2007.

Revista Conjuntura da Construção. Ano 5, nº 2, junho 2007.

RIBEIRO, Luiz César. Da propriedade fundiária ao capital incorporador. Tese de Doutorado, FAU-USP, 1991. pg.:131.

ROSSETTO, R. Produção imobiliária e tipologias residenciais modernas - São Paulo - 1945/1964. Tese de Doutorado. 2002.

SINDUSCON-SP e FGV-GV CONSULT. A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas na Construção Civil. Relatório de Pesquisa (2005).

SINDUSCON-SP. XXXI e XXXII Sondagem Nacional da Indústria da Construção Civil. São Paulo, 2007.

SOUZA, A. Limites do Habitar. Tese de doutorado. 1999.

TASCHNER, S. Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. In: Cadernos de Pesquisa do LAP, nº 18. São Paulo: Universidade de São Paulo. mar/abr 1997.

VARELLA, D. e outros. Maré, Vida na favela. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2002.

VERAS, M. e PASTERNAK TASCHNER, S. Evolução e mudanças das favelas paulistanas. In: Espaço e Debates, nº 31, ano X, 1990.

Sites (consultados entre agosto e novembro de 2007)

Ademi – RJ: <http://www.ademi.webtexto.com.br/plan.php3>

Ademi – PE: <http://www.ademi-pe.com.br>

Ademi – BA: <http://www.ademi-ba.com.br>

Ademi – GO: <http://www.ademigo.com.br>

Sinduscon – SP: <http://www.sindusconsp.com.br>

Sinduscon – RS: <http://www.sinduscon-rs.com.br>

ABECIP: www.abecip.org.br;

CBIC: <http://www.cbic.org.br> e www.cbicdados.com.br/files/pesquisa/2005/paic2005.pdf

6. Política habitacional e programas públicos de habitação

Nesta seção, será apresentada uma síntese da evolução da política habitacional brasileira, desde seus antecedentes até a atual situação, estabelecendo uma periodização e pontuando os principais avanços que estão sendo implementados a partir da criação do Ministério das Cidades.

Em seguida, serão apresentados os atuais programas nacionais e um quadro da produção pública de habitação, considerando tanto as ações desenvolvidas em nível federal como o amplo leque dos programas implantados pelos Estados.

6.1. Evolução da política habitacional até a criação do Ministério das Cidades¹

6.1.1. Antecedentes

A questão da habitação emerge no Brasil com a instituição do trabalho livre, como aconteceu na Inglaterra um século antes. O Brasil, no entanto, guarda a marca de ser o último país escravocrata do hemisfério ocidental. Esse passado recente marca profundamente nossa formação social como também o processo de formação da classe trabalhadora (SCHWARZ, 2001).

Segundo Nestor Goulart Reis, até 1880 a moradia pobre se apresentava difusa nas vilas e cidades. Os escravos encarregados do abastecimento de água, dar um fim aos lixos e esgotos entre outros serviços, moravam nos mesmos espaços dos seus proprietários.

“Como partes de estruturas mais complexas, os pobres e os escravos não chegavam a ter moradia própria. (...) Os escravos porque sendo propriedade não podiam ser proprietários. Os outros porque, em uma economia pouco monetarizada, com a renda altamente concentrada, viviam agrupados às economias domésticas alheias, recebendo em espécie (habitação, alimentação e roupas) a maior parte da remuneração por seu trabalho. Mesmo nas indústrias, apenas uma pequena parte dos salários era paga em moeda.” (REIS, 1994, p.5).

Além dos escravos que viviam nas propriedades de seus donos, a massa trabalhadora morava nos cortiços (habitações coletivas) e pequenas casas na periferia, construídas

¹ Este item do Relatório foi elaborado pela da Coordenação de Consultoria, a partir de textos originais dos consultores Nabil Bonduki e Ermínia Maricato.

segundo a tradição rural em terrenos freqüentemente cedidos ou doados pelas Câmaras Municipais que seguiam o hábito histórico e legal para legitimar a posse da terra. Trocas baseadas no favor e no privilégio comandavam as relações sociais dos trabalhadores livres que estavam afastados da produção regular e central da economia, ou seja, a produção do café para exportação. A ausência de demanda significativa devido ao tamanho das cidades e a fragilidade do mercado imobiliário eram características que se transformaram no decorrer da segunda metade do século XIX.

A lei imperial de terras de 1850 fixou a compra e venda como forma legal de acesso às terras devolutas, mas é apenas com o Código civil de 1917, que proíbe o aforamento e absolutiza a propriedade privada que essa prática é eliminada. A libertação dos escravos (1888) se dá concomitantemente com a escravização da terra e não por coincidência, mas por necessidade ditadas pelo controle do processo produtivo e da geração de riquezas (MARTINS, 1983; COSTA Neto, 2006). A abolição da escravidão, emergência do trabalhador livre e o início da República (1889) vão demarcar o início de um processo de grandes mudanças no país, processo esse que inclui no plano urbanístico, as reformas haussmanianas e sanitaristas nas cidades além da regulação e formação do mercado imobiliário urbano que incorporará como regra, a prática da segregação espacial. Reis lembra que a atividade empresarial imobiliária foi regulamentada nos primeiros dias do regime republicano (REIS, 1994; p. 13).

Os maiores problemas urbanos que a emergência do trabalhador livre acarreta (os escravos libertos, a chegada de volumoso contingente de estrangeiros destinados em especial à lavoura do café) ocorrem inicialmente nas maiores cidades cujo crescimento se intensifica: Rio de Janeiro, Recife, Salvador e São Paulo. Os problemas de saúde pública decorrentes das más condições de saneamento e habitação, entretanto iriam se agravar e atingir muitas cidades, em especial as litorâneas, que foram objeto dos Programas de Saneamento a partir de 1902. As obras de renovação urbana foram além das ações ligadas à saúde pública (ação higienista) já que tinham um forte conteúdo ideológico ligado à modernização, ao progresso, e ao embelezamento, marcas que a República requeria para se legitimar nacional e internacionalmente. A expulsão e segregação dos pobres das áreas mais centrais foi uma constante nesse processo. A ameaça que os cortiços representavam à saúde pública se extinguia nos limites das áreas que interessavam ao mercado imobiliário formal. A legislação (Rio de Janeiro e São Paulo) até mesmo orientava a construção de vilas operárias fora da cidade (BONDUKI, 1994).

A moradia de aluguel foi a forma predominante de habitação que teve a massa livre trabalhadora urbana no começo do século. As moradias de aluguel (cortiços ou pequenas casas enfileiradas) eram uma “solução” de mercado, isto é, constituíam um atraente investimento privado e o custo que o aluguel estava presente na cesta de consumo do trabalhador (BONDUKI, 1983, RIBEIRO, 1991).

Uma mudança muito grande marcou a decadência da moradia de aluguel como forma predominante de habitação do trabalhador e sua substituição pela “casa própria”. Essa transição que estaria praticamente concluída da década de 40 se caracteriza pela mudança da relação Estado/ habitação social. Durante esse período de transição, começa a mudar também o papel do Estado já que cresce o consenso de que a iniciativa privada não tem condições de resolver o problema da habitação social e que é necessária a intervenção do Estado.

É mais precisamente na década de 40 que se dará a inversão apontada, fruto de medidas esparsas, mas que tem na lei do inquilinato de 1942 que congelou os aluguéis, sua principal determinante. A alta dos aluguéis e conseqüente alta do custo de vida da força de trabalho, a inflação crescente e as conseqüências da segunda guerra para a economia, a emergência do capital imobiliário e do mercado de terras com ofertas de lotes na periferia, as mudanças na gestão urbana e em especial nos transportes que através dos ônibus se desvinculam dos trilhos, a legislação que regula condomínios, o populismo do governo, a ideologia conservadora dominante exaltadora das virtudes da casa própria, são alguns dos fatores que explicam a transformação progressiva. É fundamental ressaltar entretanto que a predominância da casa própria através do processo da autoconstrução no loteamento da periferia significou uma redução do custo da habitação na cesta de consumo da força de trabalho e portanto seu barateamento.

A combinação do parcelamento da terra na periferia carente de urbanização, a autoconstrução, e o ônibus como modo de transporte, foi responsável pelo crescimento extensivo de baixa densidade das periferias metropolitanas. O sonho da casa própria significou não apenas o sacrifício de fins de semana por anos a fio (enquanto dura a prolongada construção da casa) mas também um baixo padrão de vida no que se refere aos serviços e infra-estrutura urbanos, em especial os transportes, além dos baixos padrões de conforto ambiental em especial a insalubridade. O longo processo de luta pela infra-estrutura e melhoria das condições de vida urbana vai alimentar a relação

clientelista das associações de bairro com os governos durante décadas (CAMARGO e outros, 1976; BRANT, 1989).

No período que vai de 1940 a 1960 a casa própria se consolida como forma principal de acesso à habitação, emergem o crédito imobiliário (Caixas Econômicas, Institutos de Previdência Social, Bancos Privados) e também os incorporadores privados (RIBEIRO, 1991). O Estado inicia intervenções fragmentadas através dos Institutos de Previdência ou através das entidades criadas pelos governos estaduais, organizadas por categoria profissional. A Fundação da Casa Popular criada em 1946 foi o primeiro órgão federal centralizado encarregado de promover a habitação social. Cercado de contradições características da ambigüidade do governo populista, a Fundação financiou apenas 16.964 unidades em 18 anos de existência. Os IAPIs – Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, promoveram a construção de 1.200 000 em 10 anos, e os IAPs 140.000 em 27 anos (de 1937 a 1964). Essa produção mais significativa, entretanto (IAPIs), não se destinou à faixa de mais baixa renda orientada que foi sua distribuição por interesses corporativos ou de rentabilidade, e esteve longe de atender às necessidades de moradia da crescente população operária. O loteamento periférico constitui uma significativa válvula de escape, porém a crise de habitação persiste.

6.1.2. Política habitacional do regime militar: o Banco Nacional da Habitação

No início dos anos 60 estavam dadas algumas das condições para a intervenção mais profunda que o Estado brasileiro jamais havia feito na provisão de habitação e que viria transformá-la totalmente: o Sistema Financeiro da Habitação, o Banco Nacional da Habitação (BNH), sociedades de crédito imobiliário, letras imobiliárias, e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, criados em 1964 (Lei no. 4.380). Trata-se da primeira iniciativa efetiva de uma política habitacional de âmbito nacional, com objetivos e metas discerníveis, fonte de recursos permanente, e com mecanismos específicos de financiamento (DRAIBE, 1994). As condições necessárias para tal, que não estavam dadas, como por exemplo, uma fonte de recursos subsidiados (FGTS), e instituições fortes e centralizadas, foram obtidas em paralelamente à repressão das liberdades políticas.

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 vultuosos 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 financiados 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 rede 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, 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 equívocos 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-empreender, 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 pode 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 adotada 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.

6.1.3. Crise do Sistema Financeiro da Habitação e o fim do BNH

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, gerada pela 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 6.1).

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.

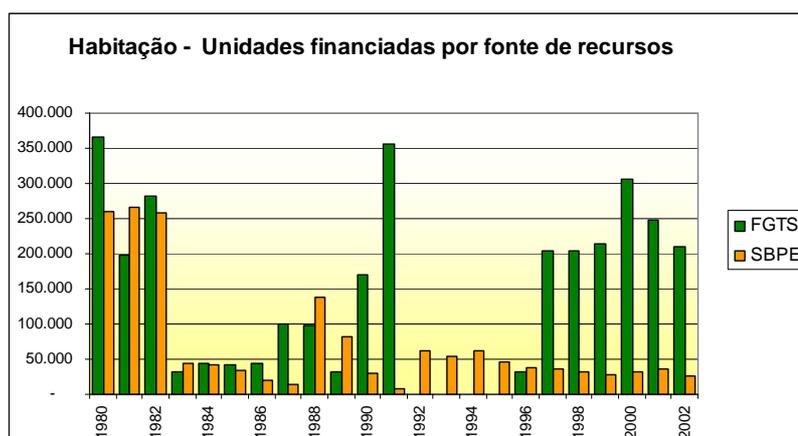
A conjuntura criou um clima favorável para o acirramento das críticas ao BNH, que se articularam com a luta pela democracia contra o regime autoritário, ao qual a instituição estava profundamente associada. Uma redução drástica do valor das prestações,

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 tinha 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 6.1. - 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, levaram 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 tornaram-se dramáticos, agravado 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 denomino 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 por governos populares 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, emergem 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 se diferenciava 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 estados e também para o próprio governo federal que, a partir de 1995, passa a ser administrado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

6.1.4. A retomada do FGTS no governo FHC

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 habitacionais, 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 a 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 (Promoradia), que foi 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 a 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 à 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 a 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 à 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 ao material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que autoempreeende 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.

De fato, a preponderância destas modalidades de acesso ao crédito estão vinculadas a 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 déficit 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 déficit quantitativo.

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 Promoradia. 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 a urbanização de áreas precárias, ação que somente pode ser realizado 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 relatório 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.

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, tratado em outro capítulo deste Relatório. Ao regulamentar a Constituição e criar a possibilidade de fazer valer a função social da propriedade, o Estatuto constitui um marco importante para o enfrentamento da questão habitacional no Brasil o equacionamento da questão habitacional no Brasil, sobretudo no seu componente fundiário.

6.2. A nova Política Nacional de Habitação

6.2.1. As origens da nova política habitacional: o Projeto Moradia

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 Projeto² 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, Universidade, movimentos sociais etc –, que objetivava transformar a moradia numa prioridade nacional, visando, num prazo a ser determinado pela proposta, 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.

De modo coerente com esta visão, o Projeto foi conduzido de modo a ouvir especialistas, administradores públicos e militantes relacionados com o tema da moradia e

² Os coordenadores do Projeto Moradia foram: Clara Ant, André de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco.

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 embutido 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 a 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 vultuosos 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 para a 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 a 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 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, adota critérios excessivamente rigorosos na concessão de financiamentos, restringindo fortemente o acesso de baixas 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 Agencia 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 aos 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 locais 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 a política nacional, incluindo recursos de natureza fiscal e do FGTS. Estados e municípios também dispunham 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 de financiamento específicos, 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 uma combinação das três fontes básicas de recursos destinadas a 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 a 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 busca de aproximar ou de reduzir a diferença entre os valores de financiamento e a capacidade de pagamento da população, para reduzir o investimento global necessário para equacionar problema e os recursos orçamentários para atender a população mais pobre.

Nesta perspectiva, desenvolvimento tecnológico foi considerado outro aspecto essencial da perspectiva de 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 houvessem 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 para tornar as administrações preparadas para o desafio de um grande impulso na intervenção 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 ainda era apenas, um projeto de lei, o Estatuto da cidade. Considerou-se a aprovação do Estatuto central na estratégia estabelecida, considerando que criaria condições para facilitar e baratear o acesso a terra urbanizada, seja combatendo a especulação com imóveis ociosos, seja

criando mecanismo para a regularização fundiária, seja estabelecendo zonas especiais de interesse social capazes de preservar da valorização imobiliária terrenos adequados a 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, fixou o entendimento de que enfrentar a questão da moradia significava garantir o direito à cidade, envolvendo o acesso a infra-estrutura e os serviços urbanos.

6.2.2. A criação do Ministério e do Conselho das Cidades

O Ministério das Cidades, criado no início do governo de Luis Inácio Lula da Silva, veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o Governo Federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. Além da ausência da abordagem mais geral que trata do desenvolvimento urbano registre-se a ausência de marcos institucionais ou marcos regulatórios claros para as políticas setoriais urbanas, como é o caso do Saneamento, da Habitação e do Transporte.

A relação abaixo mostra a sucessão de instituições relacionadas à política urbana e áreas correlatas que foram criadas, modificadas e extintas, especialmente a partir de 1985 até 2003 quando foi criado o Ministério das Cidades.

1964 a 1985	Período do Regime Militar: Criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, depois sucedido pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas / Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sistema Financeiro da Habitação (SFH) / Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e Sistema Financeiro do Saneamento. Criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (uma espécie de fundo desemprego cujos recursos devem ser aplicados em moradia e saneamento)
1985	Extinção do BNH. Fragmentos do Planasa e do SFH sobrevivem no espólio herdado pela Caixa Econômica Federal. Criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
1987	Criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
1988	Habitação passa para a competência do Ministério do Bem Estar Social
1990	Criado o Ministério da Ação Social com competência sobre a política de habitação
1995	Criada a Secretaria de Política Urbana ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento
1999	Criada a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano ligada à Presidência da República

O Ministério das Cidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território, são eles: a Moradia, o Saneamento Ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana – Mobilidade e Trânsito.

Considerando a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano, foi criada uma quarta secretaria que se ocupa especialmente do planejamento territorial e da regularização fundiária. Estas competências são essencialmente das prefeituras municipais, mas o governo federal pode cumprir, e o fez, um importante papel coordenador, fomentador e financiador de estudos e ações.

O Ministério das Cidades tem caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade 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 enorme 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 com 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 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. Em 2005 ocorreu a 2ª Conferência.

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 regimento da Conferência Nacional das Cidades, elaborado com a participação de 43 entidades nacionais convidadas em 2003 e pelo Conselho das Cidades em 2005, previu o número de delegados por segmento social ou institucional (movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, de pesquisadores, de universidades de ONG's, de

profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda das instituições governamentais e legislativas). Cerca de 2.800 delegados participaram dos encontros nacionais. A maior parte dos delegados foram eleitos durante as Conferências Estaduais e a outra parte indicada pelas entidades nacionais ligadas às políticas urbanas.

O Conselho das Cidades, eleito na primeira Conferência Nacional, e as quatro Câmaras Técnicas que o compõem (ligadas às quatro secretarias nacionais) começaram a funcionar no início de 2004. O Conselho aprovou as propostas da Política Nacional de Habitação, Política Nacional de Saneamento, Política Nacional de Trânsito, Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano, a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos, o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos.

6.2.3. Política Nacional de Habitação

A Política de Nacional Habitação tomou como ponto de partida que a moradia na cidade adquire sentido apenas no contexto da política urbana. A moradia não é uma ilha mas exige a complementação necessária sob a forma de serviços (transporte, energia elétrica, água, esgoto, coleta de lixo), infra-estrutura (pavimentação, drenagem, obras de saneamento) e equipamentos coletivos (saúde, educação, abastecimento, lazer). A formulação e implementação da nova PNH dependem fundamentalmente de três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. Os aspectos relacionados à construção civil estariam dependentes dessa matriz formada por fatores determinantes.

A articulação entre terra e financiamento é indispensável para garantir o sucesso de uma ação que pretende minimizar a exclusão territorial.

Em relação à **política fundiária** o Ministério das Cidades lançou em 2005 a Campanha do Plano Diretor Participativo. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 afirmam a função social da cidade e a função social da propriedade, que devem ser aplicadas por meio do Plano Diretor Municipal.

De acordo com lei federal, aproximadamente 1.700 municípios devem elaborar seus planos diretores até outubro de 2006. Muitos deles desconhecem esta obrigatoriedade ou não tem a estrutura necessária para cumprirem esta obrigação segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade, que estabelece que os Planos Diretores devem conter os

instrumentos para combater a propriedade subutilizada ou não utilizada e assegurar a gestão democrática das cidades (ver capítulo específico que trata desta questão).

A equipe de profissionais que coordena essa campanha no MCidades não desconhece que a eficácia do planejamento urbano no Brasil é questionável. As experiências históricas com Planos Diretores no Brasil mostram que eles se aplicam apenas a uma parte da cidade, tomam o mercado como referência e ignoram a demanda da maior parte da sociedade bem como ignoram a cidade ilegal. Flávio Villaça desenvolveu acuradas análises sobre o caráter ideológico e manipulador dos Planos Diretores no Brasil (VILLAÇA, 2005).

No entanto, a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor com a possibilidade de utilização do Estatuto da Cidade, isto é, com a participação democrática e inclusão de instrumentos que garantam a função social da propriedade, é uma oportunidade única para ampliar o debate político e para formar militantes para a luta por uma cidade mais justa. A Campanha do Plano Diretor Participativo desenvolveu o conhecimento da cidade real e criou espaços de controle social sobre o Estado em nível local³.

O tema da **regularização fundiária** e imobiliária mereceu a criação de um programa específico nunca antes considerado no âmbito do governo federal em que pese, além de outros motivos, a significativa dimensão do patrimônio fundiário e imobiliário da União que apresenta irregularidades em sua ocupação, em todo o país. Institucionalizar um espaço no governo federal visando o reconhecimento de significativa parcela da população a uma condição legal de moradia implica em criar direitos e mudar conceitos em esferas antes intocadas como é o caso dos cartórios de Registro de Imóveis cuja associação assinou um convênio com o MCidades.

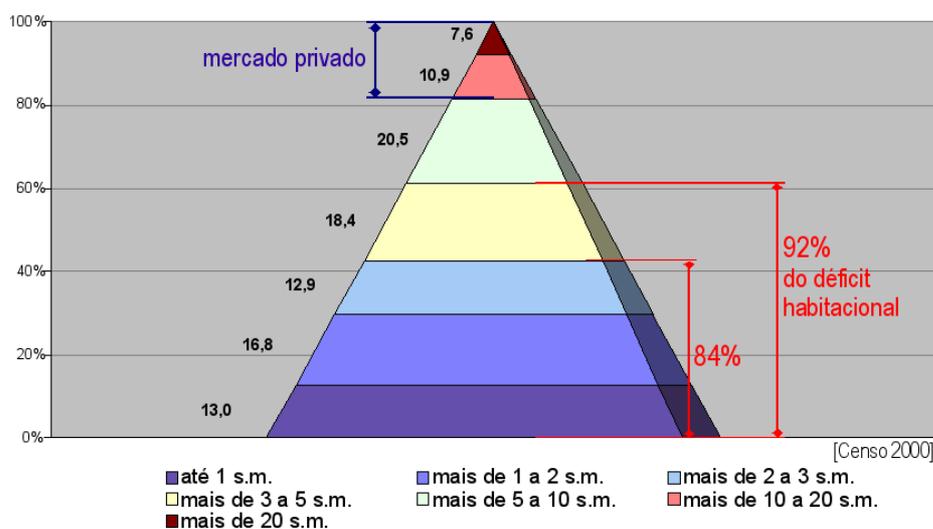
Na área do **financiamento à habitação** o Ministério das Cidades propôs um novo Sistema Nacional de Habitação, cujo desenho visa reunir os esforços dos governos (União, Estados e Municípios) e do mercado privado, além de cooperativas e associações populares, para combater o déficit habitacional.

A tese que orientou o desenho do novo modelo foi desenvolvida no citado Projeto Moradia. O estudo constata que no Brasil o mercado privado oferece um produto de luxo que abrange menos de 30% da população e que a classe média tem se apropriado dos

³ Até novembro de 2006, tinham apresentado propostas às Câmaras Municipais, 68% dos domicílios que tinham obrigação de fazê-lo até 10/10/2006, de acordo com o Estatuto da Cidade.

recursos subsidiados utilizados na promoção pública de moradias, deixando a população de baixa renda sem alternativas que não a ocupação de terras e a construção ilegal de suas casas. Resultante desse quadro, o déficit habitacional está concentrado nas faixas de renda mais baixas: 92% está situado entre 0 e 5 salários mínimos e 84% entre 0 e 3 salários mínimos conforme explicita o gráfico a baixo.

Gráfico 6.2: Distribuição da população por faixa de renda - Abrangência do mercado residencial privado e déficit de moradias nas faixas de baixa renda



Fonte: MARICATO, 2005. Dados básicos: Renda e déficit habitacional: IBGE, 2000 / Mercado residencial privado: Projeto Moradia, 2001.

Na proposta que está sendo implementada, o novo Sistema Nacional de Habitação está dividido em dois subsistemas: (1) Subsistema de Mercado e (2) Subsistema de Habitação de Interesse Social. Segundo a tese que sustenta a PNH é preciso combinar ações que ampliem o mercado privado em direção às classes médias que atualmente não encontram alternativas para sua moradia e ações de promoção pública que dêem conta da população de rendas mais baixas, especialmente aquelas situadas no intervalo de 0 a 5 s. m. Dessa forma espera-se evitar que as classes médias se apropriem dos recursos públicos (ou semi-públicos como é o caso do FGTS) como aconteceu durante os anos que antecederam a nova PNH, incluindo o período da vigência do SFH. Enquanto 92% do déficit está concentrado nas faixas de renda situadas entre 0 e 5 s.m. menos de 50% dos recursos sob gestão federal foram dirigidos para essa finalidade o que revela regressividade nos investimentos sob gestão federal como mostra o gráfico situado mais a frente.

A necessidade de ampliação do mercado privado inspirou um projeto de lei proposto pelo Governo Federal e aprovado no Congresso Nacional, em 2004 de modo a dar segurança jurídica aos investidores na produção de imóveis. A Lei nº 10.391/ 2004 visa dar segurança a promotores, financiadores e compradores. Medidas complementares, tomadas pelo Ministério da Fazenda e Conselho Monetário Nacional, permitiram a desova de recursos da Caderneta de Poupança (SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), que estavam retidos no Banco Central, ao mercado privado.

Estas medidas geraram uma grande elevação dos recursos privados e recursos públicos ou sob gestão pública, caso do FGTS, injetados na produção de moradias a partir de 2004, aspecto que é tratado em profundidade no capítulo referente ao financiamento habitacional.

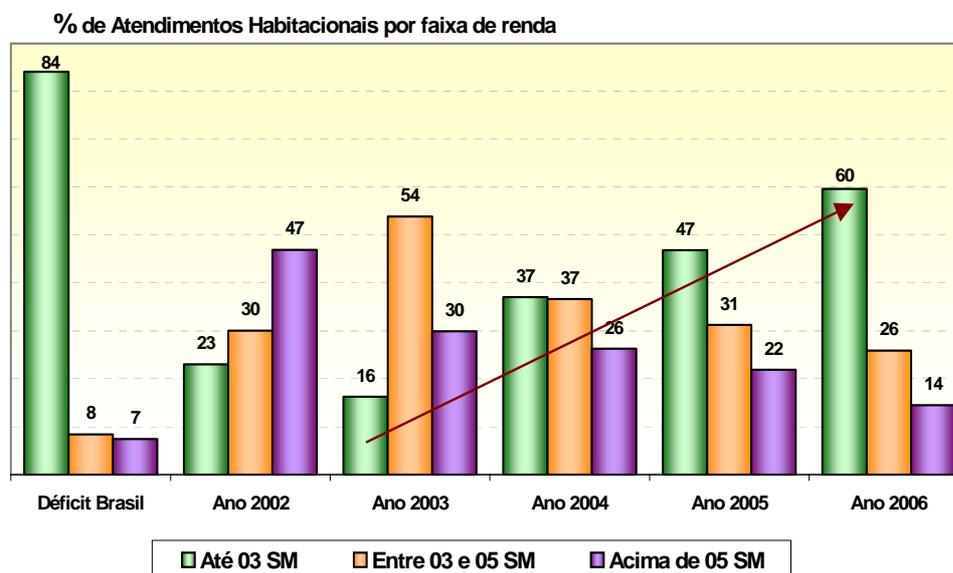
A restrição orçamentária dada pela política fiscal – pagamento da dívida pública inflada por altas taxas de juros - e pressionada pelo superávit primário de 4,25% constitui um evidente obstáculo para uma política social abrangente, que começou a ser atenuada apenas no período mais recente, sobretudo com a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, depois de 14 anos de luta do movimento de moradia (seu Conselho Gestor foi instalado em agosto de 2006) e a recente elaboração do Programa de Aceleração do Crescimento (anunciado em janeiro de 2007).

Por outro lado, essa dificuldade, embora ainda não resolvida, foi contornada por iniciativas tomadas na gestão do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o qual apresentou significativo crescimento na arrecadação decorrente do crescimento do emprego formal nesse período. A resolução n. 460 proposta pelo Ministério das Cidades no final de 2004 e aprovada pelo Conselho Curador do FGTS permitiu reunir os subsídios para concentrar sua aplicação sobretudo nas faixas de renda situadas abaixo dos 3 SM.

Os dados abaixo revelam como os recursos que estão sob gestão federal foram sendo adequados à proposta de priorização das rendas mais baixas.

Foram R\$ 31 bilhões investidos em habitação entre 2003 e agosto de 2006, que atenderam mais de 1,8 milhão de famílias, sendo 73% com renda mensal de até cinco salários mínimos. Para o ano de 2006 estão previstos investimentos de mais R\$ 10 bilhões. Se considerarmos apenas os recursos do FGTS, o atendimento às famílias nesta faixa de renda foi de 86% no ano de 2006, um acréscimo de 43% em relação a 2002.

Gráfico 6.3 - Déficit Habitacional e Atendimentos Habitacionais por faixa de renda – Evolução do atendimento a baixa renda de 2003 a 2006



Fonte: Caixa, 2006

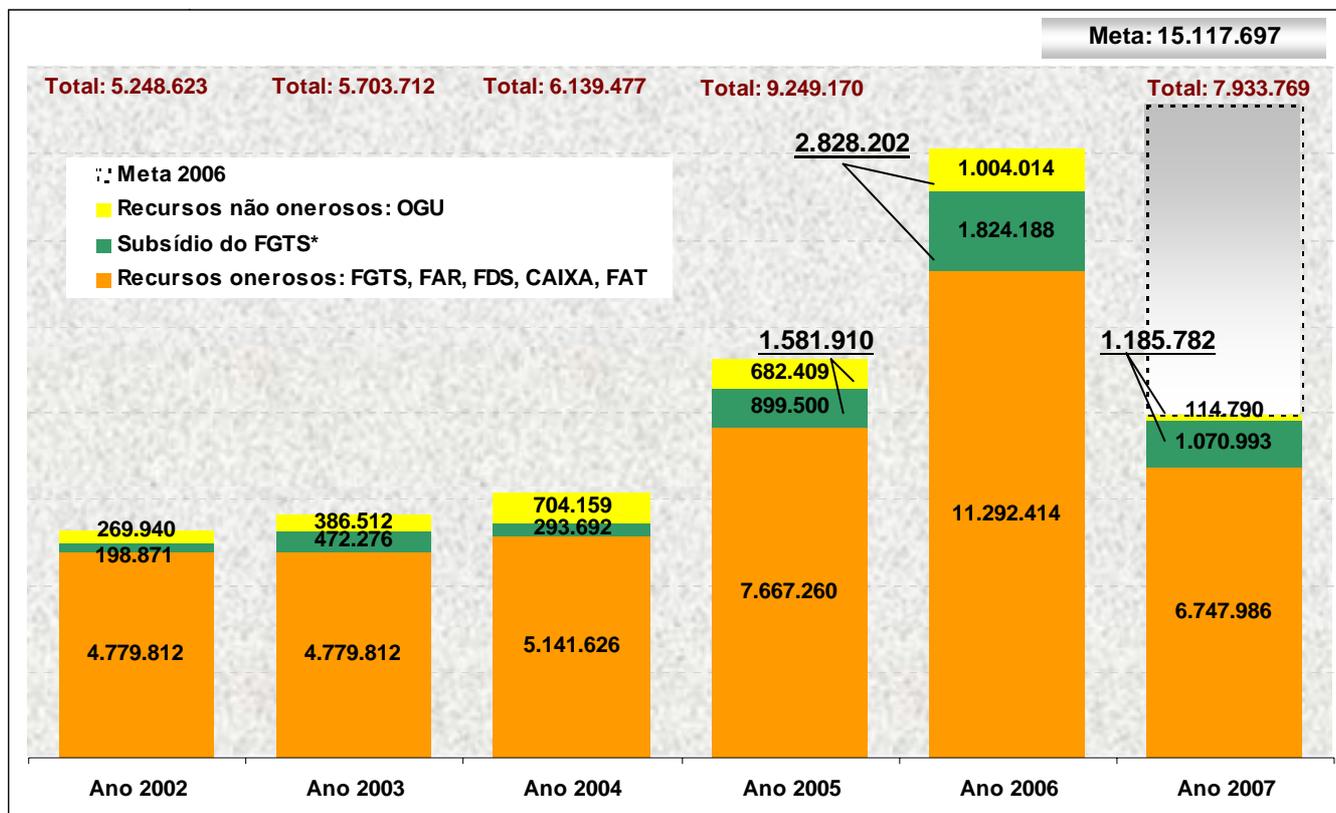
Por outro lado, é importante ressaltar que os investimentos em habitação estão presentes em todas as Unidades da Federação, em 5.318 municípios brasileiros, sendo 462 integrantes de Regiões Metropolitanas. Dos atendimentos ocorridos, 68% estão concentrados nas regiões Nordeste e Sudeste, que concentram mais de 70% do déficit habitacional brasileiro.

Com o novo modelo de concessão de subsídios com os recursos do FGTS, alcançou-se entre 2005 e 2007, uma aplicação de cerca de R\$ 4,4 bilhões em subsídios. No entanto, ainda é discutível a localização dos tomadores e a forma como este subsidio é oferecido, pairando dúvidas sobre sua real eficácia no enfrentamento das situações mais graves de necessidades habitacionais, sobretudo nas regiões metropolitanas, onde o déficit se concentra e onde é mais difícil o atual modelo de subsidio chegar ao destinatário final.

No entanto, é indiscutível que o governo tomou inúmeras iniciativas de grande relevância na área de habitação neste período mais recente que vão no sentido de implementar a estratégia que foi traçada pela nova Política Nacional de Habitação, dentre as quais podem ser citadas:

- Criação do Programa de Crédito Solidário, destinado à demanda organizada em cooperativas e associações no espaço urbano e rural, que financia com juro zero a aquisição de material de construção, aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio e conclusão, ampliação e reforma de unidades habitacionais. Entre selecionados e contratados, nos últimos 18 meses, são 104 empreendimentos atingindo um total de investimentos de R\$ 114 milhões beneficiando 7.591 famílias, com renda média de R\$ 700, distribuídas em 14 estados por todas as regiões do país.
- Manutenção do PAR – Programa de Arrendamento Residencial, com prioridade ao atendimento das famílias de baixa renda. Mais de 50% da disponibilidade anual de recursos passou a ser destinada a faixas de renda até 4 salários mínimos .
- Desoneração fiscal sobre Produtos Industrializados – IPI em diversos produtos da cesta básica de material para a construção civil, que representam 80% dos materiais necessários para a produção de uma unidade habitacional básica.
- Direcionamento dos recursos para subsídios habitacionais: alocação de R\$1 bilhão do OGU no primeiro e segundo ano de operação do FNHIS, destinados aos estados e municípios para urbanização de assentamentos precários e construção de moradias, beneficiando cerca de 200 mil famílias, com renda mensal de até 3 salários mínimos, com prioridade à erradicação de palafitas.
- Implementação do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento que deverá significar investimentos de cerca de 12 bilhões de reais no período de 2007 a 2010 na urbanização de assentamentos precários.

Gráfico 6.4 - Evolução dos investimentos federais em habitação 2002 a 2007 (elaboração Secretaria Nacional de Habitação – MCidades)



Fontes de Recursos: FGTS, SUBSÍDIO FGTS, FAR, FDS, PSH, OGU, FAT, CAIXA

Fonte de Informação: MCIDADES e Relatório BEF

Informações atualizadas até 30/7/2007

*RES. 460/04 - a partir de 01jun05

- Diversificação nacional e regional de novos agentes financeiros no processo de produção habitacional do país – como as companhias de habitação popular (COHABs) e Cooperativas Habitacionais e de Crédito.

Do ponto de vista institucional o grande desafio na implementação da nova Política Nacional de Habitação para responder ao déficit nacional está na construção do SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, aprovado na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social⁴. Com a implementação desse fundo espera-se que Estados e Municípios incorporem-se ao sistema para ampliar o esforço de dar uma resposta massiva ao problema da habitação. O Conselho Gestor do FNHIS, como já foi dito, foi instalado em 2006 e a construção do sistema está em pleno andamento.

Neste ano, iniciou-se a adesão dos estados e municípios, diferenciado para municípios com mais de 20mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas e para municípios com população inferior a 20mil habitantes. Ao aderir ao SNHIS, os estados e municípios se comprometem a cumprir os requisitos exigidos pela Lei de criação do sistema, dentre elas constituir um Fundo Local de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor até dezembro de 2007 e elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS até dezembro de 2008.

A Caixa Econômica Federal implementou várias mudanças nos procedimentos de aprovação de projetos em 2005 não apenas para dar conta do aumento dos recursos destinados à habitação e ao saneamento como também devido à reorientação da aplicação de parte deles para as faixas de renda situadas abaixo de 5 SM, cujos resultados ainda estão aquém do esperado.

Estes dados e fatos, que serão mostrados com mais detalhes nos capítulos relativos aos programas de caráter nacional e ao financiamento habitacional, mostram que a nova Política Nacional de Habitação está em processo de implementação.

⁴ A Criação do Fundo Nacional de Interesse Social (lei 11.124 /2005) é resultado de um projeto de Lei de Iniciativa Popular que foi entregue ao Congresso Nacional em 1992 acompanhado de mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores. Foi resultado de grande mobilização social liderada pelos movimentos de moradia.

6.3. Linhas de atendimento e programas habitacionais a nível federal

Atualmente o Ministério das Cidades é responsável por gerenciar onze programas habitacionais relacionados diretamente à moradia. A forma de apresentação desses programas poderia respeitar diferentes critérios, como por exemplo fontes de recursos; por características do tomador do financiamento; por objetivos e finalidades a que se destinam, dentre outras⁵.

A partir da metodologia da João Pinheiro⁶ que classifica as necessidades habitacionais em déficit habitacional e inadequação habitacional, adotada na Proposta Técnica do Consórcio Via Pública – FUPAM – Logos, a descrição dos programas federais agrupam os programas que respondem a essa problemática além de dois novos cuja especificidade os coloca dissociados dessa lógica de agregação.

- **Programas que respondem ao déficit habitacional;**
- **Programas que respondem à inadequação habitacional;**
- **Programas de assessoria técnica;**
- **Programas de apoio à realização dos planos municipais.**

Considerando as necessidades habitacionais e as condições das moradias, muitas vezes faz-se necessário a utilização de mais de um programa, buscando soluções tanto para as condições de habitabilidade quanto para ausência de moradias.

Assim, todos os programas voltados à reposição do estoque, ao incremento do estoque de moradias e à necessidade de mais moradias para dar conta do crescimento populacional, dizem respeito à produção e aquisição de novas moradias e podem ser agrupados como um conjunto.

Já os programas que buscam qualificar o espaço construído, melhorar a habitabilidade da unidade e do ambiente urbano podem ser agrupados no conjunto relacionado à urbanização de assentamentos precários e de melhoria da habitabilidade. Este conjunto responde, segundo a metodologia da Fundação João Pinheiro, à inadequação

⁵ Projeto de Cooperação Técnica BRA 00/019; Programa Habitar Brasil/ BID; Proposta Técnica; Consórcio Via Pública - FUPAM – Logos; outubro de 2006.

⁶ Fundação João Pinheiro, op.cit

habitacional, composta pelos seguintes itens: inadequação por carência de infraestrutura; inadequação por adensamento excessivo da moradia; inadequação por problemas de natureza fundiária; e inadequação por inexistência de unidade sanitária exclusiva⁷.

6.3.1. Programas do governo federal que respondem ao déficit habitacional

Em relação aos programas que respondem ao déficit habitacional foram considerados aqueles que tem como objetivo, em uma ou mais modalidades, a construção de unidades habitacionais, aquisição de unidades habitacionais novas ou usadas, produção de lotes urbanizados e aquisição de material de construção vinculado a construção plena da moradia. A partir disso os programas que buscam responder ao déficit são:

- **Carta de Crédito Individual (CCI)** na maior parte de suas modalidades;
- **Carta de Crédito Associativo (CCA);**
- **Apoio à Produção;**
- **Pró-moradia;**
- **Programa de Arrendamento Residencial (PAR);**
- **Programa de Subsídio à Habitação (PSH);**
- **Programa Crédito Solidário;**

Nos itens a seguir serão apresentadas as principais diretrizes, os participantes de cada programa, seu objetivo, os valores e limites definidos, enfim, dados que permitam uma leitura dos programas e suas modalidade.

⁷ Projeto de Cooperação Técnica BRA 00/019; Programa Habitar Brasil/ BID; Proposta Técnica; Consórcio Via Pública - FUPAM – Logos; outubro de 2006.

Carta de Crédito Individual (CCI)

O Programa Carta de Crédito Individual criado pela Resolução 184/95⁸, tem como objetivo a destinação de recursos para produção de moradias e combate a inadequação habitacional através de financiamentos concedidos a pessoas físicas possui atualmente 6 modalidades.

As modalidades estão divididas em três linhas de ações, aquisição de unidades e lotes existentes; construção e intervenção de unidades existentes; e aquisição de material de construção.

Relacionadas a aquisição de habitações e lotes existentes têm-se as seguintes modalidades:

- **Aquisição de Unidade Habitacional Usada;**
- **Aquisição de Lote Urbanizado;**

As modalidades voltadas a aquisição ou produção de novas habitações são:

- **Aquisição de Unidade Habitacional Nova;**
- **Construção de Unidade Habitacional;**

Por fim, relacionadas a intervenções de unidades existentes as modalidades são:

- **Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional;**
- **Aquisição de Material de Construção;**

O CCI é um programa voltado ao financiamento direto ao mutuário final, na forma de pessoa física. A procura pelo programa é realizada diretamente aos agentes financeiros previamente habilitados para operar os programas do FGTS.

Com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviços, as contrapartidas dos mutuários sofrerão variações de acordo com as modalidades. Segundo informações do Ministério das Cidades relacionadas ao programa, para a modalidade de aquisição de imóveis novos o limite mínimo é de 5% e para aquisição de imóveis usados é de 7,5%⁹, tendo com referência o valor de venda ou de produção.

⁸ A legislação básica com suas resoluções e instruções normativas podem ser observadas na descrição do programa no site do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/>).

⁹ No Guia Básico dos Programas Habitacionais, documento em fase de revisão pelo Ministério das Cidades, em dezembro de 2007, o valor da contrapartida está fixado em 5% para todas as modalidades, portanto os valores deverão ser atualizados em momento posterior.

São considerados custos diretos do programa: terreno, projetos, construção, materiais de construção, encargos na carência, seguro, despesas de legalização das unidades e remuneração pela operação financeira¹⁰.

Os limites de renda familiar bruta, para o programa CCI, assim como outros programas são definidos de maneira diferenciada entre as modalidades, como demonstra a tabela abaixo:

MODALIDADE	VALORES MÁXIMOS (em R\$)
	Renda Familiar Bruta
Aquisição de Unidade Habitacional Nova	3.900,00
Construção de Unidade Habitacional	3.900,00
Aquisição de Unidade Habitacional Usada	3.700,00
Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional	3.000,00
Aquisição de Material de Construção	1.900,00
Aquisição de Lote Urbanizado	1.900,00

Fonte: Ministério das Cidades, dez/2007

Os limites operacionais do programa, também possuem divisão por modalidades, descrevendo os valores quanto a venda/ avaliação, investimento e renda familiar bruta. As tabelas abaixo descrevem tais valores:

MODALIDADE	VALORES MÁXIMOS (em R\$) ¹¹			
	Habitação Popular		Habitação/Operações Especias	
	Venda Avaliação	Investimento	Venda Avaliação	Investimento
Aquisição de Unidade Habitacional Nova	72.000,00	-	De 72.000,01 a 80.000,00	-
Construção de Unidade Habitacional	-	72.000,00	-	De 72.000,01 a 80.000,00
Aquisição de Unidade Habitacional Usada	72.000,00	-		
Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional	-	62.000,00 (1)		
Aquisição de Material de Construção	-	62.000,00 (2)		
Aquisição de Lote Urbanizado	20.000,00	-		

(1) valor-limite da unidade habitacional no estado original, acrescido das benfeitorias a serem realizadas;
 (2) valor-limite, nos casos de construção; e da unidade habitacional no estado original acrescido das benfeitorias a serem realizadas, nos casos de conclusão, ampliação, reforma e melhoria.

¹⁰ Os valores correspondentes dos custos diretos dos itens mencionados e suas especificações podem ser verificados nas legislações referentes ao programa e no Guia Básico dos Programas Habitacionais, elaborado pelo MCidades.

¹¹ Os dados referentes a valores foram retirados no site do Ministério das Cidade, na pagina do programa.

Entre os participantes, o Ministério das Cidades responde como Gestor da aplicação, regulamentando o programa por meio de normas no Conselho Curador do FGTS, além de acompanhar e avaliar o programa.

A Caixa Econômica Federal cumpre o papel de Agente Operador do FGTS. Os agentes financeiros devem “*contratar operações de empréstimo com o Agente Operador e operações de financiamento com os beneficiários finais do programa*”¹²

Enfim, o programa caracteriza-se pelo financiamento individual à moradia com objetivo de reduzir o déficit habitacional da população com renda que varia entre R\$ 1.900,00 e R\$3.900,00 mediante concessão de recursos diretamente ao mutuário final, através do atendimento de balcão, cujos proponentes são avaliados pelo agente financeiro segundo sua capacidade de pagamento.

Carta de Crédito Associativo (CCA)

O Programa Carta de Crédito Associativo implementado de acordo com a resolução 239/96¹³ tem como objetivo a destinação de recursos por meio de financiamentos concedidos a pessoas físicas de um mesmo grupo, podendo ser associações, sindicatos, cooperativas, e também disponível às Companhias de Habitação (COHAB) e ainda empresas do setor da construção civil.

As modalidades do Carta de Crédito Associativo estão voltadas a produção e aquisição de moradias, produção de lotes urbanizados e aquisição e recuperação de unidades habitacionais. Suas modalidades são:

- **Aquisição de Unidades Habitacionais;**
- **Reabilitação Urbana;**
- **Construção de Unidades Habitacionais;**
- **Produção de Lotes Urbanizados.**

A primeira modalidade está voltada diretamente a aquisição de moradia, enquanto a segunda a aquisição ou reforma da habitação. As demais são caracterizadas pela

¹² Ministério das Cidades, outubro de 2007.

¹³ As legislações referentes e os atualizados do programa estão listados no site do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/>).

produção de unidades habitacionais. Com recursos do FGTS o público alvo para o programa é definido a partir do limite de renda mensal, conforme a tabela abaixo:

Tabela 6.3. Modalidades e Renda	
MODALIDADE	VALORES MÁXIMOS (em R\$)
	Renda Familiar Bruta
Aquisição de Unidade Habitacional Nova	3.900,00
Construção de Unidades Habitacionais	3.900,00
Reabilitação Urbana	3.900,00
Produção de Lotes Urbanizados	1.900,00
Para Operações Especiais a renda pode variar de R\$ 3.900,00 até R\$4.9000,00	

Fonte: Ministério das Cidades, dez/2007

Em relação a contrapartida, a modalidade Reabilitação Urbana possui valor diferenciado estando definido como valor mínimo 7,5% do valor de venda ou produção, enquanto as demais são de 5%.

Assim como no Carta de Crédito Individual o MCidades responde como gestor do programa, a Caixa Econômica Federal como Operador do FGTS, os Agentes Financeiros são aqueles habilitados pelo programa e suas diretrizes, e os beneficiários.

No entanto, estão ainda envolvidas a administração pública estadual ou municipal, direta ou indireta, como importante facilitador das questões legais e financeiras, e as entidades organizadoras com papel essencial na formação dos beneficiários em grupos. Segundo os dados do MCidades, cabe a tais agentes:

- Administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta: O poder público não participa diretamente do programa. Sua participação, contudo, é desejável para fins de redução de exigências construtivas, taxas ou emolumentos;
- Entidades Organizadoras do Grupo Associativo: Responsáveis pela formação e apresentação, ao agente financeiro, do grupo associativo; pelo cumprimento, em nome do grupo, das exigências necessárias à contratação das operações de

financiamento; e pela orientação dos beneficiários finais com relação aos seus direitos e obrigações decorrentes dos financiamentos contratados.

Em relação aos limites referentes aos valores de avaliação e financiamento, são definidos atualmente, segundo o Guia Básico dos Programas Habitacionais¹⁴, de acordo com valores estipulados pelo Agente Financeiro, respeitando para os valores de financiamento os limites de renda e de avaliação do imóvel.

Tabela 6.4. Modalidades e Valores de Venda ou Avaliação	
MODALIDADE	VALORES MÁXIMOS (em R\$)
	Venda ou Avaliação
Aquisição de Unidade Habitacional Nova	80.000,00
Construção de Unidades Habitacionais	80.000,00
Reabilitação Urbana	80.000,00
Produção de Lotes Urbanizados	25.000,00

Fonte: Ministério das Cidades, dez/2007

São definidas como diretrizes para elaboração dos projetos a serem incluídos no Carta de Crédito Associativos, previsão de unidades definidas para idosos e portadores de deficiência física ou de necessidades habitacionais de acordo com a legislação vigente, mulheres chefes de família, compatibilização com Planos Diretores, Estaduais ou Regionais quando existentes, atendimento as questões ambientais e priorizar, quando possível, a construção por meio de mutirão ou autoconstrução, assim como o uso de técnicas que racionalizem e diminuam o custo da construção da unidade.

As condições de segurança, salubridade e qualidade da construção, através do uso das legislações existentes, o aproveitamento de características regionais, climáticas e culturais e a possibilidade de ampliação da unidade também são descritas como diretrizes.

E por fim, a última diretriz definida pela o programa é: *“atendimento às diretrizes do PBQP-H – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, principalmente, no que diz respeito à utilização de materiais de construção produzidos em conformidade com as normas técnicas e à contratação de empresas construtoras qualificadas”*¹⁵.

¹⁴ Documento em fase de revisão, dezembro de 2007.

¹⁵ Guia Básico dos Programas Habitacionais, Governo Federal; Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação; dezembro de 2007 (documento em fase de revisão).

Destinado à concessão de financiamentos a pessoas físicas, agrupadas em condomínios, sindicatos, cooperativas e associações; ou pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional e, ainda, companhias de habitação e órgãos similares, uma das principais características do programa é que os contratos de financiamento são efetuados diretamente com o beneficiário final e, assim, as entidades organizadoras, ainda que promotores, não se responsabilizam pelo retorno dos valores do empréstimo e, portanto, não se endividam junto ao agente financeiro.

Apoio à Produção

Outro programa criado a partir dos recursos do FGTS e inserido na diretriz de apoio ao setor privado, o Apoio à Produção foi criado pela Resolução 238/96, objetivando a **Produção de Habitações** (modalidade única) pelo setor privado na promoção de geração de empregos, e onde o setor privado deveria, também, ser responsável por um percentual maior de recursos próprios.

O perfil dos mutuários definidos para o programa, em relação a renda, e os limites de empréstimo associados ao valor de avaliação e venda, foram revistos na Resolução N° 543 de 30 de outubro de 2007, que estabelece:

“3.1.1 Admitir-se-á a elevação da renda familiar mensal bruta, até R\$ 4.900,00 (quatro mil e novecentos reais), nos casos de financiamentos vinculados a imóveis situados nos municípios integrantes das Regiões Metropolitanas dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, no Distrito Federal, nos municípios com população igual ou superior a quinhentos mil habitantes, nos municípios da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno – RIDE e nas demais capitais estaduais, englobando, estas últimas, os municípios integrantes das respectivas regiões metropolitanas em situação de conurbação.

5.1.1 Admitir-se-á a elevação do limite estabelecido no subitem 5.1, deste Anexo, até R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), nos casos de financiamentos vinculados a imóveis situados nos municípios integrantes das regiões metropolitanas dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro e no Distrito Federal, ou até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), nos casos de financiamentos vinculados a imóveis situados nos municípios com população igual ou superior a quinhentos mil habitantes, municípios da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno – RIDE, e demais capitais estaduais, englobando, estas

*últimas, os municípios integrantes das respectivas regiões metropolitanas em situação de conurbação.*¹⁶

O máximo de carência em relação a obras está estimulado em 2 anos, enquanto a amortização em 15 anos. Os participantes envolvidos no programa são Ministério das Cidades (Gestor), Caixa Econômica Federal (Operador do FGTS), Agentes Financeiros, Empresas da Construção Civil (Executor) e Beneficiários.

Em relação aos agentes envolvidos, o Programa Apoio à Produção tem sua composição semelhante ao Programa Carta de Crédito Associativo, diferindo quanto ao Agente Promotor, que nesse caso é representado por pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional.

Em relação aos programas financiados com recursos do FGTS, o Apoio à Produção é o de menor relevância em termos de volume de contratações. O programa determina que 30% das unidades devem ser comercializadas previamente, mostrando que para se obter o financiamento o empresário deve ter capital próprio para iniciar o empreendimento.

O financiamento do FGTS contribui para o andamento e a conclusão do empreendimento, mas não é a principal fonte de recursos. Uma outra possível causa para o pequeno desempenho do programa é o endividamento da empresa com a Caixa Econômica Federal no lugar do tomador final. Se as características do empreendimento forem semelhantes às características previstas pelo programa Carta de Crédito Associativo torna-se mais vantajoso para a empresa optar por este programa, sem correr o risco de endividamento. Portanto, vale a ressalva de que o único programa diretamente voltado para empresas de produção imobiliária não deslanchou, merecendo uma revisão de suas regras e objetivos.¹⁷

¹⁶ Resolução Nº 543 de 30 de outubro de 2007 do CCFGTS, que Aprova os Orçamentos Financeiro, Operacional e Econômico do FGTS, para o exercício de 2008, e o Plano Plurianual de Aplicação, para o período 2009/2011, e dá outras providências.

¹⁷ Proposta Técnica PlanHab

Pró-moradia

Objetivando apoiar o poder público (estados, municípios, Distrito Federal e órgãos das administrações diretas e indiretas) no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, foi criado em 1995 pela resolução 178/95 o Programa Pró-Moradia, baseado nas diretrizes de descentralização e de ações integradas visando à melhoria de qualidade das habitações da população com renda familiar baixa, atualmente definida pelo programa como famílias com renda bruta de até R\$ 1.050,00.

Voltado ao financiamento de intervenções do setor público com recursos do FGTS, foi submetido a contingenciamento em fins de 1997, como parte da política macroeconômica de redução/estabilização da dívida pública e da inflação. Desde então poucos contratos foram efetuados, demonstrando a baixa capacidade de endividamento dos municípios.

O Pró-Moradia prevê três modalidades, possibilitando alternativas habitacionais e, dentre estas a **Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários**, modalidade relacionada à inadequação habitacional. No caso da modalidade voltada ao déficit salienta-se a **Produção de Conjuntos Habitacionais**. Vale lembrar, ainda, que podem ser contratadas ações de **Desenvolvimento Institucional**.

A Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários tem como objetivo realizar obras e serviços que resultem na adequação das condições de habitabilidade além das questões voltadas a salubridade e segurança. A modalidade Produção de Conjuntos Habitacionais também objetiva habitações adequadas e inseridas em áreas com condições de habitabilidade adequadas e legalmente deliberadas.

A modalidade Desenvolvimento Institucional está *“destinado a propiciar o aumento da eficácia na gestão urbana e na implementação de políticas públicas no setor habitacional, mediante ações que promovam a capacitação técnica, jurídica, financeira e organizacional da administração pública”*¹⁸.

Os participantes envolvidos no programa são: Gestor (MCidades); o Operador do FGTS através da Caixa Econômica Federal; o Agente Financeiro, definido em regulamentação específica do Conselho Monetário Nacional¹⁹; os mutuários caracterizados por

¹⁸ Guia Básico dos Programas Habitacionais, Governo Federal; Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação; dezembro de 2007 (documento em fase de revisão).

¹⁹ Resolução N° 3.157 de 2003.

administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta; e os beneficiários finais.

Cabe ao Agente Financeiro definir os valores referentes ao financiamento, através de análises de risco e avaliação da capacidade de pagamento, além dos trâmites legais definidos pelo próprio programa.

Em relação ao limite de investimento para as modalidades Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários e Produção de Conjuntos Habitacionais, os valores são definidos a partir de tipologias de municípios, conforme mostra tabela abaixo:

Tabela 6.5. Municípios e Limites de Investimento	
Tipologia dos Municípios	Limite de Investimento
Integrantes da Região Metropolitana, aglomerado urbano dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.	R\$ 30.000,00
Integrantes da Região Metropolitana, aglomerado urbano ou sede de Capital Estadual.	R\$ 28.000,00
Demais não enquadrados nas situações anteriores	R\$ 20.000,00

Fonte: Ministério das Cidades, dez/2007

Em relação a contrapartida para a modalidade Desenvolvimento Institucional deve ser exclusivamente financeira, limitada ao máximo de 7,5%, enquanto para as demais modalidades pode acontecer em forma de aplicações financeiras de outras fontes ou execução de itens que compõem o investimento, sendo no máximo de 5% do valor do investimento.

Assim como no Programa Carta de Crédito Associativo, o Pró-Moradia define algumas diretrizes para elaboração de projetos a serem incluídos no programa, como por exemplo, o uso das diretrizes do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP-H), a reserva de unidades para idosos, portadores de deficiência física ou de necessidades habitacionais, mulheres chefes de família, compatibilização com Planos Diretores, Estaduais ou Regionais e de questões ambientais, entre outras²⁰.

Para a modalidade Desenvolvimento Institucional são colocadas algumas especificidades, como: geoprocessamento, gestão de sistemas informatizados, planejamento e gestão urbana e habitacional, cadastro técnico, processamento de dados e outros.

²⁰ A descrição das diretrizes para elaboração de projetos, e algumas especificidades para a modalidade Desenvolvimento Institucional, pode ser verificada na íntegra na Instrução Normativa No 16 de 4 de maio de 2007, publicada em DOU em 10 de maio de 2007.

Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

O Programa de Arrendamento Residencial foi criado por meio da Medida Provisória nº 1823, de 1999, transformada na Lei nº 10.188, de 2001. Tem por objetivo atender à demanda por habitações da população dos grandes centros urbanos com renda familiar mensal de R\$ 1.800,00 e no caso de profissionais da área de segurança pública (policiais civis e militares) renda de até R\$ 2.400,00. Inclui todas as capitais estaduais e as áreas metropolitanas do país, além de cidades acima de 100 mil habitantes.

A principal diferença do PAR em relação aos demais programas habitacionais está relacionada à forma como é tratado o imóvel, conforme a própria definição de seu nome programa de arrendamento²¹ e não de aquisição, podendo o morador optar pela compra do imóvel. O programa trabalha com **Aquisição de Unidades**, podendo ser novas, construídas, em fase de construção ou imóveis que necessitem de reforma ou recuperação.

Cabe à Caixa Econômica Federal por definição legal, a tarefa de administrar o programa, que se lastreia nos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado exclusivamente para esta finalidade em 1º de junho de 1999, com um total de R\$ 3 bilhões. Em sua primeira versão nasce com uma dotação orçamentária definida e com duração limitada ao esgotamento dos recursos. A composição deste fundo é proveniente de empréstimos junto ao FGTS e de fundos públicos como o FAS, o FINSOCIAL, o PROTECH e o FDS.

Os Estados, Municípios e o Distrito Federal são responsáveis pela identificação da área ou imóvel, indicar o grupo (famílias) a ser incluído no programa, facilitar os trâmites legais da operação e aportar os recursos financeiros. Cabem ainda como participantes do programa as empresas da construção civil e da administração imobiliária.

Em relação aos limites estipulados para o valor de aquisição, os dados estão divididos de acordo com Estados e localidade de municípios, além das exceções para o programa referente a requalificação de centros urbanos e recuperação de sítios históricos descritos nas duas últimas linhas da tabela a seguir:

²¹ Arrendamento: 1. Contrato em que alguém cede a outrem, por certo tempo e preço, um bem (espec. imóvel). 2. O título ou preço desse contrato. –Dicionário LUFT, Celso Pedro, Editora Ática, 11ª.Edição, 1996, p.53.

Tabela 6.6. Municípios e Valores		
UF	Localidade	Valor máximo de aquisição em reais (R\$)
RJ e SP	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas; Municípios de Jundiá e São José dos Campos	40.000,00
	Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes	34.000,00
MG	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas	34.000,00
	Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes	33.000,00
BA e PE	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas	32.000,00
	Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes	30.000,00
RS e PR		34.000,00
SC, AC, AM, RO e RR		33.000,00
AP, PA, TO, ES, GO, MT e MS	Capitais estaduais, municípios integrantes das Regiões Metropolitanas, se for o caso, e municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes	32.000,00
AL, CE, SE, PB, PI, RN e MA		30.000,00
SP e RJ	Requalificação de Centros Urbanos ou Recuperação de Sítios Históricos	40.000,00
Demais Estados (UF)	Requalificação de Centros Urbanos ou Recuperação de Sítios Históricos	38.000,00

Fonte: Ministério das Cidades, dez/2007

A tabela abaixo, desenvolvida pelo MCidades, descreve as principais condições para os contratos do arrendamento, como valor inicial, requisitos, prazos, taxas, valor do imóvel e opção de arrendamento:

Tabela 6.7. Condições Básicas dos Contratos de Arrendamento	
Valor Inicial da Taxa de Arrendamento	0,7% do valor de aquisição da unidade; Nos casos de projetos com especificação técnica mínima e destinados a famílias com renda até 4 salários mínimos, a taxa de arrendamento será calculada a base de 0,5% do valor de aquisição da unidade.
Requisitos Básicos do Proponente ao Arrendamento	Renda familiar de até 6 salários mínimos; Não ser proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial em qualquer local do país; Apresentar idoneidade cadastral; Possuir capacidade de pagamento.
Prazo do Contrato de Arrendamento	180 meses
Reajuste das Taxas de Arrendamento	<i>Periodicidade:</i> Anualmente, na data de aniversário do contrato; <i>Indexador:</i> TR acumulada no período.
Reajuste do valor do imóvel arrendado	<i>Periodicidade:</i> Anualmente, na data de aniversário do contrato; <i>Indexador:</i> 80% da TR, acumulado no período.
Opção de Compra	Direito de opção findo o prazo contratual

Fonte: Ministério das Cidades, dez/2007

Por fim, a criação do PAR é resultado da situação caótica das grandes metrópoles, onde está seu principal enfoque de implantação. Por conta disso prioriza a ocupação de vazios em centros urbanos consolidados, aproveitando a infra-estrutura consolidada sem a necessidade de investimento nessa área e que, portanto, cria subsídios e prioriza a recuperação de unidades e/ou empreendimentos a produzir unidades habitacionais.

Programa Crédito Solidário

Operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, criado pelo Conselho Curador, conforme Resolução 93/2004 e regulamentado pelo Ministério das Cidades nas disposições da Instrução Normativa N° 39 de 28 de dezembro de 2005 e suas posteriores alterações²², o programa tem como escopo principal possibilitar a população de baixa renda, organizada em forma de associação ou cooperativa, ter acesso a um financiamento que possibilita através de construção, conclusão ou reforma atender suas necessidades habitacionais.

O Crédito Solidário está dividido em 4 modalidades, sendo: **Aquisição de Material de Construção; Construção em Terreno Próprio; e Conclusão, Ampliação e Reforma da Unidade Habitacional.**

São participantes do programa o Ministério das Cidades no papel de Gestor, a Caixa Econômica Federal como Agente Operador, os Agentes Financeiros, a Administração Pública direta ou indireta desempenhando o papel de Fomentador e Facilitador, as Cooperativas e Associações como Proponentes, e os Beneficiários Finais.

Os limites de renda que definem os Beneficiários, assim como os outros programas, diferem nos casos de municípios integrantes de regiões metropolitanas, e ainda no caso do Crédito Solidário, na porcentagem do grupo associativo, assim os limites são:

- Renda bruta mensal de R\$ 1.050,00;
- Renda bruta mensal de R\$ 1.750,00, nos seguintes casos:
 - 35% de composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas em municípios integrantes de regiões metropolitanas e capitais estaduais; ou

²² A legislação referentes ao programas podem ser verificadas no site do MCidades (<http://www.cidades.gov.br/>).

- o 20% de composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas nos demais municípios ou em áreas rurais.

O valor de investimento é composto por custos diretos e indiretos. São considerados custos diretos o terreno, o projeto, a construção e o material de construção, enquanto o seguro e as despesas de regularização e constituição de crédito correspondem aos custos indiretos. O valor da contrapartida tem limite de 5% do valor do investimento.

Assim como o limite de renda, o valor do financiamento é definido com base na localidade e tamanho do município em que a unidade habitacional está inserida, ainda nesse caso os valores diferem para a modalidade Aquisição de Material de Construção, como pode ser observado na tabela:

Tabela 6.8. Programa Crédito Solidário				
Valores em reais (R\$)				
Modalidades Operacionais	Municípios com até 50 mil habitantes e Áreas Rurais	Municípios com população superior a 50 mil habitantes	Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas	Distrito Federal e municípios integrantes das Regiões Metropolitanas das cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Baixada Santista e Belo Horizonte.
Aquisição de Material de Construção	5.000,00	5.000,00	10.000,00	10.000,00
Demais Modalidades	7.500,00	10.000,00	20.000,00	20.000,00

Fonte: Ministério das Cidades, dez/2007

O Crédito Solidário permite a população de baixa renda financiar a construção, conclusão ou reforma, trabalhando em grupo e buscando com isso atender as necessidades habitacionais dos beneficiários.

Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) é um programa regulamentado pela Lei nº 10.998, de 28 de maio de 2003, e pelo Decreto nº 5.247, de 19 de outubro de 2004, operado por instituições financeiras e agentes financeiros do SFH²³.

O principal objetivo busca proporcionar o acesso à moradia adequada a população de baixa renda através de concessão de subsídios. O subsídio será concedido à população

²³ Projeto de Cooperação Técnica BRA 00/019; Programa Habitar Brasil/ BID; Proposta Técnica; Consórcio Via Pública - FUPAM – Logos; outubro de 2006.

organizada em grupos por estados, municípios ou DF, a população atendida pelo programa está caracterizada pelo limite de renda bruta familiar de até R\$ 1.050,00.

O programa funciona como complemento - na forma de subsídio -, com o objetivo de reduzir o preço de compra/venda ou de produção de unidades residenciais. São utilizados no programa os recursos do OGU, além das contrapartidas de estados e municípios.

O Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria Nacional de Habitação são os participantes do programa. Os ministérios são responsáveis por estabelecer diretrizes e condições para a prática do programa, enquanto cabe às secretarias a responsabilidade pela operação, selecionando as instituições financeiras e repassando os recursos do programa. *“A oferta pública de recursos (leilão) tem por objetivo selecionar as instituições financeiras que ofereçam menores custos de operação.”*²⁴

Definido e habilitado o agente financeiro, este será responsável por receber as propostas, analisar a viabilidade técnica, contratar as propostas, firmar os contratos de crédito individual, e então cumprida tais etapas a instituição financeira solicita às secretarias o subsídio para o programa.

O programa possui atualmente duas modalidades: **Produção de Moradias e Aquisição de Moradias**. Ambas modalidades devem respeitar padrões mínimos de habitabilidade e as legislações municipais e é permitido em seu investimento recursos para *“projetos de engenharia, serviços preliminares, terreno, infra-estrutura (abastecimento de água e esgotamento sanitário, rede de energia elétrica ou iluminação pública, sistema de drenagem, pavimentação de passeios e das vias de acesso e internas da área e obras de proteção, contenção e estabilização do solo), habitação, equipamentos comunitários públicos (bens públicos voltados à saúde, educação, segurança, desporto, lazer, convivência comunitária, assistência à infância e ao idoso ou geração de trabalho e renda das famílias beneficiadas) e trabalho social (mobilização, assistência e participação dos beneficiários do projeto)”*²⁵.

²⁴ Ministério das Cidades, outubro de 2007.

²⁵ Guia Básico dos Programas Habitacionais, Governo Federal; Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação; dezembro de 2007 (documento em fase de revisão).

A partir da legislação e os principais requisitos²⁶ definidos para o programa, foram determinados valores limites por modalidade e tipologia de município, conforme tabela abaixo:

Tabela 6.9. Programa de Subsídio à Habitação (PSH)		
Modalidade	Limites operacionais (por família)	
	Municípios integrantes de regiões metropolitanas	Demais Municípios
Produção de Moradias	R\$ 8.000,00	R\$ 6.000,00
	R\$ 10.000,00*	
Aquisição de Moradias	R\$ 28.000,00	R\$ 20.000,00
	R\$ 30.000,00*	

* Limites válidos apenas para os municípios integrantes das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro.

Assim, o programa utiliza recursos orçamentários para subsidiar operações de financiamento e parcelamento habitacionais de interesse social contratados com pessoas físicas de modo a: i) complementar a capacidade financeira do beneficiário para pagamento do preço do imóvel residencial; ii) assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras e agentes financeiros, arcando, em nome do beneficiário, com as despesas de contratação, administração, cobrança, seguros, remuneração e outros custos.

O subsídio destinado a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da operação ao beneficiário é determinado por meio de leilão. Este tem por objetivo pagar, antecipadamente, o valor presente de todo o fluxo futuro de custos do financiamento ou do parcelamento que seria imputado ao mutuário pela instituição financeira concedente. Assim, permite que o beneficiário arque somente com o custo fixado pelo programa (até TR+6% aa) e evita o risco de criação de novos “esqueletos” fiscais²⁷.

²⁶ A legislação básica, requisitos e condições específicas utilizadas para o programa podem ser verificadas através do site do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/>).

²⁷ http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/comunicados_oficiais/download/psh/Resultadoleiloes_

Ação de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social

O programa de Ação de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social objetiva apoiar estados, DF e municípios possibilitando com isso ações que viabilizem o acesso a moradia, urbana ou rural, de famílias de baixa renda, caracterizadas por renda mensal limite de R\$ 1.050,00.

As modalidades do programa estão divididas em três sendo: **Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais**, **Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados**, e **Requalificação de Imóveis**, seja na aquisição de terrenos ou edificações habitacionais ou realização de obras e serviços para modificação de uso e ocupação de imóveis para fins habitacionais.

Assim como o Programa Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários são utilizados os recursos do FNHIS e repassados aos estados, DF, municípios ou órgãos administrados de forma direta ou indireta.

O valor da contrapartida é calculado de acordo com os percentuais definidos pelo MCidades, com Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente no momento da assinatura do contrato e baseado no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

Os principais participantes do programa são: o Ministério das Cidades, no papel de gestor e Concedente, tendo como atividades gestão, coordenação, acompanhamento entre outras; a Caixa Econômica Federal, como Prestadora de Serviços, analisando documentação, celebrando contratos e outras atividades referentes a função determinada; o Proponente trabalha como Agente Executor, seja na forma direta ou indireta de administração pública estadual, do DF ou municipal, elaborando proposta de intervenção de acordo com a demanda e necessidades sociais, estimulando a participação entre outros; e por fim as famílias caracterizadas por renda mensal de até R\$ 1.050,00 residentes em áreas urbanas ou rurais, como Beneficiários, cabe aos beneficiários fornecer dados cadastrais e sócio-econômicos, participar das etapas do projeto, e a manutenção da obra executada.

Para a modalidade Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais, que objetiva a intervenções ou produção de moradias, em áreas dotadas de via pública e condições adequadas de infra-estrutura, com abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica. A composição do investimento para a modalidade permite: projetos;

serviços preliminares; terraplanagem; terreno; habitação (aquisição ou produção); abastecimento de água; pavimentação e obras viárias; esgotamento sanitário; energia elétrica/iluminação pública; drenagem pluvial; proteção, contenção e estabilização do solo; equipamentos comunitários; trabalho social; mão-de-obra das famílias beneficiadas; e assistência técnica.

A modalidade Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados, também é caracterizada por produção ou aquisição, neste caso de terra com infra-estrutura, isto é, *“parcelas legalmente definidas de uma área, em conformidade com as diretrizes de planejamento urbano municipal”*. Assim como a modalidade Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais a área que receberá o programa deve estar dotada de infra-estrutura básica e vias internas, além do acesso por via pública.

É permitido para compor o investimento os seguintes itens: projetos; serviços preliminares; terraplanagem; terreno; abastecimento de água; pavimentação e obras viárias; esgotamento sanitário; energia elétrica/iluminação pública; e drenagem pluvial.

O programa tem ainda a modalidade Requalificação de Imóveis caracterizada por ações voltadas a intervenções que possibilitem o uso habitacional adequado do imóvel, seja por obras e serviços, mudança de uso, e ainda reparcelamento ou reconstrução de terrenos ou imóveis para uso habitacional.

O valor do investimento pode ser composto a partir de: obras e serviços; trabalho social; mão-de-obra das famílias beneficiadas; e assistência técnica. Assim como para o programa Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, alguns dos itens que compõem o investimento possuem limites de repasse.²⁸

Os limites operacionais definidos pelo programa usam como base o tamanho dos municípios, como pode ser observado na tabela abaixo:

²⁸ Os limites de repasse do Valor de Investimento para as diferentes modalidades do Programa devem ser verificados no site do MCidades (Guia Básico dos Programas Habitacionais).

Tabela 6.10. Ação de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social		
Modalidade	Limites operacionais (por família)	
	Municípios com população igual ou superior a 100.000 hab*	Demais Municípios
Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais	R\$ 23.000,00	R\$ 18.000,00**
Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados	R\$ 9.000,00	R\$ 7.000,00
Requalificação de Imóveis	R\$ 9.000,00	R\$ 7.000,00
* Sedes de capital estadual ou integrantes de região metropolitana ou equivalente;		
** Para unidades habitacionais verticais, existe um acréscimo de 20% no valor.		

Fonte: MCidades, outubro de 2007. Elaboração: Instituto Via Pública

Concluindo, o programa apresenta alternativas de apoio aos estados, Distrito Federal e municípios para: construção ou aquisição de unidades habitacionais; produção ou aquisição de lotes urbanizados; requalificação de imóveis existentes. É implementado por meio de repasse de recursos do FNHIS para os entes federados, que devem aportar contrapartida constituída de recursos financeiros, bens ou serviços.

6.3.2. Programas do governo federal que respondem à inadequação habitacional

Os programas desenvolvidos a seguir foram agrupados a partir de diretrizes e ações que buscam responder as questões da inadequação habitacional, seja na forma de regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários como na aquisição de materiais de construção para reforma, ampliação ou melhoria, ou ainda adequação da moradia. São programas que buscam atender a inadequação:

- **Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários;**
- **Habitar Brasil/BID;**
- **Crédito Solidário;**
- **Carta de Crédito Individual;**
- **Pró-moradia.**

Nos casos dos programas Pró-moradia, Crédito Solidário e Carta de Crédito Individual, suas diferentes modalidades foram classificados em ambos os eixos, uma vez

respondem as diferentes linhas, no entanto suas especificações foram descritas no item anterior.

As principais características destes programas, suas modalidades, fontes de recursos, entre outros itens serão apresentados a seguir.

Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários

O principal objetivo do programa está voltado a promoção de regularização e execução de operações que garantam a segurança, salubridade e habitabilidade da população localizada em assentamentos precários, através de obras de urbanização que permitam viabilizar condições adequadas para moradia.

Segundo o Guia Básico dos Programas Habitacionais, o programa deve atender as seguintes necessidades: *“Promover urbanização de assentamentos humanos precários, com a execução de intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade da população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou relocação”*²⁹.

O Programa Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, antigo Programa Morar Melhor, possui atualmente apenas uma modalidade: **Urbanização de Assentamentos Precários.**

Compõem os investimentos do programa os seguintes itens: projetos; serviços preliminares; terraplanagem; terreno; regularização fundiária; habitação (aquisição, edificação, recuperação ou melhoria de unidades habitacionais); instalações hidráulico-sanitárias; indenização de benfeitorias, alojamentos provisório/despesas de aluguel; abastecimento de água; pavimentação e obras viárias; energia elétrica/iluminação pública; esgotamento sanitário; drenagem pluvial; proteção, contenção e estabilização do solo; recuperação ambiental; resíduos sólidos; equipamentos comunitários; trabalho social; mão-de-obra das famílias beneficiadas (nos casos de obras executadas em regime de mutirão ou autoconstrução); e assistência técnica.

Alguns dos investimentos citados acima compõem o investimento na forma de contrapartida, são os casos da indenização de benfeitorias e o alojamento provisório. No

²⁹ Guia Básico dos Programas Habitacionais, Governo Federal; Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação; dezembro de 2007 (documento em fase de revisão pelo Ministério das Cidades).

caso dos serviços preliminares existe um limite de 4% dos recursos da União, e para trabalho social o limite estipulado em 20%. “Os serviços de regularização fundiária, habitação e instalações hidráulico-sanitárias deverão compor, juntos, o equivalente a no mínimo 30% do valor do investimento”³⁰.

Os recursos utilizados para o programa são provenientes do Orçamento Geral da União, da União Orçamentária do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), repassados aos estados, DF, municípios ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta. Os receptores dos recursos devem ancorar com o recurso do OGU uma contrapartida que poderá ser financeira, bens ou serviços financeiramente mensuráveis e suscetíveis a composição do investimento.

São participantes dos programas: o Ministério das Cidades, no papel de Gestor e Concedente; a Caixa Econômica Federal, como Prestadora de Serviços, a administração pública estadual, do DF ou municipal na forma direta ou indireta tem o função de Proponente e Executor; e as famílias com renda mensal de até R\$ 1.050,00 residentes nos assentamentos precários objetos do programa, como Beneficiários.

A Resolução N^o13, de 15 de outubro de 2007 do Conselho Curador do FGTS é a legislação básica do programa, além dos Manuais Específicos e da Instrução Normativa N^o 50 de 30 de outubro de 2007³¹.

Enfim, este programa apresenta alternativas de apoio aos estados, Distrito Federal e municípios através da urbanização e regularização de assentamentos precários, além de orientar suas aplicações. É implementado por meio de repasse de recursos do FNHIS para os entes federados, que devem aportar contrapartida constituída de recursos financeiros, bens ou serviços.

Programa Habitar Brasil BID - HBB

O objetivo do programa Habitar Brasil/BID (HBB) está voltado ao fortalecimento institucional dos municípios, execução de obras e serviços de infra-estrutura e intervenções sociais e ambientais. Para cumprir o objetivo do programa foram criados dois subprogramas sendo: **Desenvolvimento Institucional (DI)** e **Urbanização de**

³⁰ Os itens que compõem o investimento estão descritos na íntegra na Resolução N^o 13, de 15 de outubro de 2007.

³¹ A legislação básica utilizada para o programa pode ser verificada através do site do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/>).

Assentamentos Subnormais. O público alvo do programa são as famílias com renda de até 3 salários mínimos³².

O Subprograma de Desenvolvimento Institucional tem como escopo permitir ao município o fortalecimento da capacidade de atuação na melhoria das condições habitacionais da população de baixa renda, enquanto o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais está voltado a obras e serviços de regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários, além do desenvolvimento comunitário da população local.

Deriva, originalmente, do programa Habitar Brasil, implementado durante o governo Itamar Franco (1992-1995), cuja fonte de recursos era exclusivamente o OGU, via arrecadação de IPMF. A partir da assinatura do contrato de empréstimo internacional Brasil/BID, de nº 1126 OC/BR, firmado entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 13 de setembro de 1999, houve uma readequação do programa para o seu formato atual.³³

A composição dos recursos se dá da seguinte forma: 40% vêm do OGU, 60% do Banco Interamericano de Desenvolvimento e há a contrapartida dos estados, municípios e Distrito Federal, variando de 2% a 5%, calculada sobre o valor total dos investimentos. Ou seja, os 100% da parcela proveniente da esfera federal representam entre 98% e 95% do investimento total de cada empreendimento, variando de acordo com o nível de contrapartida dos estados, municípios e Distrito Federal.³⁴

Os participantes envolvidos no programa são: o Ministério das Cidades, no papel de Gestor; a Caixa Econômica Federal, como Agente Operador; os municípios, Distrito Federal e estados, são presentes como Proponente e Agente Executor; e por fim a entidade Representativa dos Beneficiários (ER), cumprindo o papel de representante dos Beneficiários na forma de organizações comunitárias.

Os limites de valores a ser financiado foram determinados de acordo com o número de habitantes do município e os valores dos custos são definidos a partir do tipo de execução, conforme tabelas abaixo:

³² Considerando que parte dos Programas tiveram seus limites modificados de salários mínimos para valores absolutos (em reais). Considerando que o Programa Habitar Brasil ainda coloca o limite em s.m., os valores deverão ser revistos em momento posterior.

³³ Projeto de Cooperação Técnica BRA 00/019; Programa Habitar Brasil/ BID; Proposta Técnica; Consórcio Via Pública - FUPAM – Logos; outubro de 2006.

³⁴ Projeto de Cooperação Técnica BRA 00/019; Programa Habitar Brasil/ BID; Proposta Técnica; Consórcio Via Pública - FUPAM – Logos; outubro de 2006.

Limites dos Valores de Financiamento para Ações de Desenvolvimento Institucional:

Tabela 6.11. Limites dos Valores de Financiamento para Ações de Desenvolvimento Institucional	
População do Município (IBGE, 1996)	Valor Máximo (R\$)
Até 250 mil	1.000.000,00
De 250 mil a 1 milhão	2.000.000,00
Mais de 1 milhão	3.000.000,00

Tabela 6.12. Limites de Custos de Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais	
Custo do projeto integrado	R\$ 9.000.000,00
Custo de Urbanização por família	R\$ 8.000,00
Custo de Unidade Habitacional básica (UHB) por família	R\$ 8.000,00
Custo do Módulo hidráulico por família	R\$ 1.500,00
Custo de Melhorias Habitacionais por família	R\$ 1.500,00
Custo de Obras Especiais	25% do custo total do Projeto
Trabalho de Participação Comunitária	Repasso limitado a R\$ 320,00 por família

Fonte: Midades, outubro de 2007.³⁵

Enfim, o Habitar Brasil/BID (HBB) tem como objetivo contribuir para elevar a qualidade de vida das famílias de baixa renda, predominantemente na faixa de até 3 salários mínimos, que residam em aglomerados subnormais localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de estados. Procura fortalecer as condições administrativas e institucionais dos municípios para dotá-los de maior capacidade de atuação no controle e recuperação desses núcleos e na adoção de medidas para evitar novas ocorrências³⁶.

6.3.3. Assessoria Técnica

Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável - Papel Passado

Embora alguns municípios já viessem em âmbito local, desde a década de 1980, buscando instrumentos legais alternativos para a regularização fundiária em favelas e loteamentos clandestinos e/ou irregulares, essa política só passa a existir no âmbito federal a partir de 2003.

³⁵ Esses custos referem-se a dezembro/1999 e são atualizados com base na variação do índice do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), à exceção do Trabalho de Participação Comunitária, que será atualizado com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ambos publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ministério das Cidades, outubro de 2007.

³⁶ Projeto de Cooperação Técnica BRA 00/019; Programa Habitar Brasil/ BID; Proposta Técnica; Consórcio Via Pública - FUPAM – Logos; outubro de 2006.

Criado pelo Ministério das Cidades naquele ano, o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável - Papel Passado representa, pela primeira vez no país, uma política federal de regularização fundiária de áreas urbanas, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU).

A ação federal se dá por meio de três principais linhas de ação: (a) apoio financeiro às ações de regularização; (b) atuação na remoção de obstáculos jurídicos e legais (obstáculos impostos tanto pela legislação em vigor, quanto associados aos processos e procedimentos administrativos e judiciais); e (c) apoio à autonomia e capacitação das equipes municipais e das comunidades locais no processo de regularização.

O programa conta com recursos provenientes do OGU e ainda com a disponibilização de terras públicas federais, beneficiando a população de baixa renda residente em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares e apoiando a implementação de programas de regularização fundiária sustentável nos estados, municípios e Distrito Federal.

Em 2004, foram contratados pela SNPU R\$ 4,9 milhões para apoiar ações de regularização fundiária em 126 assentamentos de 49 municípios em 17 estados.

Assistência Técnica³⁷

A assistência técnica de profissionais da arquitetura e engenharia aos serviços de habitação de interesse social, prevista no Estatuto da Cidade, está no Projeto de Lei nº 6.981 de 2006, apresentado pelo deputado federal Zezéu Ribeiro a partir de seminários realizados sobre o tema em vários estados brasileiros. Partindo da necessidade de assegurar às famílias de baixa renda a assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de moradias, a lei significa uma afirmação da função social do arquiteto e um passo na luta pelo direito à moradia, na medida que pretende otimizar e qualificar as construções, compreendendo o direito à assistência técnica como subsidiário do direito da habitação.

O projeto define que todos programas habitacionais financiados ou subsidiados por recursos da União ou por recursos gerenciados por ente público vinculado ao Governo

³⁷ Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas. *Assistência Técnica, um Direito de Todos. Construindo uma política nacional. – Experiência em habitação de Interesse Social no Brasil*. Brasília, 2007.

Federal devam incluir os serviços de assistência previstos na lei, atentando para o FNHIS.

As famílias com renda mensal de até três salários mínimos, residentes em áreas rurais ou urbanas, serão as principais beneficiadas. Em âmbito municipal existem leis semelhantes vigorando em cidades como Porto Alegre, São Paulo, Vitória e Belo Horizonte.

6.3.4. Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social

Tem como objetivo geral apoiar Estados, DF e Municípios na elaboração ou revisão de Plano Habitacional de Interesse Social – PLHIS, requisito previsto na Lei nº. 11.124 e Resoluções nº. 2 e 7, do Conselho Gestor do FNHIS, para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Tem como objetivo específico viabilizar recursos financeiros para a realização das ações e atividades necessárias à formulação ou implementação de investimentos habitacionais de interesse social.

A elaboração ou revisão do Plano Habitacional de Interesse Social prevê três etapas obrigatórias, correspondendo a cada uma delas, como resultado, um produto específico. São elas: etapa 1, proposta metodológica; etapa 2, diagnóstico do setor habitacional local; etapa 3, estratégias de ação.

As administrações pública municipais, estaduais e do DF, desempenham a qualidade de proponente e agente executor da ação, cabendo a elas encaminhar ao MCidades a respectiva proposta individual para fins de seleção e executar os trabalhos necessários à consecução do objeto contratado, criando e assegurando os canais de participação da sociedade civil em todas as etapas de elaboração do PLHIS e na gestão dos recursos financeiros destinados pela União, e prestando contas dos recursos transferidos.

O Ministério das Cidades participa do processo na qualidade de Gestor, sendo responsável por estabelecer as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a implementação das ações; consignar recursos do FNHIS para sua execução; analisar e selecionar as propostas dos proponentes; gerir, coordenar, acompanhar e avaliar a execução e o resultado das ações; e manter o Conselho Gestor do FNHIS informado da execução.

A Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador, é responsável por celebrar os contratos de repasse, após análise e seleção pelo MCidades, promovendo sua execução orçamentário-financeira; e acompanhar e atestar a execução do objeto das contratações efetuadas, mantendo o Gestor informado sobre o andamento dos projetos.

Os recursos são provenientes do Orçamento Geral da União e da Unidade Orçamentária do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, além de ser exigida contrapartida dos Proponentes. Poderão pleitear os recursos o Chefe do Poder Executivo local ou o seu representante legal.

O valor de investimento é representado pelos custos necessários à execução das atividades e serviços previstos para a elaboração do PLHIS e será composto, exclusivamente, por contratação de consultoria e de serviços técnicos temporários para elaboração de projetos e contratação de consultoria para a divulgação, mobilização e apoio à participação da sociedade civil.

Na apresentação das propostas a serem implementadas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) fica estabelecido o valor mínimo de R\$10.000,00 mil reais) e o valor máximo de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para municípios, e o valor máximo de 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) para os Estados e DF.

Os repasses disponibilizados pela Ação – bem como a contrapartida do proponente – terão por referência a composição de valores de cada uma das 3 etapas exigidas tanto para a elaboração como para a revisão dos planos habitacionais. A aplicação dos recursos deve obedecer aos seguintes critérios:

- a) ETAPA 1 - no máximo 20% (vinte por cento) do valor total do contrato - Proposta Metodológica;
- b) ETAPA 2 - 50% (cinquenta por cento) do valor total do contrato - Diagnóstico do Setor Habitacional; e
- c) ETAPA 3 - no mínimo de 30% (trinta por cento) do valor total do contrato – Estratégia de Ação.

A seguir será apresentada uma tabela síntese dos programas federais geridos pelo Ministério das Cidades. A tabela permite verificar o objetivo principal dos programas divididos em urbanização, produção e aquisição de unidades habitacionais, produção e

aquisição de lotes, melhorias da unidade habitacional, aquisição de unidades habitacionais e desenvolvimento institucional. Ainda constam informações a respeito das modalidades e fontes de recursos.

Tabela 6.13. Tabela Síntese dos Programas Federais geridos pelo Ministério das Cidades

Objetivo	Programa	Modalidade	Limite de Renda	Fontes de Recursos
Urbanização	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Urbanização de Assentamentos Precários.	R\$ 1.050,00	FNHIS
Produção e Aquisição de UH	Ação de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais	R\$ 1.050,00	FNHIS
Produção e Aquisição de lote	Ação de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados	R\$ 1.050,00	FNHIS
Aquisição e Melhoria de UH	Ação de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Requalificação de Imóveis	R\$ 1.050,00	FNHIS
Legislação	Ação de Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social	Elaboração ou revisão do Plano Habitacional de Interesse Social	-	FNHIS
DI	Programa Habitar Brasil BID - HBB	Desenvolvimento Institucional	3 salários mínimos	FNHIS
Urbanização	Programa Habitar Brasil BID - HBB	Urbanização de Assentamentos Subnormais	3 salários mínimos	FNHIS
Produção de UH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social	Produção de Moradias	R\$ 1.050,00	FNHIS
Aquisição de UH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social	Aquisição de Moradias	R\$ 1.050,00	FNHIS
Aquisição de UH	Carta de Crédito Individual	Aquisição de Unidade Habitacional Usada	R\$ 3.700,00	FGTS
Aquisição de lote	Carta de Crédito Individual	Aquisição de Lote Urbanizado	R\$ 1.900,00	FGTS
Aquisição de UH	Carta de Crédito Individual	Aquisição de Unidade Habitacional Nova	R\$ 3.900,00	FGTS
Produção de UH	Carta de Crédito Individual	Construção de Unidade Habitacional	R\$ 3.900,00	FGTS
Melhoria de UH	Carta de Crédito Individual	Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional	R\$ 3.000,00	FGTS
Melhoria de UH	Carta de Crédito Individual	Aquisição de Material de Construção	R\$ 1.900,00	FGTS
Aquisição de UH	Carta de Crédito Associativo	Aquisição de Unidades Habitacionais	R\$ 3.900,00	FGTS
Aquisição e Melhoria de UH	Carta de Crédito Associativo	Reabilitação Urbana	R\$ 3.900,00	FGTS
Construção de UH	Carta de Crédito Associativo	Construção de Unidades Habitacionais	R\$ 3.900,00	FGTS
Produção de lotes	Carta de Crédito Associativo	Produção de Lotes Urbanizados	R\$ 1.900,00	FGTS
Produção de UH	Apoio à Produção	Produção de Habitações	De R\$ 3.900,00 a R\$ 4.900,00	FGTS
Urbanização	Pró-Moradia	Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários	3 salários mínimos	FGTS
Produção de UH	Pró-Moradia	Produção de Conjuntos Habitacionais	3 salários mínimos	FGTS
DI	Pró-Moradia	Desenvolvimento Institucional	3 salários mínimos	FGTS
Aquisição de UH	Programa de Arrendamento Residencial	Aquisição de Unidades	De R\$ 1.8000,00 a R\$ 2.400,00	FAR
Melhoria de UH	Crédito Solidário	Aquisição de Material de Construção	De R\$ 1.050,00 a R\$ 1.750,00	FDS
Produção de UH	Crédito Solidário	Construção em Terreno Próprio	De R\$ 1.050,00 a R\$ 1.750,00	FDS
Melhoria de UH	Crédito Solidário	Conclusão, Ampliação e Reforma da Unidade Habitacional	De R\$ 1.050,00 a R\$ 1.750,00	FDS

Fonte: Ministério das Cidades. Elaboração Via Pública, dez/2007.

A partir da tabela é possível observar que os 11 programas federais desdobram-se em 27 modalidades. São 4 as fontes de recursos utilizadas, sendo que 9 modalidades usam o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, 14 o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, 3 o Fundo de Desenvolvimento Social - FDS e apenas 1 o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.

Em relação ao limite de renda estipulado pode-se observar que para os programas que utilizam o FNHIS como fonte de recurso a renda varia entre R\$ 1.140,00, referente a 3 salários mínimos³⁸ e R\$ 1.050,00 para programas que limitam a renda bruta (valor absoluto). Para os recursos do FGTS os limites estão entre R\$ 1.050,00 e R\$ 4.900,00, enquanto os programas aportados pelo FDS têm variação de R\$ R\$ 1.050,00 até R\$ 1.750,00.

O recurso do FAR, usado exclusivamente para o Programa de Arrendamento Residencial limita a renda entre R\$ 1.800,00 e R\$ 2.400,00. Lembrando que alguns dos limites de maior valor estão relacionados a Operações Especiais e municípios de regiões metropolitanas.

Foi realizada uma divisão de modalidades por objeto, a maior parte está concentrada na produção de unidades habitacionais, representadas por mais de 20% dos objetivos, seguida por aquisição e melhorias da habitação. Tais índices são ainda mais representativos se somados a objetos que agregam produção e aquisição e aquisição e melhorias.

6.3.5 Tendências recentes: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

No último ano, o governo federal apresentou um conjunto de medidas econômicas e de investimentos em infra-estrutura, que visa estimular um crescimento econômico acelerado e sustentável a médio e longo prazo, aliado à distribuição de renda.

Por meio de medidas de estímulo ao financiamento e ao crédito e o próprio investimento em infra-estrutura, entre outras, o governo pretende com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) um resgate da visão e do planejamento de longo prazo, visando reduzir as desigualdades regionais, bem como a capacitação do país para confrontar-se com a globalização (BRASIL, 2007)

³⁸ Valor do salário mínimo R\$ 380,00 vigentes em dezembro de 2007.

O montante de recursos recebido pelo programa é bem expressivo e no que se refere à habitação trata-se de um acréscimo real de 215% comparado à verba destinada entre 2002-2005 (BNDES, 2007).

Segundo o BNDES (2007) o sustento do processo de expansão econômica proposto se dá pelo conjunto de investimentos pretendidos pelo PAC, que está organizado em três eixos decisivos:

- Infra-estrutura Logística;
- Infra-estrutura Energética;
- Infra-estrutura Social e Urbana;

A habitação, ao lado do saneamento, compõe este último eixo (da infra-estrutura social e urbana), que deverá receber entre os anos de 2007 e 2010 um aporte de recursos que totalizarão R\$ 106 bilhões, cerca de 20% dos investimentos previstos.

O interesse do Estado neste eixo de investimentos está na oportunidade de geração de empregos e de distribuição de riqueza, proporcionando um impacto positivo (de saúde e bem-estar) sobre a qualidade de vida da população de menor renda.

Neste sentido, o governo destaca a habitação já na primeira medida, quando prioriza o crédito habitacional ao se referir ao estímulo ao crédito e ao financiamento, uma vez que um dos principais obstáculos para um crescimento mais rápido da construção residencial é a insuficiência de crédito com prazos e taxas de juros adequados (BNDES, 2007).

O programa prevê, para isso, novas fontes de financiamento³⁹, que estão apresentados a seguir:

- Concessão pela União de crédito à Caixa Econômica Federal para aplicação em saneamento e habitação;
- Ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação;
- Criação do Fundo de Investimento em Infra-Estrutura com recursos do FGTS;
- Elevação da Liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)⁴⁰;

³⁹ Além disso, a recente queda da taxa básica de juros e o aumento da renda pessoal, anterior ao programa, já contribuem para a maior disponibilidade de crédito para o setor.

⁴⁰ O programa ainda contempla a redução da TJLP e a redução dos *spreads* do BNDES para infra-estrutura, logística e desenvolvimento urbano (já implementadas), que, entretanto, não intervêm diretamente na habitação.

Assim, através destas fontes, o PAC destina R\$ 106,3 bilhões para os programas de habitação (como demonstrado no quadro a seguir):

Tabela 6.14 - Brasil. Fontes de recursos para habitação 2007-2010. R\$ bilhões

- * Inclui subsídios do FGTS para famílias até 5 s.m.
- ** Recursos de estados, municípios e pessoas físicas
- *** Recursos de pessoas físicas

Fonte: www.brasil.gov.br/pac

FONTE	MORADIAS	URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	TOTAL
Financiamento*	32,5	4,0	36,5
OGU	4,4	5,7	10,1
Contrapartida **	7,4	1,9	9,3
Subtotal	44,3	11,6	55,9
SBPE Poupança	42,0	-	42,0
Contrapartida***	8,4	-	8,4
Subtotal	50,4	-	50,4
TOTAL	97,4	11,6	106,3

Na avaliação da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), a essência do PAC não está no investimento direto do Poder Público e, sim, na capacidade do Estado em adotar medidas que viabilizem esses investimentos, já que o grande volume de recursos vem das estatais e da iniciativa privada.

E o governo, a fim de estimular a iniciativa privada - responsável pela maior parcela dos investimentos - toma medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário, bem como medidas de desoneração do investimento, sobretudo na construção civil como um todo, com destaque para o aço.

Dentre as ações específicas previstas para a habitação, o PAC pretende construir novas moradias, reformar e fazer melhorias naquelas que se encontram em estado de precariedade, bem como a implementação do projeto de urbanização de favelas, que dá preferência de atendimento aos municípios com mais de 150 mil habitantes e favelas em áreas de fragilidade ambiental.

Tem ainda priorizado a conclusão de obras já iniciadas em outros programas e a realização de novos empreendimentos de grande porte que causem impacto positivo na articulação e integração do território nacional. Ao todo, o PAC espera beneficiar 3.960.000 famílias.

Tabela 6.15 – Brasil. Previsão de investimento consolidado

REGIÃO	MORADIA (R\$ bilhões)	URBANIZAÇÃO DE FAVELA (R\$ bilhões)	TOTAL (R\$ bilhões)	FAMÍLIAS ATENDIDAS (mil)
Norte	3,8	1,1	4,9	313
Nordeste	12,7	3,5	16,2	1.070
Sudeste	19,1	4,8	23,9	1.785
Sul	5,3	1,3	6,6	484
Centro-Oeste	3,4	0,9	4,3	308
TOTAL	44,3	11,6	55,9	3.960

* Inclui recursos de contrapartida de estados, municípios e pessoas físicas
 Fonte: www.brasil.gov.br/pac

O programa ainda pretende prover água e coleta de esgoto para 22,5 milhões de domicílios e infra-estrutura hídrica para 23,8 milhões de pessoas.

Mesmo com o programa ainda em fase inicial na área de habitação, o primeiro balanço já indicou articulações e identificações de projetos prioritários do setor, bem como alguns investimentos em urbanização de favelas em vários estados brasileiros –como os recém iniciados projetos da Rocinha e Complexo do Alemão. Na região Norte, por exemplo, os recursos já foram disponibilizados para ampliar os serviços de saneamento para 2,2 milhões de domicílios e levar a luz elétrica 1,6 milhão de pessoas.

Estão previstas obras de habitação nos seguintes locais:

Grandes complexos	Rocinha, Manguinhos e Complexo do Alemão no Rio de Janeiro (RJ); Heliópolis e Paraisópolis em São Paulo (SP); Guarituba (PR); Vila Dique e Nazaré em Porto Alegre (RS); Maciço do Morro da Cruz em Florianópolis (SC); Estrutural no Distrito Federal (DF)
Erradicação de palafitas	Rio Branco (AC); Manaus (AM); Macapá (AP); Belém, Ananindeua, Santarém, Marabá e Castanhal (PA), Porto Velho (RO) Lauro de Freitas (BA); Fortaleza (CE); João Pessoa (PB); RM de Recife (PE); Baixada Santista (SP)
Áreas de risco	72 municípios de grande porte em todos os estados, incluindo as capitais

fonte: <http://www.planalto.gov.br/2BalancoPAC.pdf>

A distribuição regional de investimentos (federais e de contrapartida) mostra um volume de recursos significativo, principalmente para os Estados do sudeste.

Tabela 6.16 - PAC. Investimentos em saneamento e habitação por Estado

	URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	SANEAMENTO	TOTAL
Acre	103,7	198,5	302,2
Alagoas	194,9	158,5	353,4
Amapá	56,4	89,4	743,2
Amazonas	265,9	425,0	690,9
Bahia	538,5	830,6	1369,1
Ceará	657,5	322,3	979,8
Espírito Santo	199,8	470,3	670,1
Goiás*	404,9	1.051,5	1456,4
Maranhão	319,2	180,1	499,3
Mato Grosso	78,4	496,0	574,4
Mato Grosso do Sul	179,7	165,6	345,3
Minas Gerais	1.247,9	2.361,6	3609,5
Pará	628,7	341,4	970,1
Paraíba	151,2	211,5	362,7
Paraná	422,5	828,5	1251
Pernambuco	1.011,0	662,0	1673

Piauí	156,2	209,0	365,2
Rio de Janeiro	2.092,7	1.787,5	3880,2
Rio Grande do Norte	521,6	127,7	649,3
Rio Grande do Sul	486,6	1.185,9	1672,5
Rondônia	175,3	470,1	645,4
Roraima	36,3	183,6	219,9
Santa Catarina	124,5	409,3	533,8
São Paulo	3.949,6	3.408,4	7358
Sergipe	98,3	303,4	401,7
Tocantins	272,3	55,8	328,1

* Inclui o Distrito Federal

fonte:Ministério das Cidades.PAC. Saneamento e Habitação

Apesar do pouco tempo do PAC e não permitir ainda uma avaliação de resultados, as iniciativas de disponibilização de crédito, de aumento de lastro financeiro e os recursos aportados de forma suplementar aos orçamentos nos próximos anos do setor habitacional deverão gerar um impacto significativo. Ao focalizar os municípios localizados em áreas metropolitanas e com mais de 150 mil habitantes o PAC procura direcionar recursos para as localidades onde se situa a maior parte dos assentamentos precários do país⁴¹.

Em muitos desses municípios como São Paulo e Rio de Janeiro o volume de recursos a serem investidos deverão alavancar obras nas maiores favelas da cidade, levando transformações essenciais nos maiores focos de precariedade urbana dessas cidades. No entanto, sabe-se que a distribuição dos recursos do PAC para habitação acabou privilegiando os projetos mais adiantados em termos de concepção e de possibilidade de contratação de obra e que, não partiu de um planejamento mais global para o setor. Se por um lado, esta distribuição de recursos acaba reafirmando as prioridades locais (se os projetos estavam prontos é porque foram escolhidos como prioridade de investimento pelo Estado ou Município) por outro lado, aponta para a necessidade urgente de um Plano Nacional de Habitação que indique as prioridades do ponto de vista da União. É possível que a análise partindo de uma visão geral do país não chegasse a resultados tão diferentes do que se chegou pela agregação de prioridades dos estados, todavia, é uma afirmação que ainda carece de sustentação.

⁴¹ Estudo do CEM (outubro 2007) identifica que nesse conjunto de municípios situam-se 97% dos setores censitários classificados pelo IBGE como subnormais no país.

6.4 Programas habitacionais em nível estadual

Nessa seção pretende-se apresentar um breve panorama das políticas habitacionais que vêm sendo desenvolvidas no âmbito estadual, destacando-se os tipos de programas mais representativos implementados pelos Estados e Distrito Federal.

Como além do conteúdo apresentado pelos estados nos Seminários Regionais do Plano Nacional de Habitação, a principal fonte de coleta de dados sobre os programas estaduais provém das informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos dos órgãos responsáveis pela política habitacional em cada estado, cabe destacar que a publicização de informações em meio eletrônico é muito desigual. Assim, em alguns estados houve grande dificuldade de se verificar o grau de atualização das informações, quantificações de produção e um maior detalhamento dos programas desenvolvidos. Ressalva-se ainda que a lacuna de informações coletadas sobre a região Norte do país é maior, uma vez que muitos estados não possuem endereços eletrônicos e o Seminário Regional deverá acontecer posteriormente à elaboração do presente relatório.

Inicialmente, cabe destacar a expressiva heterogeneidade existente entre as unidades da federação, sobretudo no que diz respeito à distribuição das capacidades institucionais instaladas para gerir programas habitacionais, assim como das capacidades financeiras para o enfrentamento do problema habitacional. Essas heterogeneidades se refletem diretamente na capacidade de desenvolvimento de programas em nível estadual, assim como no volume da produção habitacional.

Embora as questões e aspectos que caracterizam as estruturas e os arranjos institucionais existentes em estados e municípios serem melhor analisadas no capítulo deste relatório “Evolução e quadro atual dos Arranjos Institucionais”, alguns elementos importantes, que impactam na capacidade de desenvolvimento dos programas relativos à habitação devem ser aqui salientados. Apesar da maioria dos estados possuir uma secretaria específica de habitação e eventualmente outros órgãos de apoio e capacidade institucional com grande autonomia; há estados que possuem apenas um órgão responsável de pouca autonomia e/ ou vinculado a outra secretaria (como diretoria, divisão, coordenadoria ou gerência). Também variam sua estruturação, assim como as capacidades de coordenação e gerenciamento de recursos e programas junto aos municípios e agentes envolvidos; além de aspectos como a existência ou não de

mecanismos e/ou instâncias de participação da sociedade civil e outros agentes na política habitacional. (CEM, 2007).

A questão da promoção pública de habitação nos níveis subnacionais se complexifica na medida em que a desigualdade existente entre os municípios se expressa de maneira ainda mais significativa no que se refere a suas capacidades administrativas. Por um lado, há um número expressivo de municípios que não dispõe capacidade institucional para gerir ou financiar programas habitacionais e, por outro, alguns possuem capacidades institucionais desenvolvidas o suficiente para produzir políticas descentralizadas e participativas. (CEM, 2007). Como diversos programas que são desenvolvidos pelos estados estabelecem parcerias com as prefeituras municipais, seja em sua operacionalização, no fornecimento de cadastros e apresentação das demandas, ou na doação de terrenos e investimento em infra-estrutura como contrapartida, por exemplo, de modo geral, os estados apontam a necessidade de fortalecimento institucional dos governos locais.

Dentre os estados, são diversificados os arranjos de distribuição de atribuições entre os órgãos de gestão da política habitacional quanto aos temas de estudo de demanda, planejamento, análise e avaliação da política e produção habitacional entre secretarias, subsecretarias, superintendências, companhias e agências, por exemplo. (CEM, 2007). Na implementação das políticas, uma das principais dificuldades que os estados enfrentam diz respeito à coordenação das ações e de sistemas integrados de informações, diante da sobreposição de papéis e competências de diferentes agentes da política habitacional, como as companhias estaduais e municipais, prefeituras e governo estadual e, em geral, há diversos agentes públicos atuando na provisão habitacional, com diretrizes próprias e atuando conforme as modalidades e condições estabelecidas pelas fontes de financiamento disponíveis. Não raro os arranjos institucionais dos estados – e também dos municípios – são alterados em decorrência das exigências estabelecidas para acesso a recursos financeiros de outras fontes que não as próprias; ou de acordos políticos na esfera executiva.

Outros fatores que irão influenciar o desenvolvimento dos programas habitacionais nos estados diz respeito à diversidade do déficit habitacional e do tipo de precariedade existente em cada uma das regiões do país; além da pressão social sobre a resolução de determinado problema, especialmente aquela exercida por movimentos sociais organizados. Verifica-se nesses casos que os estados desenvolvem programas

específicos como, por exemplo, no caso do Estado de São Paulo, o Programa de Atuação em Cortiços nas áreas centrais metropolitanas. Sobretudo nos estados do Nordeste (como na Paraíba, por exemplo) e do Centro-Oeste (sobretudo Mato Grosso) parte significativa do déficit habitacional encontra-se em áreas rurais, onde há muitos domicílios precários em áreas com ausência de infra-estrutura e saneamento básico, demandando dos estados a formulação de políticas específicas para a população residente em cidades pequenas e nas zonas rurais. Populações indígenas, remanescentes de quilombos e afro-descendentes também tem sido foco de ações específicas de alguns estados, como no Rio Grande do Sul, em Alagoas e no Paraná, por exemplo.

Diferentemente de parte expressiva das capitais e regiões metropolitanas, as cidades da região Centro-Oeste não possuem grandes favelas e muitas delas constituem-se como pequenos núcleos urbanos de moradias precárias, com baixas densidades – o que vai diferenciar a atuação dos estados no que diz respeito à priorização de programas de produção de unidades novas ou lotes urbanizados ou ainda sua combinação com programas de urbanização e regularização. De modo geral, a questão da irregularidade fundiária perpassa todo o território nacional e as precariedades estão presentes não somente em áreas ambientalmente protegidas (onde a ação dos estados conflita com a legislação ambiental), como também em muitos dos assentamentos habitacionais produzidos pelo próprio poder público ao longo do tempo, além de, como mencionado, em áreas rurais.

Sobretudo nos estados da Região Sul e Sudeste, a demanda por terra urbana é mais latente do que na Região Centro-Oeste, por exemplo, e isso se reflete nos padrões de intervenção e nas tipologias regionais. Se por um lado, nos estados do Centro-Oeste há grande disponibilidade de terra e o padrão de intervenção dos estados tem privilegiado a produção de lotes urbanizados, em um modelo de expansão urbana horizontal, em lotes e unidades maiores; por outro lado, nas cidades do Sudeste os estados têm encontrado dificuldades de atuação dado que os padrões mínimos de lote são incompatíveis com a realidade existente em algumas cidades. Além da variação do tamanho médio dos lotes e das unidades habitacionais, em decorrência da variação da disponibilidade e preço de terras nos diferentes estados, o valor final das unidades produzidas também se diferencia entre as regiões, em função destas e de outras variáveis como preço de materiais.

Como a produção de habitação demanda um expressivo volume de recursos, são poucos os estados capazes de implementar políticas efetivas de habitação sem aportes federais. De fato, a definição e o financiamento da política de habitação carrega ainda um legado de centralização na esfera federal na medida em que a principal fonte de recursos para o setor e a mais duradoura – o FGTS – tem suas decisões tomadas pelo Ministério das Cidades e por seu conselho cuja representação é composta por Ministérios, entidades de âmbito nacional de empresários e centrais sindicais. Mesmo as reformas institucionais realizadas a partir de meados da década de 80 e as atribuições concorrentes definidas pela Constituição não modificaram essa estrutura básica centralizada na União. O Conselho Curador responsável pela gestão do FGTS, a principal fonte de financiamento da política habitacional, assim como seu agente financeiro, a CEF; são órgãos com controle majoritário do governo federal (ARRETCHE, 2004). O papel do governo federal como principal financiador das políticas habitacionais lhe afere maior autonomia sobre os demais entes subnacionais para definir a formulação das políticas e as regras de operação dos programas e a distribuição dos empréstimos federais.

Até pouco tempo atrás, a maioria dos estados e companhias estaduais encontrava-se em dificuldades para desempenhar o papel de agente financeiro e operador das políticas habitacionais. A baixa capacidade de destinação de grandes aportes de recursos próprios, somada à baixa capacidade de endividamento dos estados que dificultou o acesso a financiamentos federais ao longo da década de 90, contribuiu para que a produção habitacional no nível estadual permanecesse de certo modo estagnada, e somente os estados com maior autonomia de recursos tiveram um volume de produção mais significativo no período.

Assim, é notável que a promoção de programas habitacionais pelos estados nos últimos anos vem sendo reativada pelos programas de financiamento federal formulados no âmbito do Ministério das Cidades. Embora os programas desenvolvidos, que exigem contrapartidas dos estados, tenham diferentes nomenclaturas - tais como, por exemplo: Programa Nova Casa (SC); Programa Vida Decente (AL); Programa Casa da Gente (RN); Programa Casa Nova, Vida Nova (SE); Programa Minha Casa (PE) – a maioria das modalidades dos programas são fortemente pautadas por normativas e pela origem das fontes de recursos disponibilizadas pela União, em ações que combinam recursos próprios, seja orçamentário ou de fundos estaduais (quando existem), para o aporte de contrapartidas aos programas instituídos pelo governo federal. Desta maneira, se fosse possível organizar todos os programas numa espécie de árvore genealógica, os

programas federais encabeçariam a árvore que se abriria em poucas ramificações com denominações diversas.

Os programas estaduais acompanham os dois eixos de programas federais – o conjunto de programas voltados à produção e aquisição de moradias; e o conjunto relacionado à urbanização de assentamentos precários e de melhoria da habitabilidade. Na linha de financiamento federal, é possível notar na atuação dos estados uma maior ênfase no primeiro conjunto de programas, voltados à produção de moradias - seja via autoconstrução assistida, sistemas de mutirão ou produção pelo setor da construção civil - e de lotes urbanizados.

Os programas que visam a regularização de assentamentos precários têm utilizado sobretudo recursos provenientes do OGU e do FNHIS, além dos próprios fundos estaduais quando há disponibilidade. Destaca-se a ação nas capitais e grandes cidades e que o enfoque dado à regularização fundiária varia entre os estados, podendo-se verificar ações combinadas ou isoladas, onde predominam ora a legalização propriamente dita, através de escrituração, ora o reassentamento de famílias em outras áreas, ou ainda, o enfoque na urbanização dos assentamentos e o provimento de infra-estrutura básica. No Estado de Sergipe, por exemplo, as principais ações nesse sentido têm focado a urbanização e a regularização fundiária de assentamentos precários em Aracaju e entorno e a erradicação de habitações precárias de taipa, palafitas e barracos ainda existentes na região.

Tanto nos programas de melhorias habitacionais como de produção e aquisição de moradias novas parte fundamental dos recursos tem contado com os subsídios federais, disponibilizados pela Resolução 460/ 518 e pelo PSH - Programa de Subsidio Habitacional, nos quais os estados - e também municípios - entram com contrapartida e caução. Destaca-se assim que os subsídios federais têm sido estruturais para os programas que estão sendo desenvolvidos nos estados que, embora com exceções, dificilmente contam com recursos financeiros permanentes para implementar a política habitacional de interesse social. Embora existam algumas dificuldades de operacionalização, o Programa Crédito Solidário também tem sido bastante destacado na produção pública estadual.

Entretanto, com relação aos subsídios, ressalva-se que os estados têm encontrado certas dificuldades de seleção e enquadramento da demanda nos limites de faixa de

renda salarial da população, que são estanques. Muitas das famílias de baixa renda não preenchem os requisitos para acesso a subsídios e financiamentos, seja porque não conseguem comprovar renda adequada, seja porque a garantia de acesso aos financiamentos depende das condições do beneficiário em relação aos serviços de proteção ao crédito ou não comporta a variação dos rendimentos mensais das famílias.

O Distrito Federal, por exemplo, tem trabalhado com duas modalidades de subsídio, o subsídio direto vinculado à capacidade de pagamento das famílias e redutores dos preços dos terrenos, compatibilizando o valor dos lotes com os programas.

Verifica-se que além do desenvolvimento dos programas federais, alguns estados têm lançado mão de recursos próprios para o desenvolvimento de iniciativas exclusivas dos governos estaduais. Em Goiás o Governo do Estado, através da agência estadual de habitação, tem procurado combinar recursos próprios, através do Programa Cheque Moradia, com o subsídio federal do PSH.

Nessa linha, o programa conhecido como Cheque Moradia, Cheque Reforma, SOS Moradia ou Cheque Casa, vem sendo bastante disseminado entre os estados, podendo ser encontrado em estados como GO, RS, RN, PB, PE, RJ e, em fase de implementação, em AL.

Embora com algumas variações entre os estados, em geral este programa conta com recursos dos tesouros estaduais, uma vez que consiste na doação de créditos de ICMS diretamente aos beneficiários para a aquisição de materiais de construção de fornecedores estabelecidos nos estados. As modalidades contemplam a produção, ampliação ou reforma e melhoria de habitações, reparos emergenciais (RJ), a construção de módulos sanitários (RS) e ainda, a construção ou reforma de equipamentos comunitários (por meio de parcerias estabelecidas com prefeituras, entidades não governamentais, associações de bairro e cooperativas - GO).

É interessante destacar que estes programas têm desenvolvido arranjos institucionais envolvendo diversos agentes públicos, por meio de parcerias estabelecidas entre diversas secretarias (como Habitação, Fazenda ou Receita e às vezes outros órgãos da administração estadual), companhias e agências estaduais e prefeituras, que desempenham diferentes atribuições.

Os programas têm atendido famílias residentes tanto em áreas urbanas como rurais, nas faixas de até 3 sm e até 5 sm, dependendo do estado e, em geral a mão-de-obra fica sob responsabilidade do beneficiário. No Pará, por exemplo, inicialmente priorizou-se o atendimento somente de funcionários públicos estaduais do poder executivo com renda de até 3 sm residentes na RM de Belém e, posteriormente, abrangeu-se todas as regiões do estado, atendendo-se também os funcionários inativos e outras famílias vivendo em situações de risco ou miséria.

Existe um leque de alternativas de tipologias habitacionais sendo experimentadas nos estados, que abrangem unidades de casas unifamiliares térreas, casas geminadas, sobrados, edifícios de 2, 3 e 4 pavimentos, condomínios de edifícios de 2 e 4 pavimentos, entre outras tipologias. Em relação à tecnologia de construção, de modo geral as tecnologias tradicionais têm se mostrado mais viáveis em termos de custos para habitações populares e, afora algumas experiências isoladas, têm-se produzido casas de alvenaria e madeira (RS).

Nos estados da Região Sul, destaca-se a importância das cooperativas de crédito habitacionais, tanto urbanas quanto rurais, que tem abarcado percentuais significativos dos leilões do PSH, tornando-se um importante agente financeiro local em parceria com as companhias estaduais e governos municipais e estaduais na promoção habitacional. Também no Rio de Janeiro algumas experiências de cooperativas habitacionais têm sido positivas. No Centro-Oeste, há experiências (no DF) que têm apostado no auto-financiamento da moradia, valorizando o aporte de recursos próprios dos beneficiários a partir de poupança prévia e parcerias com entidades técnicas.

Nos programas estaduais em que os estados entram com recursos, coordenam as ações e a construção de unidades, as parcerias estabelecidas com os municípios em geral tem envolvido contrapartidas das prefeituras na forma de doação terrenos, provisão ou compartilhamento do custo de infra-estrutura e apresentação da demanda. Nas áreas rurais, a produção de moradias em alguns estados do Centro-Oeste e o Piauí, por exemplo, tem contado com parcerias estabelecidas com outros órgãos como o Incra.

A seguir, são apresentados os principais programas desenvolvidos em alguns estados onde a coleta de informações permitiu uma descrição mais sistematizada dos programas.

No **Estado do Paraná**, a produção pública estadual de habitação é desenvolvida pela companhia estadual de habitação – COHAPAR – que reúne, através do **Programa Casa**

da Família, os programas de financiamento federal. As tipologias de casas térreas, sobrados e moradias geminadas são desenvolvidas pela companhia – há cinco projetos arquitetônicos para unidades com metragens que variam entre 32 a 63 m² e a construção se dá pelo sistema de autogestão ou gestão comunitária. As modalidades dos programas, bem como tamanhos das unidades, fonte dos recursos, faixa de renda dos beneficiários e financiamento e subsídios variam de acordo com os programas federais: **PSH, Hipoteca e Caução** (desenvolvidos com base nos recursos da Resolução 460/518), **PAR e Crédito Solidário**. Também são desenvolvidas modalidades destinadas à famílias em área rural, famílias indígenas e afro-descendentes (em parceria com a ONG Instituto Brasil e África - Ibafe).

O **Programa Vazios Urbanos** (nas modalidades Hipoteca e/ou Alienação Fiduciária e Caução), utiliza recursos do FGTS na construção de empreendimentos implantados em terrenos urbanos desocupados ou ocupados precariamente, em áreas dotadas de infraestrutura; em parceria com a CEF (Programa Imóvel na Planta), prefeituras e comunidade organizada. No âmbito estadual, há ainda o **Projeto Parque Residencial Beira Rio**, direcionado aos municípios da RM de Curitiba, destinado a famílias que residem em áreas de rios e mananciais e desenvolvido em parceria entre a Cohapar, Sanepar e Copel.

No **Estado do Rio Grande do Sul**, a Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano (Sehadur) tem a Cohab-RS vinculada a ela e desenvolve, além do **Programa Cheque Casa**, o Programa **Carta de Crédito FGTS** (Operações Coletivas), com base na Resolução 460/518, para a construção de unidades habitacionais em lotes, exclusivamente em áreas urbanas, dos municípios ou de terceiros, que sejam passíveis de transferência aos beneficiários; e aquisição de materiais de construção, em lotes isolados em áreas urbanas ou rurais. Também desenvolve o **Programa de Regularização Fundiária com Inclusão Social**, que visa dar assessoramento e monitoramento aos Municípios - através do Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamentos (DERER), vinculado à Sehadur - para regularizar os loteamentos clandestinos e ocupações urbanas irregulares consolidadas em áreas públicas e privadas. Destaca-se a iniciativa do governo estadual que criou a **Câmara Setorial de Regularização Fundiária, Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (CASEH)**, para centralizar e agilizar os trâmites de regularização fundiária e projetos habitacionais.

No **Governo do Estado do Pará**, as ações da COHAB-PA têm focado a urbanização de áreas ocupadas; produção de lotes urbanizados; produção de unidades prontas; e programas de desenvolvimento urbano através de: Planos Diretores Urbanos integrados à produção de habitações; Assessoramento Institucional às Administrações Municipais; e Elaboração de Instrumentos de Planejamento e Gestão. Atualmente a COHAB desenvolve quatro tipos de programas habitacionais: **Programa de Lotes Urbanizados**, com financiamento da CEF, destinado a famílias com renda de até 5 SM, em que as famílias podem construir com recursos próprios ou através do financiamento da cesta de materiais de construção em parceria com a CEF; **Programa Habitacional para servidores públicos – PROHAB**, criado em dezembro de 1997, que se desdobra em dois programas: IMÓVEL NA PLANTA (destinado a funcionários públicos federais, estaduais e municipais com renda entre 6 e 20 SM) e o PAR - Programa de Arrendamento destinado a servidores estaduais com renda de 3,5 a 6 SM e 3,5 a 8 SM; o **PSH - Programa de Subsídio à Habitação** que conta com contrapartida estadual, destinados à famílias com renda de até 1 SM, onde o lote é dotado de infra-estrutura urbana e a unidade habitacional possui 25 m² de área construída, com quarto, cozinha e banheiro.

No **Estado do Piauí**, há programas desenvolvidos com recursos estaduais próprios através da COHAB-PI (como a construção de casas distribuídas em dois conjuntos habitacionais para famílias de militares e funcionários do Estado, com financiamento ao longo de vinte anos); além de programas com financiamento federal como: **PSH** e **PSH Rural, Crédito Solidário, Resolução 460, Emergencial** e **FGTS**; e outros que utilizam recursos do FNHIS. O Fundo Estadual de habitação já foi implementado, mas ainda não dispõe de recursos. Entre 2003 e 2006 houve investimento do INCRA nos programas: Apoio Inicial, Aquisição de Material de Construção, Adicional do Semi-Árido, Recuperação de Casas e Fomentos; além da construção de casas sendo em assentamentos do INCRA e em assentamento do Estado. Nesse período, a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), com recursos do Ministério da Saúde, também aplicou recursos na reconstrução e na restauração de casas em diversos municípios do Piauí. O Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) conta com recursos do Banco Mundial e da Caixa Econômica Federal, para através do **Programa Semeando Moradia**, para construção de unidades habitacionais em 33 municípios; e pelo Programa do **Crédito Fundiário**, desenvolvido com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Banco Mundial, foram adquiridos assentamentos.

No **Estado do Ceará** a Secretaria das Cidades está elaborando o Conselho, o Fundo e o Plano Estadual de Habitação, mas ainda não há obras novas com recursos do FNHIS e a produção estadual existente conta com recurso do orçamento estadual e do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), além de intervenções do antigo Programa Pró-Moradia.

As ações e subprogramas previstos se estruturam a partir dos eixos de **Desenvolvimento Institucional** (Desenvolvimento Institucional do Estado; Desenvolvimento Institucional dos Municípios; Fomento à Assistência Técnica e Qualificação Profissional para a Construção Civil; Apoio aos municípios para Ampliação da Oferta de Terra Urbanizada e Aquisição de Lotes e Habitações Existentes); **Acesso à Moradia Adequada** (Reforma/ Readequação de Moradias; Produção de Novas Unidades); **Requalificação Urbana e Ambiental em assentamentos precários** (Execução de Obras de Urbanização e Infra-estrutura em Assentamentos Precários; Erradicação das Condições de Risco Urbano e Ambiental em áreas de mananciais metropolitanos, bacias hidrográficas e assentamentos costeiros); **Regularização Fundiária** (Regularização de Conjuntos Habitacionais Executados pelo Estado; Apoio aos municípios na Regularização de Assentamentos); **Moradia em Áreas Centrais**; e **Ações Integradas em Projetos Estratégicos** (Melhoria da Habitação Rural; Habitabilidade em Projetos Estratégicos).

No **Estado do Mato Grosso do Sul** destaca-se o estabelecimento de parcerias com outros órgãos, como o INCRA; além da criação do Fundo de Habitação e Transporte (FETHAB), que conta com recursos provenientes da taxação sobre o transporte de mercadorias no estado, utilizados nos programas habitacionais próprios e como contrapartida em relação aos recursos federais. Na capital do estado, vem sendo desenvolvido o **Programa de Desfavelamento de Campo Grande**, que consiste em investimentos simultâneos em ações dirigidas a assentamentos precários e à produção habitacional para famílias de baixa renda; com a oferta de mais de uma opção de reassentamento; visando a proteção das áreas públicas; a ocupação dos vazios urbanos ou de áreas contíguas a espaços com urbanização consolidada; e a produção habitacional, com infra-estrutura básica, independentemente da implantação prévia de equipamentos sociais e comunitários. Os recursos provêm dos orçamentos municipais, de emendas parlamentares (OGU); Programa HBB; Fonplata; e FNHIS.

No **Estado de Sergipe**, a Secretaria de Estado do Planejamento vem implementando o Programa Estadual de Habitação de Interesse Social **Casa Nova, Vida Nova** em parceria com o Governo Federal, através da CEF, prefeituras e organizações da sociedade civil. Atende famílias com renda até 3 SM em área urbana e rural, com a construção de unidades habitacionais (tipologia horizontal e conjuntos habitacionais). A União entra com o subsídio com base na Resolução 460/ 518; o Governo do Estado com o recurso caução que complementa para a construção da unidade e com a provisão de infra-estrutura (que pode também contar com a colaboração de algumas prefeituras). As prefeituras doam ou adquirem os terrenos (que também podem ser adquiridos pelas associações comunitárias). Os projetos sociais nas comunidades envolvidas são realizados pelo Governo do Estado, prefeituras ou ONG's. No Sergipe, a unidade habitacional sai por R\$ 8.500,00 e conta com o subsídio de R\$ 7.000 do Governo Federal, complementada com a contrapartida estadual de R\$ 1.500,00. Para beneficiários com renda acima da faixa de até 3 sm, o Estado oferece alternativas habitacionais através do **PAR** – Programa de Arrendamento Residencial. Outra iniciativa prevista é uma parceria com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que prevê a construção de moradias nos assentamentos do estado.

No **Estado de Goiás**, além do Cheque Moradia, os demais programas estabelecidos por meio de parcerias através da AGEHAB, são: **Habitar Legal**, de regularização fundiária com enfoque na legalização, através de escrituração, de imóveis originários de antigos programas governamentais, além de áreas de posse de propriedade do Poder Público em loteamentos já consolidados e/ou destinados a assentamentos de famílias de até 3 SM, em parcerias firmadas com prefeituras municipais; **PAR** - Programa de Arrendamento Residencial; **Ordem na Casa**, criado para regularizar e quitar os financiamentos de casas que foram construídas pela antiga Cohab, visando atender os casos de irregularidades e pendências de contratos assinados de financiamentos já existentes; e **Moradia e Renda**, por meio do qual são criadas condições para a capacitação profissional, com o foco no mercado local e regional de trabalho, para as comunidades já beneficiadas com moradia.

No **Estado de Santa Catarina**, a Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST) abriga a Diretoria de Habitação – DIHA e a Gerência de Política Habitacional – GEHAB, que desenvolvem o Programa Estadual de Promoção de Assentamentos Humanos e Moradias Populares que abrange os seguintes programas: **Projeto Condomínio**, para construção de condomínios de edifícios de 2 e 4 pavimentos

ou casas, para famílias com renda mensal a partir de 2 SM e com recursos da COHAB-SC; FGTS; poupança; e entidades financeiras; o Programa Nova Casa – PSH, que utiliza projeto próprio ou da Cohab (casas com 30,0; 36,0 ou 42,34 m² em Alvenaria/ Mista ou Madeira/ Mista); além do **Projeto Kit Casa de Madeira**, beneficiado pela Lei nº 13.917/2006 que dispõe que a madeira apreendida no Estado de SC será destinada à Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina - COHAB, que a utilizará nas construções de casas populares.

No **Estado da Bahia**, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e a Superintendência de Habitação está atualmente acabando a discussão sobre a política estadual de habitação, cujo foco é a população de até 3 sm. Afora as intervenções de melhoria, regularização e urbanização, a produção de unidades novas tem tido um impacto muito pequeno no déficit estadual. Quanto aos programas estaduais, se estruturam a partir dos programas de **Produção e Melhorias Habitacionais** (com recursos da Resolução 460/ 518; PSH; FGTS - Cesta de Material de Construção e Carta de crédito Individual; do Fundo Estadual de Habitação; do FNHIS/ OGU; PAR; Crédito Solidário/ OGU; e BIRD); **Regularização Fundiária** (com recursos do FNHIS/ OGU; Pró-Moradia/ FGTS; BIRD; e Fundo Estadual de Habitação); **Urbanização de Áreas** (com recursos: FNHIS/ OGU; Pró-Moradia/ FGTS; BIRD; Fundo Estadual de Habitação), assim como do **PAC – Urbanização de Favelas**.

No **Estado de Alagoas**, os recursos estaduais são utilizados predominantemente como contrapartida da Resolução 460, do PSH e muito pouco em convênio direto com município. O Fundo Estadual tem sido utilizado especificamente para substituição de casas de taipa existentes no interior, na área rural. As ações do Governo do Estado estão concentradas no **Programa Vida Decente**, por meio do qual se tem produzido habitações de 38 m², com dois dormitórios, reboco apenas na parede da frente e duas mãos de caiação nas outras paredes; com a utilização de fossa sumidouro como solução de esgotamento sanitário. As demandas são apresentadas pelos prefeitos, que procuram o estado, e tem-se trabalhado com a população que ganha até 1 sm em todos os programas, com exceção do PAC, que tem intervenção dentro de uma favela e o critério da renda não será prioritário; do **Programa Cheque Moradia**, que está previsto para ser implementado e atender famílias com até 3 SM; e o **PAR-SERVIDOR** que atende funcionários públicos estaduais. No próximo ano, pretende-se utilizar recursos da FUNASA para substituição de casas de taipa existentes no estado; do FNHIS, para

beneficiar comunidades quilombolas e indígenas; e para a Urbanização de Áreas Degradadas.

No **Estado do Rio Grande do Norte**, a estrutura do governo responsável pela habitação encontra-se em transição, com suas atribuições sendo transferidas da Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS) e Subsecretaria da Habitação (SSH) para a Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Os programas habitacionais estão reunidos no Programa Casa da Gente, o qual se divide nos subprogramas: Construir Melhor e Cheque Moradia/ Cheque Reforma (em áreas urbanas e rurais), com recursos estaduais; e nos programas que contam prioritariamente com recursos federais, além das contrapartidas estaduais: Pró-Moradia, PSH, Habitação de Interesse Social, Carta de Crédito, Pró-Servidor e PAC/ PPI – Urbanização de Favelas. Na produção de moradias também estão trabalhando com o Estatuto do Idoso e do Deficiente para a construção de casas adaptadas. A regularização de favelas está sendo estruturada e prevista dentre as intervenções do governo estadual (inclusive através do Programa Pró-Moradia), pois se pretende desenvolver uma unidade de ações do governo, uma vez que Estado do RN já há uma secretaria que já foi criada para trabalhar exclusivamente com a regularização fundiária, mas que só que atua prioritariamente com a regularização fundiária na área rural.

No **Estado de Pernambuco**, a ação do governo tem-se estruturado primeiro a melhoria das condições de habitabilidade - melhoria da infra-estrutura urbana e de assentamentos precários, a partir de duas fontes de recursos principais: o OGU seja captado através de emenda parlamentar, seja através do FNHIS; e uma operação de crédito feita no Banco Interamericano de Desenvolvimento, para o desenvolvimento do **Pró-metrópoles**.

Os recursos dos financiamentos federais são aplicados no **Programa Minha Casa**, através de parceria firmada entre o Estado, prefeituras de 75 municípios de Pernambuco e a União; e ancorado em três pilares: produção de habitações (**Operações Coletivas FGTS**); **Programa Associativo FGTS** (construção de unidades habitacionais em terreno próprio e aquisição de terreno e construção - destinado principalmente aos servidores públicos e associações corporativas); e o **Banco de Materiais de Construção** (kit de material de construção e Cheque Minha Casa para reforma de moradias) e; ainda a **Produção de lotes urbanizados** (com prioridade para as áreas em desenvolvimento do

Estado); a Urbanização de Assentamentos Precários; e o **Programa de regularização fundiária** (com ações de usucapião urbano).

O governo estadual tem procurado potencializar seus recursos, captando e apresentando contrapartidas, trabalhando na habitação de interesse social em um viés que procura conseguir fontes que possam vir, sobretudo de forma não onerosa, para potencializar e alavancar recursos ao invés de fazer investimentos somente com recursos próprios.

No caso da produção de habitação, o governo estadual trabalha com os municípios e com os recursos do subsídio habitacional do FGTS a partir da Resolução 460/ 518 e 535. Os recursos estaduais são usados para a implementação de infra-estrutura e contrapartida para o pagamento de mão-de-obra, porque o regime de construção das unidades através do subsídio habitacional do FGTS é via autoconstrução assistida.

Destaca-se também a articulação com a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, para adotar a regularização como uma linha de ação do estado, através da regularização de terras públicas ocupadas.

Quanto ao Fundo Estadual de Habitação, sua alimentação anual é fruto de carteiras imobiliárias, da antiga Cohab e do tesouro estadual, mas ainda não há grandes volumes de recursos e ele está financiando apenas o Plano Estadual da Habitação.

No **Estado da Paraíba**, além do Cheque Moradia, o governo do Estado tem investido recursos próprios em contrapartida dos programas federais **Pró-moradia** (nas modalidades Produção de Conjuntos Habitacionais e Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários; e Desenvolvimento Institucional); **PSH**; **PAR** - Programa de Arrendamento Habitacional, **Resolução 460 / 518** e **Crédito Solidário**. Com recursos próprios integrais, tem investido em atendimentos pontuais, diante de pequenas invasões de prédios públicos ou instituições privadas, que não chegam a ser ações de regularização, mas, através da Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP), de produção de pequenos conjuntos habitacionais para atendimento dessa demanda específica. O Governo do Estado pretende lançar ainda este ano o **Programa Parceria**, que funcionará como uma composição de linhas de recursos a partir dos subsídios disponibilizados pela Resolução 460/ 518, atrelada a uma participação do estado (com o Cheque Moradia) e município (fornecendo como contrapartida o que o beneficiário teria de arcar para receber o Cheque Moradia: a sapata ou o terreno, ou o terreno e a infra-

estrutura). O Fundo Estadual de Habitação foi criado, mas ainda não recebeu orçamento, está previsto o orçamento para 2008.

A seguir, apresenta-se um quadro com as informações disponíveis sobre os programas de alguns estados.

Figura 6.5.1 Exemplos de produção pública estadual



6.6 Referências Bibliográficas:

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Por que o PAC vai aumentar o investimento? Visão do Desenvolvimento, nº 24. Rio de Janeiro: 2007.

CEM – CENTRO DE ESTUDOS D METRÓPÓLE - Produto 9: Cartografias para os municípios selecionados, relatório descritivo com a metodologia utilizada e quantificação dos moradores de assentamentos precários. Projeto BRA/OO/019 – HBB

Ministério das Cidades/ CEM. Aplicação de Geoprocessamento para a Política de Habitação em Assentamentos Precários., São Paulo, outubro 2007

BRASIL, Ministério da Fazenda. **Apresentação para a Comissão de Assuntos Econômicos e de Infra-Estrutura do Senado Federal.** Brasília: 2007.

Projeto de Cooperação Técnica BRA 00/019; Programa Habitar Brasil/ BID; Proposta Técnica; Consórcio Via Pública - FUPAM – Logos; outubro de 2006.

Guia Básico dos Programas Habitacionais; Ministério das Cidades (documento em fase de revisão); dezembro de 2007.

Sites:

www.brasil.gov.br/pac

www.cbic.org.br

www.cidades.gov.br

<http://www.mte.gov.br>

7. Evolução e quadro atual dos Arranjos Institucionais

Neste capítulo serão apresentados os desenhos institucionais que orientaram a intervenção do Estado na questão habitacional em três diferentes períodos. O primeiro deles, de 1964 a 1986, marca o tempo transcorrido entre a criação e a desarticulação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH). O segundo, de 1987 a 2002, aponta o período de crise do SNH e a retomada da ação federal, até o ano anterior à criação do Ministério das Cidades. E, por fim, o período mais recente, que se inicia com a criação do Ministério das Cidades e com a implantação de uma nova visão e priorização do governo federal da problemática urbana e habitacional. O que resultou na criação do processo articulado nos três níveis governamentais de Conferências das Cidades, na institucionalização do Conselho das Cidades, da Política Nacional de Habitação e na reestruturação do SNH. Apresenta-se ainda uma análise geral dos arranjos institucionais dos estados e municípios para gerir a política de habitação a partir da agregação destes por grupos de capacidades, medida pela existência e forma de constituição de estrutura administrativa, mas também em função dos gastos e tipos de programas.

Em seguida, serão apresentadas conclusões e recomendações em relação aos arranjos institucionais e gestão do setor habitacional, extraídas dos quatro Seminários Regionais do Plano Nacional de Habitação, realizados nas cidades de Goiânia/GO, São Paulo/SP, Foz do Iguaçu/PR e Recife/PE, nos meses de outubro e novembro de 2007

7.1. Período 1964-1986

Neste item será feita uma descrição e uma avaliação, de maneira abrangente, da evolução dos arranjos institucionais públicos em âmbito nacional na área de habitação no Brasil no período compreendido entre os anos de 1964 e 2007.

O ano de 1964 marca o início de um novo modelo de política habitacional no Brasil com a edição da lei federal n.º 4.380/64, que instituiu o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e criou o Banco Nacional da Habitação (BNH).

Em seu art. 1º, a lei define que o governo federal "formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda".

Para tanto, estabelece, na esfera federal, uma estrutura coordenada pelo Ministério do Planejamento, que passa a ser responsável pela formulação e implementação da política nacional de habitação e de planejamento territorial, por intermédio de organismos recém criados: o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). O BNH, vinculado ao Ministério da Fazenda, constituía o braço financeiro do Sistema, enquanto o SERFHAU, ligado ao Ministério do Planejamento, era seu braço técnico.

Criado como uma entidade autárquica, o SERFHAU sucedeu a Fundação da Casa Popular, criada em 1946. Tinha como atribuições, principalmente, o fomento das capacidades estaduais, municipais e dos agentes do setor habitacional e urbano e a promoção do conhecimento na área. Seus principais focos de atuação eram a assistência técnica a estados e municípios – inclusive para apoiar a constituição, organização e implantação das companhias habitacionais e a formulação dos planos diretores – e a promoção da pesquisa e de estudos que ampliassem o conhecimento da problemática habitacional brasileira e fornecessem instrumentos ao poder público para solucioná-la.

O SERFHAU passou por inúmeras transformações – desarticulando-se do contexto inicialmente previsto de apoiar e fornecer as diretrizes para a formulação dos planos diretores municipais, das políticas e programas urbanos e habitacionais estaduais e municipais – até transformar-se no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), com base no Decreto nº 83.355, de abril de 1979.

Oito anos depois, em 1987, o CNDU foi absorvido pelo Ministério do Interior, na transformação do Ministério da Habitação e Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) em Ministério da Habitação e Bem Estar Social (MBES) (Decreto nº 95.075/87).

E neste processo de desarticulação, as atribuições do SERFHAU e do Ministério do Planejamento foram sendo incorporadas pelo BNH, especialmente no que concerne à definição de diretrizes programáticas.

Pela lei de criação do SFH, coube:

- aos órgãos federais (BNH, SERFHAU, Caixa Econômica Federal e órgãos de desenvolvimento regional) a coordenação, orientação e assistência técnica e financeira para a implementação da política nacional de habitação;

- a estados e municípios, com a assistência dos órgãos federais, a elaboração e a execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução dos seus problemas habitacionais; e
- à iniciativa privada, a promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais.

A lei estabeleceu que os órgãos federais somente atuavam na execução dos projetos para suprir a falta de iniciativa local, pública ou privada.

O SFH tinha como seus principais agentes:

- BNH;
- Companhias de Habitação (COHABs);
- Cooperativas Habitacionais (COOPHABs);
- Institutos e caixas de pensões;
- Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs);
- Caixa Econômica Federal (CEF) e Caixas Econômicas Estaduais (CEEs); e
- a partir de 1966, Associações de Poupança e Empréstimo (APEs).

Em 1965, foi criado o INOCOOP (Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais) com objetivo de assessorar as cooperativas habitacionais, quase totalmente isoladas das demais instituições e desaparelhadas técnica e administrativamente para levar a termo seus empreendimentos.

As instituições do Sistema atendiam a distintos mercados e contavam com fontes de recursos diferentes. O SFH era financiado, principalmente, com recursos oriundos de:

- depósitos de entidades vinculadas ao sistema ou depósitos compulsórios exigidos de institutos de aposentadorias e pensões, caixas econômicas e empresas com empregados sujeitos a descontos para institutos de aposentadoria e pensões;
- empréstimos internos ou externos tomados pelo BNH; e

- aplicações compulsórias do SESC e SESI na aquisição de letras imobiliárias do BNH.

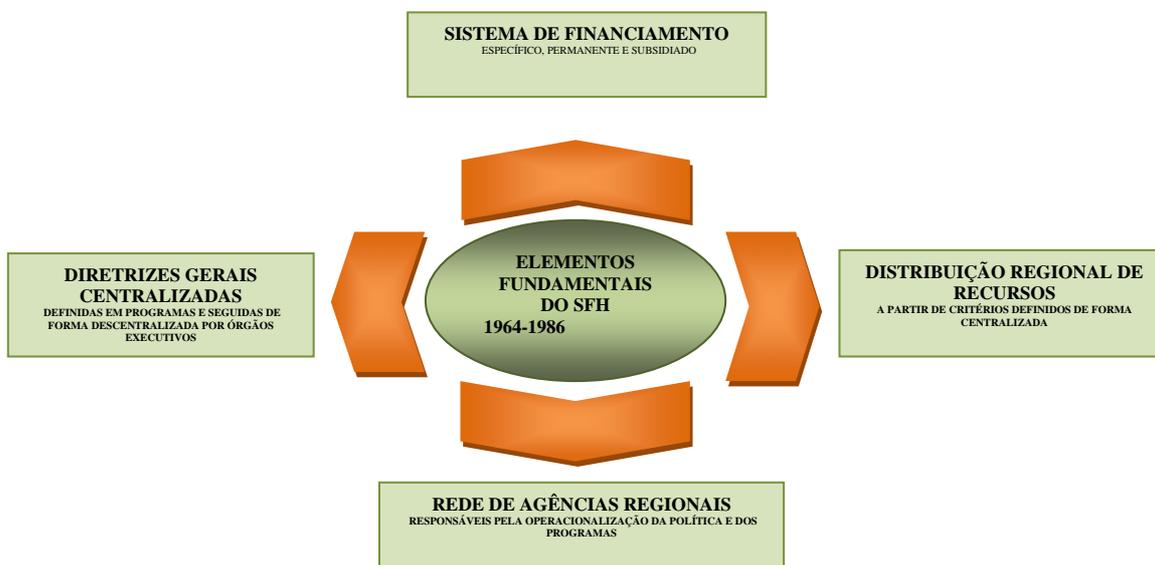
Esses recursos mostraram-se insuficientes para o financiamento da moradia de interesse social e, dois anos depois da criação do SFH, a lei federal n.º 5.107/66 cria Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para financiar a produção de moradias para população de baixa renda. A iniciativa visava superar a falta de recursos e de segurança no fluxo financeiro para financiar a habitação de interesse social. A gestão do FGTS foi entregue ao BNH. Com o FGTS, o SFH passou a ter uma efetiva e permanente fonte de financiamento.

A lei de criação do FGTS também cria o Conselho Curador do fundo, responsável pela formulação de diretrizes, pelo planejamento e pelas normas gerais do uso dos recursos. O Conselho era inicialmente composto por quatro membros: dois representantes do governo (Ministério do Trabalho e Previdência Social e Ministério do Planejamento), um representante das categorias profissionais e o presidente do BNH, que o presidia. Tratava-se, portanto, de um conselho em que o governo federal tinha garantia da maioria dos votos em suas deliberações.

Com estas duas leis, estavam estabelecidas as bases e as linhas mestras do modelo que norteou a atuação dos agentes da política habitacional brasileira, nas três esferas governamentais, ao longo de mais de três décadas. Mesmo após a extinção do BNH, em 1986, as características principais deste modelo seguiram pautando a ação governamental para o setor da habitação.

O modelo implementado pelo BNH baseava-se em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional e que podem ser graficamente representadas pelos seguintes elementos:

Gráfico 7.1 – Modelo Institucional do BNH



FONTE: *Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas*, Adauto Lucio Cardoso. IPPUR/UFRJ. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE
 ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

O SFH era composto por dois subsistemas, conforme suas principais fontes de recursos: o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – cujos recursos eram originários da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança – e o Sistema do FGTS, composto por contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia. Em ambos os subsistemas a gestão dos recursos cabia ao BNH.

O SBPE, voltado para o financiamento do mercado imobiliário de renda média e alta, era sustentado por recursos captados pelas cadernetas de poupança. Envolveria agentes financeiros privados, construtores e incorporadores imobiliários.

O subsistema financiado pelo FGTS, no qual o BNH atuava como banco social, era voltado ao financiamento da produção pública de moradia para baixa renda, por intermédio das COHABs, das COOPHABs e dos institutos e caixas de pensão. Este subsistema financiou a produção de mais de 2,5 milhões de unidades habitacionais entre os anos de 1964 e 1986 (IPEA, 1996).

A criação do BNH estabelece um modelo nacional de oferta de serviços urbanos composto de uma agência federal, que centralizava a formulação e o financiamento das políticas a serem implementadas em todo o território nacional e de agências locais

(estaduais e municipais), encarregadas de sua implementação. As agências estaduais, de perfil essencialmente executor, foram sendo criadas principalmente pelos estados, mas também por municípios. Agências já existentes tiveram que adequar-se ao modelo exigido pelo novo sistema, que pressupunha que os agentes locais tivessem elevado grau de autonomia gerencial e financeira.

Em relação à forma de constituição, as COHABs podiam ser municipais, regionais ou estaduais. As COHABs municipais tinham como acionista majoritário os governos municipais e as estaduais, os governos estaduais. As COHABs regionais ou metropolitanas tinham como acionistas majoritários mais de um município, fundadas a partir de interesses regionais comuns. Exemplo deste tipo de constituição é a COHAB Santista, que tem como acionistas as prefeituras de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão, todos municípios limítrofes e pertencentes à RM da Baixada Santista, constituída por 9 municípios.

Já em relação à área de atuação das COHABs municipais e regionais, são regiões mais amplas do que aquelas constituídas pelo território do município ou do conjunto de municípios acionistas da companhia. Estas áreas de atuação eram definidas pelas respectivas leis de criação, porém sua efetiva atuação em todo o território definido legalmente dependia das relações institucionais estabelecidas entre as companhias, os governos locais e o BNH.

A forma de funcionamento deste sistema, sua operação e os papéis exercidos por seus dois principais agentes é apresentado no estudo desenvolvido por Martha Arretche sobre as políticas de desenvolvimento urbano em seu livro "Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização". Segundo Arretche, *"o fluxo de recursos financeiros do nível central para as empresas locais ocorria por meio de empréstimos negociados entre o Banco e as COHABs, o que tornava essas últimas dependentes da aprovação de seus projetos pelo BNH. Concedido o empréstimo, as COHABs produziam um conjunto de unidades habitacionais, em associação com as empreiteiras. Posteriormente, essas companhias locais realizavam a comercialização do empreendimento"*.¹

¹ ARRETCHE, Martha. "Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização", p.81.

Arretche aponta que as COHABs eram, na prática, agentes do governo federal na implementação de sua política habitacional, mesmo sendo vinculadas a estados ou municípios, pelo fato de dependerem inteiramente dos empréstimos concedidos pelo BNH. Os programas habitacionais, formulados e formatados pelo BNH, tinham nas companhias seus agentes promotores, na função de promoção imobiliária e no gerenciamento do processo produtivo (financiamento, promoção e comercialização). O processo de edificação ficava a cargo das empreiteiras privadas, contratadas por meio de licitação. Embora o BNH tivesse poder normativo sobre as condições de distribuição e comercialização das unidades habitacionais, cabia às COHABs a seleção dos beneficiários dos serviços.

A participação dos estados e dos municípios no financiamento direto do Sistema era assim definida: os recursos federais financiavam basicamente a produção das unidades, entretanto, para ter acesso aos financiamentos, as COHABs deveriam, no mínimo, dispor de um terreno. Em uma quantidade significativa de projetos, as prefeituras/governos estaduais/COHABs participavam com o terreno e a infra-estrutura, integralizando deste modo sua participação nos custos do empreendimento.

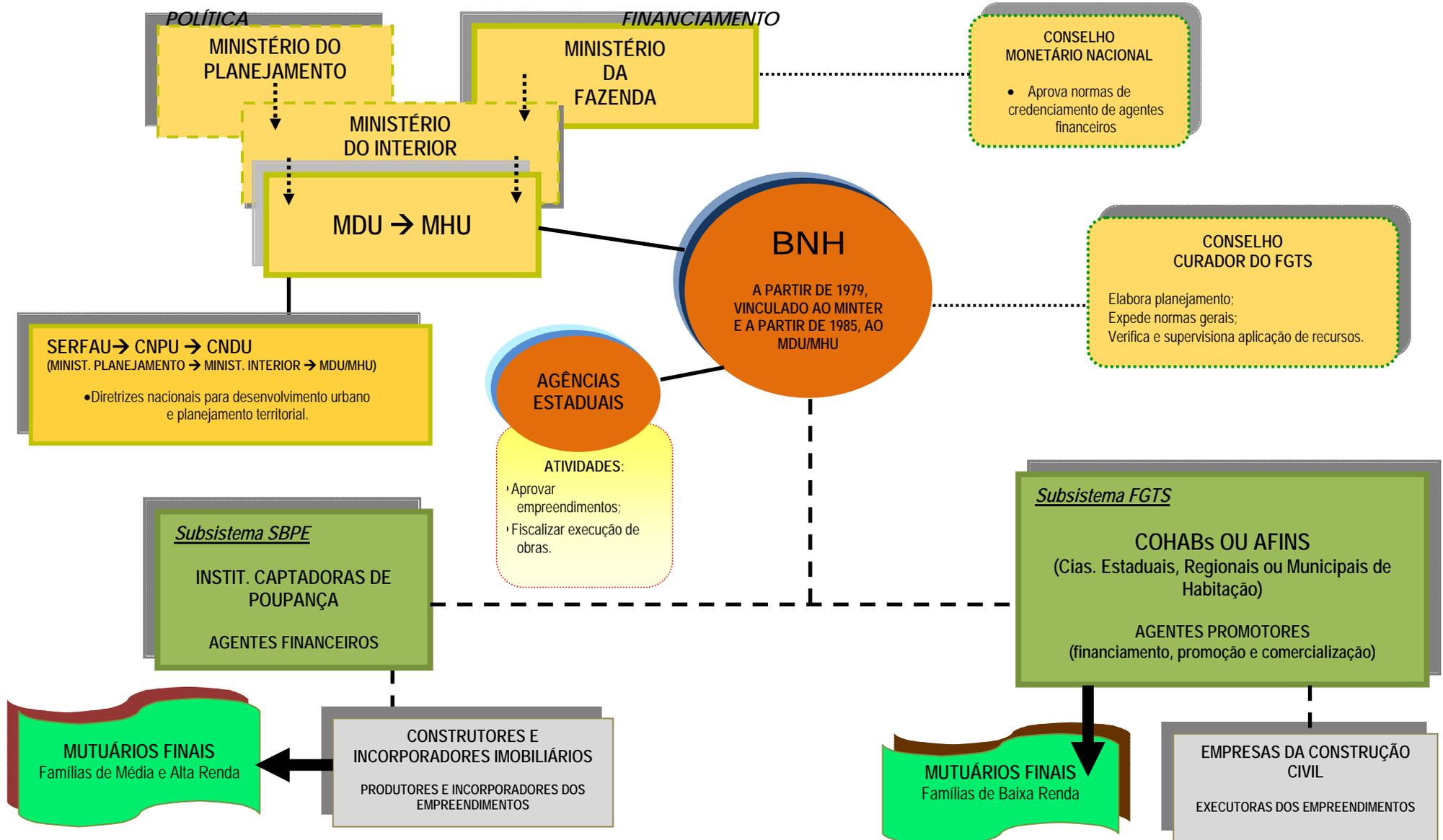
Em resumo, *"o sistema montado a partir de 1964, supunha, de um lado, uma agência federal, controlando a principal – senão exclusiva – fonte de recursos do sistema e com poder normativo e, de outro lado, uma rede de agentes promotores distribuídos em todo o território nacional, operando com alguma margem de autonomia, quanto a importantes decisões de implementação dos programas (co-participação nos custos, contratação de funcionários, licitação de obras, seleção de beneficiários e gestão dos empréstimos hipotecários)"*². Entretanto, Arretche ressalta que a dependência das agências locais dos financiamentos do FGTS para promover seus empreendimentos e, por conseguinte, o atrelamento das ações de estados e municípios às diretrizes, políticas e programas e definidos pelo governo federal, imprimiram ao modelo um forte grau de centralização e uniformização do sistema.

Por outro lado, o Sistema Financeiro da Habitação, desde seu início, não conseguiu cumprir seu maior objetivo: estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

² Idem, pp.81-82

A figura "DESENHO INSTITUCIONAL DO SFH – 1964 A 1986" ilustra o desenho institucional do SFH deste período e seus diversos agentes.

DESENHO INSTITUCIONAL DO SFH – 1964 A 1986



7.2. Período 1987-2002

A crise do modelo e a crescente redução das fontes de financiamento acabaram por desarticular o Sistema Financeiro da Habitação. Nem mesmo a criação do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), em 1985, conseguiu reorientar a ação federal e evitar o desmantelamento do Sistema.

Em outubro de 1986, o Decreto-Lei n.º 2.291, extinguiu o BNH e distribuiu suas atribuições entre diversos órgãos. Ao MDU coube a formulação de propostas de política habitacional, de saneamento e de desenvolvimento urbano; ao Conselho Monetário Nacional (CMN) coube exercer as funções de órgão central do SFH, orientando, disciplinando e controlando o SFH; ao Banco Central (Bacen) foram transferidas as atividades de fiscalização das instituições financeiras que integravam o SFH e a elaboração de normas pertinentes aos depósitos de poupança.

A CEF sucedeu o BNH na coordenação e execução do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), observadas as diretrizes fixadas pelo MDU, e na gestão do FGTS, sob a supervisão do Conselho Curador. A incorporação do FGTS a um banco de captação, e não mais a um banco de fomento, torna evidente o novo foco da ação governamental nos aspectos financeiros da questão.

No período posterior à extinção do BNH, sob o ponto de vista institucional, a política habitacional federal passou a estar subordinada a vários ministérios. Com o desmantelamento do BNH, as atribuições inicialmente transferidas para o MDU foram posteriormente repassadas, parcial ou integralmente:

- ao **Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente - MHU** (Decreto n° 95.075, de 22 de outubro de 1987). A CEF vincula-se ao MHU para reunir em um mesmo ministério a formulação e o financiamento da política de habitação e saneamento;
- ao **Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social – MBES**, (Decreto n° 96.634, de 2 de setembro de 1988). A política de desenvolvimento urbano e as políticas

setoriais são institucionalmente desmanteladas com a distribuição de suas atribuições e conselhos para outros ministérios³;

- à **Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC)** do Ministério do Interior (Lei nº 7.739, de 16 março de 1989). A CEF e a gestão do SFH voltam a ter vinculação com o Ministério da Fazenda⁴;
- ao **Ministério da Ação Social (MAS)** (Lei n.º 8.028, de 12 de abril de 1990). Esta lei também vincula o Conselho do Fundo ao Ministério do Trabalho. A Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990, transfere para o MAS a gestão do FGTS, deixando exclusivamente a operação a cargo da CEF.
- ao **Ministério do Bem-Estar Social** (Lei n.º 8. 490, de 19 de novembro de 1992);
- à **Secretaria de Política Urbana (SEPURB)** do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) (Medida Provisória n.º 813, de janeiro de 1995, convertida na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998);
- à **Secretaria de Desenvolvimento Urbano** da Presidência da República (SEDU/PR), depois chamada de Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR), a partir de fevereiro 1999 até janeiro de 2003.

Em suma, o fechamento do BNH, a transferência de suas funções e a pulverização de sua burocracia em distintos órgãos, o elevado grau de instabilidade ministerial dos anos 85-95 e o grau de desmantelamento da administração pública representaram um duro

3 A partir de desta mudança, e até a criação da SEPURB/MPO, em 1995, a política de desenvolvimento urbano fica destacada das políticas setoriais, e foi entregue ao Ministério do Interior ou da Ministério da Integração Regional. A Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) retornou ao Ministério dos Transportes; o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) foram transferidos para o Ministério do Interior.

4 Ainda em 1989, a Lei n.º 7.839, de 12 de outubro – alterada pela Lei n.º 8.036/90 –, restabelece em novas bases o Conselho Curador do FGTS, responsável por estabelecer diretrizes e programas de aplicação dos recursos do Fundo. O novo formato incorpora representantes da sociedade civil, em composição tripartite, e é formado por três representantes da categoria dos trabalhadores, três representantes da categoria dos empregadores, além de representante de quatro órgãos governamentais e mais um representante da CEF e um representante do Banco Central. Era de uma tentativa de descentralização das decisões, visando garantir a saúde financeira do Fundo sem, no entanto, retirar seu controle das mãos do executivo federal.

golpe para a manutenção e/ou reestruturação das operações do Sistema Nacional de Habitação. [ARRETCHE, 2000: 87]

Merece também que se comente a atuação das COHABs neste período. O modelo COHAB foi um dos mais afetados pelo desmantelamento do SFH, com o descasamento entre ativos e passivos dos financiamentos do setor de habitação, em função da concentração de seus empréstimos no segmento de baixa renda.

A maior parte das COHABs foi tragada pela crise do SFH. Grande número delas teve seu papel de agente financeiro inviabilizado em função das dívidas acumuladas. Várias foram liquidadas. Isso se deu também com um bom número de cooperativas de crédito imobiliário, inúmeras agências de crédito imobiliário e carteiras imobiliárias de bancos comerciais ou múltiplos. As restrições de acesso a crédito a que foram submetidos os agentes governamentais, sob o argumento de contribuir para a diminuição do endividamento de estados e municípios com a União, acaba inviabilizando também a atuação como agentes financeiros das companhias que não haviam sido inteiramente afetadas pela crise do SFH. Reduzida sua capacidade de promoção de empreendimentos habitacionais, as COHABs, até então as principais responsáveis pelo atendimento às demandas sociais do SFH, passam a funcionar quase exclusivamente como órgãos assessores da administração direta na questão habitacional.

Problemas na gestão do FGTS, ao longo da primeira metade dos anos 90, ocasionaram reformulações de alguns aspectos da gestão do fundo e determinaram, inclusive, a suspensão das contratações com recursos do Fundo por um período de dois anos, pelo menos.⁵

A partir de 1995, a gestão federal do setor habitacional federal passa por uma transformação na busca da retomada da capacidade de investimento governamental no setor. A criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento e responsável pela formulação e implementação da política habitacional, dá início a uma nova lógica na política de desenvolvimento urbano. Esta nova lógica que prevê a implementação de uma modalidade descentralizada de gestão da política federal, através da alocação dos recursos do FGTS, foi uma iniciativa originada em setores do Ministério do Planejamento e Orçamento. [ARRETCHE, 2000: 87]

⁵ Ver Relatório de Atividades de 1994 da Secretaria de Habitação do MBES.

Ao lado disso, a capacitação administrativa dos municípios brasileiros (particularmente no Sul e Sudeste), a maior eficiência decorrente da proximidade entre prestadores e usuários, os problemas de gestão diagnosticados no modelo centralizado anterior e as novas regras constitucionais justificariam, no entendimento da época, a adoção de um modelo descentralizado.

Neste modelo, caberia à União um papel predominantemente normativo e de fomento: definição das normas da política federal, organização de sistemas nacionais de informação, co-financiamento à execução de programas e correção/compensação de desigualdades regionais (particularmente apoio à institucionalização de políticas nos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Caberia aos Estados o papel de definição de parâmetros locais dos padrões da oferta de serviços, bem como de regulação e controle dos programas, que seriam executados primordialmente pelos municípios e/ou pelo setor privado. Caberia ainda aos Estados o papel de desempenhar supletivamente a execução de programas naquelas situações em que o nível do município não pudesse fazê-lo. Áreas metropolitanas, conurbações, intervenções de escala regional justificariam a ação dos governos estaduais. Mas os municípios seriam a instância mais adequada para gestão e execução dos programas de intervenção urbana. [ARRETCHE, 2000: 93-94]

Para atender ao modelo desenhado, instituem-se as instâncias colegiadas estaduais (Portaria MPO n.º 114/95), com representação paritária entre o governo do estado, governos municipais e a sociedade civil.

A constituição destas comissões estaduais ficou a cargo dos governadores e de um secretário estadual, que a presidia e em cuja pasta estava vinculada a secretaria executiva. Este desenho operacional favorece largamente a autoridade estadual, considerando que cabia ao governador a convocação e a instalação do conselho e que a escolha dos representantes lhe dava a prerrogativa de indicar representantes que não colocassem grandes dificuldades para os interesses do executivo estadual.

De fato, responsáveis pela implantação do programa afirmam que a representação dos prefeitos nos conselhos foi em grande parte manipulada pelos governadores. A rapidez na constituição das comissões já é uma evidência nesta direção. Além disto, prefeitos teriam encaminhado críticas sobre a atuação dos governadores ao MPO. No entanto, a ausência de instituições representativas e independentes dos prefeitos, na maior parte

dos Estados brasileiros, tomou mais fácil a ação deliberada dos governadores na montagem das comissões. O mesmo pode ser dito em relação à representação da sociedade civil, porque, na verdade, era o governo estadual quem determinava quais órgãos são representativos da sociedade civil, uma vez que era ele que tinha o poder de instalar a comissão. [ARRETCHE, 2000: 128-129]

As instâncias eram responsáveis pela definição das áreas territoriais prioritárias na alocação dos recursos destinados ao estado pelo orçamento anual do FGTS e pela seleção anual de propostas do setor público para o financiamento com recursos do FGTS.

Também foram descentralizadas para a CEF as contratações com estados e municípios, que as realizava por intermédio de seus escritórios regionais (esta descentralização de contratações para a CEF aconteceu não só com os recursos do FGTS, mas também com os recursos do OGU).

Anualmente as instâncias (i) definiam as regiões prioritárias de investimento no Estado; (ii) divulgavam em órgão oficial de imprensa o período de inscrição e o prazo de seleção das propostas; e (iii) hierarquizavam e classificavam as propostas com base em critérios previamente estabelecidos tanto pela SEPURB quanto pelo Estado. A CEF, então, efetuava as devidas análises de capacidade de endividamento do tomador do empréstimo, analisava e aprovava tecnicamente o projeto de obra e, por fim, contratava a execução do empreendimento com o município.

Com a restrição dos empréstimos ao setor público e a imposição dos limites de endividamento, já no primeiro ano a maioria dos projetos selecionados esbarrou na (in)capacidade de endividamento dos proponentes. A partir do ano seguinte, a capacidade de endividamento passou a ser o primeiro item analisado.

Em 1997, as instâncias colegiadas eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política federal de saneamento e habitação popular — o FGTS.

Em 1998, como consequência da crise econômica e financeira, as regras de utilização do FGTS foram modificadas, com o impedimento de seu empréstimo para outros níveis de governo. Além disso, os recursos comprometidos no Orçamento Geral da União (OGU)

foram reiteradamente contingenciados, na busca da realização de superávits nas contas públicas. [CARDOSO, Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas, 5]

Esta política – combinada com a política de descentralização da execução de programas nas áreas de habitação, para estados e municípios – teve como consequência, de um lado, o corte drástico dos recursos onerosos e não onerosos para financiamento do setor e, de outro, a retração da ação federal na promoção da política urbana.

O processo de descentralização também ocasionou à SEPURB/MPO e, mais tarde, à SEDU/PR o esvaziamento de seus quadros técnicos e, especialmente, a fragilização no exercício de suas atribuições e competências. A CEF passou a exercer, juntamente com a Secretaria, papel relevante na formatação e detalhamento dos programas federais. Todo esse cenário institucionalmente desarticulado abriu espaço ou mesmo compeliu estados e municípios a buscar outras formas de financiar o atendimento das necessidades habitacionais das populações de baixa renda e estabelecer alternativas e programas próprios que melhor se adequassem à problemática habitacional regional. Neste momento também as parcerias dos municípios com o setor da produção habitacional e com os movimentos populares começou a se intensificar e a assumir um novo contorno.

Fator sem dúvida relevante nesse processo foram os movimentos populares de luta por moradia, constituídos em bairros e regiões de algumas cidades, depois em organizações cada vez mais abrangentes. Iniciados a partir da década de 70, os movimentos se consolidaram em redes nacionais a partir do final dos anos 80 e reivindicaram progressivamente maior participação nas instâncias nacionais de decisão e de condução das políticas. Os movimentos de luta pela moradia no Brasil organizaram-se em agregações nacionais, tais como a União Nacional de Movimentos de Moradia (UNMM) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), ambos integrantes da Central de Movimentos Populares (CMP), com atuação importante nos movimentos por moradia, e e agregando outros movimentos populares nas áreas de transporte, gênero e raça. Além dessas, juntou-se também a Conam (Confederação Nacional de Associações de Moradores), existente desde o fim da década de 70 e que, na década de 90, passou a participar nos fóruns nacionais de disputa pela construção de novas políticas. [CYMBALISTA, 2005]

A participação crescente da sociedade civil organizada na discussão e na formulação de alternativas para o setor habitacional foi um dos principais fatores responsáveis pela criação em 2001, por meio da Medida Provisória 2.220, do Conselho Nacional de Política Urbana, reestruturado e transformado no Conselho das Cidades, em 2003.

7.2. Quadro Atual dos Arranjos Institucionais

7.2.1. Âmbito Federal

O atual ambiente institucional do setor habitacional brasileiro é resultado do processo de reestruturação do Sistema Nacional de Habitação (SNH). Este processo de reestruturação do SNH inicia-se com a criação do Ministério das Cidades, em janeiro de 2003, prioridade estratégica do programa de governo do Presidente Lula, assim como a formação de conferências na área de desenvolvimento urbano nas três esferas governamentais e o fortalecimento dos conselhos como instâncias de participação da sociedade civil organizada na formulação e no estabelecimento de diretrizes das políticas de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais.

O SNH é o principal instrumento da Política Nacional de Habitação (PNH), instituída pelo Ministério das Cidades em 2004. Conforme suas próprias bases, a implementação da PNH deverá ser gradual e decorrerá da viabilização de seus instrumentos, recursos e programas. O arranjo institucional deste novo Sistema, estabelecido pela Lei n.º 11.124/2005, deverá ser capaz estruturar o setor público para retomar o processo de planejamento habitacional em todas as instâncias governamentais de acordo com pressupostos explicitados na Política Nacional de Habitação. A PNH parte da premissa de que a questão da moradia só poderá ser enfrentada de modo coeso a partir de um sistema articulado nos três níveis de governo, estruturado com clareza em suas ações públicas e privadas, gerido com participação e coordenado pelo governo federal, por intermédio do Ministério das Cidades.

Em outros momentos, antes ou depois da extinção do BNH, em que o governo federal buscou estruturar uma política ou um sistema nacional de habitação, os desenhos e modelos não conseguiram ser implementados integralmente. As iniciativas não foram adiante seja por falta de ambiente político e institucional favorável, por ausência de articulação com a sociedade civil organizada, por falta de adesão de setores estratégicos dentro do próprio governo (tais como setores ligados à fazenda e ao planejamento) ou, ainda, por falta de recursos humanos e financeiros suficientes para garantir a ação

continuada do poder público. A criação do PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular) e do SIFHAP (Sistema Financeiro da Habitação Popular) pelo BNH, em 1973, pode ser um bom exemplo. As leis foram criadas (muitas delas existindo até hoje), as estruturas foram legalmente instituídas ou reforçadas, os fundos estaduais foram instituídos, porém o objetivo primeiro do Plano – a eliminação do déficit habitacional brasileiro no prazo de 10 anos – não foi alcançado. Nem sequer houve redução do percentual do déficit habitacional em relação ao número de domicílios existentes.

Verifica-se, entretanto, neste atual processo de construção e implantação do SNHIS, a preocupação estratégica do Ministério das Cidades com a permanência do Sistema ao longo do tempo e com sua legitimação. Para tanto, o Ministério tem priorizado:

- I. a estruturação de uma agenda política, em todas as instâncias, para tornar a problemática urbana e habitacional uma questão efetivamente prioritária para o governo federal, isto é, que se concretize em instrumentos duradouros e exeqüíveis e na garantia de recursos permanentes para a execução dos planos e programas;
- II. a construção de canais institucionais que tornem viável o estabelecimento de pactos para a solução coordenada e compartilhada, que otimize investimentos e dê maior qualidade às ações.

De forma sintética, a organização do Sistema Nacional de Habitação está baseada na integração das ações dos agentes que o compõem, na possibilidade de viabilizar programas e projetos habitacionais a partir de fontes de recursos onerosos e não onerosos, na adoção de regras únicas por aqueles que integram o sistema e na descentralização de recursos e das ações, que deverão, paulatinamente, ser implementadas prioritariamente, pela instância local.

O Sistema está subdividido em dois, que, de forma complementar, estabelecem mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos sociais. São eles, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado, sendo o primeiro voltado exclusivamente para a faixa de interesse social. O que os diferencia são as fontes de recursos, as formas e condições de financiamento. Os subsídios se direcionam para o SNHIS e, dentro deste, para as faixas de demanda que mais os necessitam.

O presente capítulo desenvolve suas análises sobre os arranjos institucionais do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), assim como dos órgãos e entidades que o integram e de outros agentes que participam deste Sistema. Portanto, o Sistema Nacional de Habitação de Mercado não será objeto deste capítulo.

O SNHIS tem seu desenho institucional composto por uma instância central de coordenação, gestão e controle – representada pelo Ministério das Cidades –, por um agente operador – a Caixa Econômica Federal (CEF) –, por agentes financeiros, por órgãos e agentes descentralizados (estados e municípios) e pelos conselhos federal (Conselho das Cidades), estaduais e municipais. Estes conselhos integram o modelo para garantir a legitimidade das políticas e o controle social sobre decisões de governos nas ações de enfrentamento e solução do déficit habitacional brasileiro.

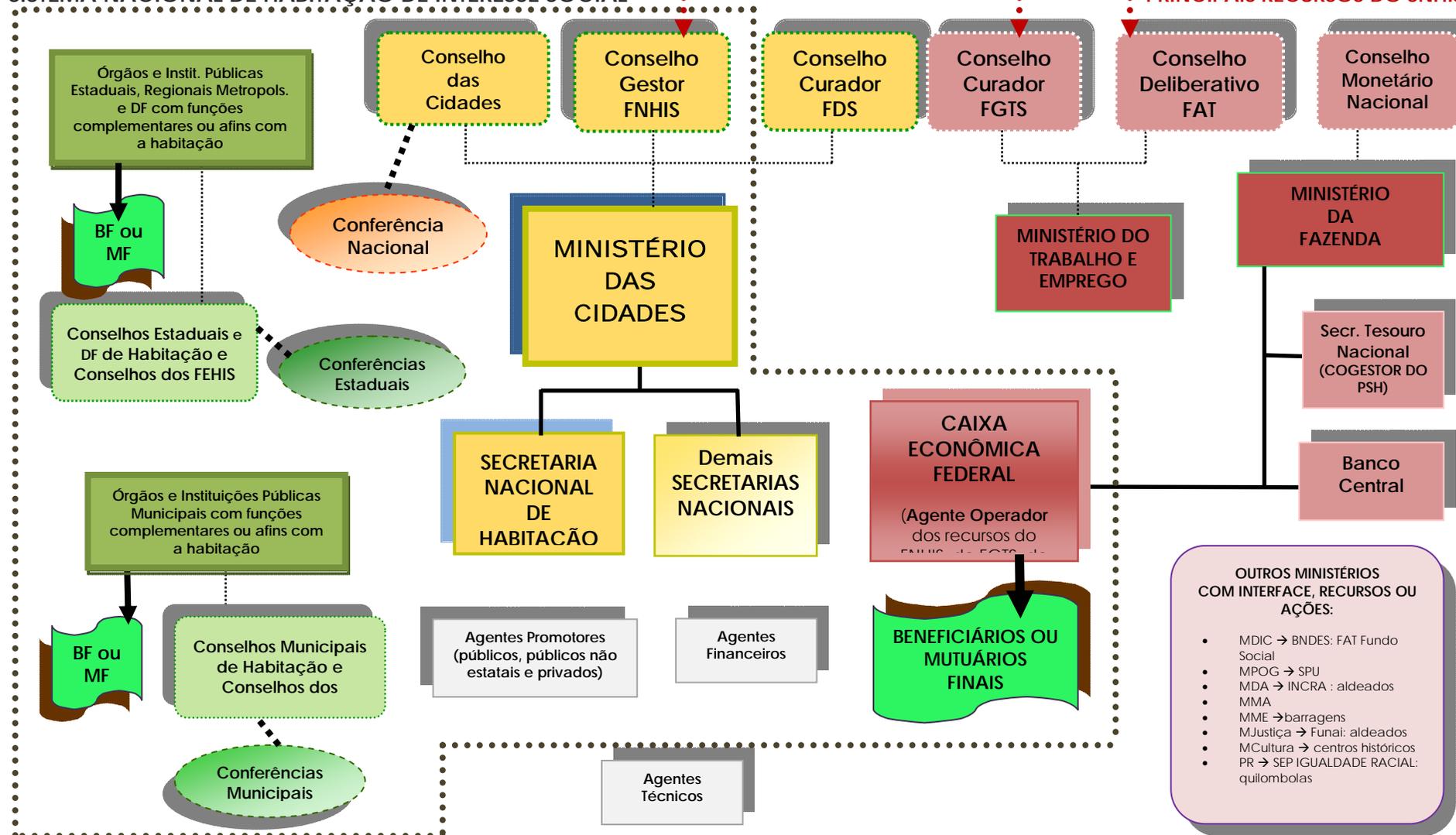
O cerne da proposta é que essa estrutura funcione de forma articulada e com funções complementares, em que cada um desses agentes de representação nacional, instituídos por legislação e competências específicas, passe a responder à Política Nacional de Habitação e balize seus programas e suas ações pelos princípios e diretrizes nela estabelecidos. Já os agentes descentralizados, para participar do sistema e ter acesso aos programas destinados à habitação de interesse social, devem tomar a iniciativa de adesão.

A figura "DESENHO INSTITUCIONAL DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO – 2007" representa o desenho institucional do Sistema Nacional de Habitação, com destaque para o SNHIS.

DESENHO INSTITUCIONAL DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO – 2007

SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

PRINCIPAIS RECURSOS DO SNHIS



São partes integrantes da estrutura do SNHIS:

- **Ministério das Cidades** – é o órgão central do Sistema, responsável pelas diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação. Está sob a sua responsabilidade a também a compatibilização da PNH com as demais políticas setoriais; a formulação do PLANHAB e a coordenação das ações e da implementação do Sistema, que inclui os orçamentos destinados à moradia, estímulo à adesão ao Sistema por parte dos estados e municípios.

- **Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social** – tem a competência específica de estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, uma das principais fontes de recursos do sistema, de modo compatível com as orientações da Política e do Plano Nacional de Habitação. O § 3º do art. 10 da lei n.º 11.124 estabelece que os membros do Conselho Gestor devem ser integrantes do Conselho das Cidades. Os 24 membros do Conselho Gestor representam a administração pública federal (com 12 representantes) e organizações da sociedade civil (quatro representantes de entidades vinculadas aos movimentos populares, três de entidades vinculadas aos trabalhadores, três de entidades da área empresarial, um da área acadêmica, profissional ou de pesquisa e um de ONG). Os representantes do Conselho Gestor do FNHIS são obrigatoriamente extraídos dentre os integrantes do Conselho das Cidades.

- **Conselho das Cidades (ConCidades)** – é órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, com representação de todos os segmentos da sociedade relacionados à moradia e ao desenvolvimento urbano. Em relação à PNH, tem algumas atribuições centrais especialmente no que tange às prioridades, estratégias, instrumentos, normas da Política; além de fornecer subsídios para a elaboração do PLANHAB, acompanhar e avaliar a implementação da PNH recomendando providências necessárias ao cumprimento dos objetivos da política.

Atualmente, o ConCidades é constituído por 78 titulares – 41 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 79 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do ConCidades inclui, ainda, 9 observadores representantes dos governos estaduais, que possuem Conselho das Cidades, em sua respectiva unidade da federação.

O Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, assegura ao conselho capacidade de deliberar sobre: (i) o regimento interno; (ii) proposição de programas e estudos, que são submetidos à avaliação do poder executivo sobre a conveniência e a disponibilidade financeira; (iii) orientações e recomendações em desenvolvimento urbano e sobre a aplicação do Estatuto das Cidades; e (iv) proposição de diretrizes e critérios para a distribuição regional e setorial do orçamento anual e do plano plurianual do Ministério das Cidades, que também são submetidos à avaliação do poder executivo sobre a conveniência e/ou as possibilidades técnico-financeiras.

- **CEF (Caixa Econômica Federal)** – como agente operador do SNHIS, é responsável por definir os procedimentos operacionais necessários à execução dos programas de habitação popular estabelecidos pelo Conselho Gestor do FNHIS com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo Ministério das Cidades e fazer as análises jurídica e econômico-financeira dos projetos de habitação de interesse social. Será também o agente que operará os repasses fundo-a-fundo, previstos no SNHIS. Nas mesmas condições, é o agente operador do FGTS. Ainda opera de recursos onerosos dos programas habitacionais do Ministério das Cidades, executando a atividade de analista da capacidade de crédito dos mutuários dos programas.

- **Órgãos Descentralizados** – constituídos por órgãos e instituições públicas e conselhos estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e do Distrito Federal, com atribuições específicas de habitação no âmbito local.

- **Agentes Promotores** – associações, sindicatos, cooperativas e outras entidades que desempenhem atividades na área habitacional. Neste particular, as cooperativas habitacionais estão apontando como um importante agente do sistema.

- **Agentes Financeiros** autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

O Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), mesmo não integrando diretamente a composição definida pela Lei Federal nº 11.124/05, tem papel fundamental na implementação do sistema, na medida em que delibera sobre os recursos do FGTS e, portanto, da principal fonte estável de recursos voltada para habitação e de parte substancial dos programas da PNH. Os programas operados com recursos do FGTS, por sua vez, vêm sendo adequados para responder às diretrizes da Política Nacional de Habitação, por meio de Resoluções do CCFGTS, resguardada a sustentabilidade do Fundo.

A sistemática de participação no SNHIS inicia-se pela adesão voluntária de estados e municípios, formalizada por meio da assinatura do Termo de Adesão pelos chefes dos poderes executivos. Esta adesão dá acesso aos recursos do FNHIS, porém os compromete a constituir fundo local de habitação de interesse social, a instituir conselho gestor do fundo e a elaborar e implementar plano local de habitação de interesse social e a elaborar relatórios de gestão.

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades promove, desde 2006, a Campanha Direito à Moradia, com o objetivo de mobilizar os governos locais e organizações da sociedade civil para implementação e estruturação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A campanha realizou, entre maio e agosto de 2006, em todo o território nacional, *Oficinas de Sensibilização para Adesão ao Sistema e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS)*, que contaram com a participação de prefeituras, governos de estados, movimento popular e entidades da sociedade civil. Ainda promove a distribuição do *Kit Direito à Moradia*, que reúne publicações com o objetivo de apoiar e orientar os governos locais e demais agentes sociais que atuam no setor habitacional.

Como resultado desta mobilização, até 4 de dezembro de 2007, todas as 27 unidades da federação e 87,5% dos municípios brasileiros haviam apresentado ao Ministério das Cidades o Termo de Adesão ao SNHIS. O Quadro mostra dados relativos à adesão dos municípios em cada unidade da federação até esta data.

Tabela 7.1 – Prefeituras com Termo de Adesão apresentado ao MCidades

N.º	REGIÃO	ESTADO	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS		% DE ADESÃO
			ADESÃO	TOTAL	
1	NO	RO	50	52	96,2
2		AC	22	22	100,0
3		AM	37	62	59,7
4		RR	14	15	93,3
5		PA	109	143	76,2
6		AP	15	16	93,8
7		TO	132	139	95,0
8	NE	MA	187	217	86,2
9		PI	201	222	90,5
10		CE	180	184	97,8
11		RN	156	167	93,4
12		PB	207	223	92,8
13		PE	161	185	87,0
14		AL	93	102	91,2

15		SE	64	75	85,3
16		BA	373	417	89,4
17	SE	ES	73	78	93,6
18		RJ	89	92	96,7
19		MG	727	853	85,2
20		SP	518	645	80,3
21		SU	PR	379	399
22	SC		290	293	99,0
23	RS		427	496	86,1
24	CO	GO	203	246	82,5
25		MT	132	139	95,0
26		MS	78	78	100,0
			4.867	5.560	87,5

Elaboração: Consórcio VP/FUPAM/LOGOS Engenharia.

Fonte: sítio eletrônico do MCidades – Prefeituras com Termo de Adesão ao SNHIS encaminhado ao Ministério das Cidades. *Atualizado em 04/12/2007.*

O MCidades prevê que, até o final do ano de 2007, estes números se ampliem ainda mais, considerando o volume de atendimento que tem sido realizado pela Secretaria Nacional de Habitação e os prazos estabelecidos pela legislação.

Pela sistemática, estados e municípios interessados em pleitear recursos federais para habitação de interesse social têm de firmar Termo de Adesão ao SNHIS, e comprometerem-se a cumprir, até 31 de dezembro de 2008, os outros requisitos citados anteriormente: constituir o fundo de habitação de interesse social, criar o conselho gestor do fundo e plano habitacional de interesse social. Vale lembrar que para os municípios que não pertençam à Região Metropolitana (ou equivalente) e com população de até 20 mil habitantes, o prazo para elaboração do Plano Habitacional de Interesse Social vai até 31 de dezembro de 2009.

O primeiro requisito a ser atendido depois da adesão é a criação, por lei local, do Fundo de Habitação de Interesse Social. Na lei deve constar a origem e a forma de aplicação de recursos destinados à habitação de interesse social, a exemplo da legislação federal. Os fundos locais, por sua vez, estarão vinculados aos seus respectivos Conselhos Gestores, que devem ser criados também por lei local e deverão contar com a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus componentes e a proporção de $\frac{1}{4}$ (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares.

Os estados e os municípios que já contarem com a existência de conselhos setoriais afins ao tema habitacional – tais como os conselhos de política urbana, de meio ambiente e outros similares – poderão aproveitar a existência destes conselhos, desde que suas

competências e composição sejam ajustadas às diretrizes estabelecidas pela de criação do FNHIS.

Há ainda que elaborar o Plano Habitacional de Interesse Social. Trata-se de um plano a ser elaborado com ampla participação da sociedade, devendo agregar, na sua elaboração, os diversos agentes sociais relacionados ao setor habitacional: setor público e setor privado e segmentos técnicos, associativos, sindicais e acadêmicos e demais associações e agentes sociais.

Os planos municipais ou estaduais devem estabelecer princípios, diretrizes, objetivos e metas a serem aplicados a partir do diagnóstico da questão da habitação, prioritariamente de interesse social do estado, região ou município, complementado por diagnósticos setoriais e da análise da conjuntura (nacional e local), em consonância com as diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Habitação, nos planos diretores participativos (caso haja) e com as demais diretrizes de planejamento urbano existentes.

No atual estágio de estruturação do SNHIS, os estados e municípios brasileiros estão tratando a constituição dos fundos e conselhos, na forma determinada pela lei, e elaborando seus planos habitacionais. Os municípios com menor capacidade administrativa podem contar com os recursos federais para contratação de profissionais para a realização de seus planos. Até outubro, conforme informação do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica do Ministério das Cidades, mais de 800 municípios já haviam solicitado recursos ao Ministério das Cidades para este fim.

Atendidos os requisitos legais, estados e municípios estarão aptos a habilitar-se aos recursos do FNHIS. As propostas formuladas por estados e municípios serão encaminhadas ao Ministério das Cidades, que fará uma seleção com base em critérios previamente divulgados e definidos pelo Conselho Gestor, além de considerar o limite orçamentário e financeiro do FNHIS. As propostas selecionadas pelo Ministério das Cidades serão objeto de análise de viabilidade técnica, jurídica, econômico-financeira e social, por parte da CEF.

Para o recebimento dos recursos, uma vez aprovada uma proposta, será assinado um Contrato de Repasse. Esse é o instrumento jurídico, por intermédio do qual, os recursos do FNHIS chegarão aos estados e municípios, a título de transferência voluntária da União, ou seja, trata-se de um repasse a fundo perdido.

Os contratos deverão prever o aporte de contrapartida dos estados e municípios, na forma prevista pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), aprovada anualmente pelo Congresso Nacional e estarão vinculados às propostas cujas ações sejam compatíveis com as diretrizes e programas aprovados pelo Conselho Gestor do FNHIS.

Esta é a sistemática prevista pelo SNHIS para acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

7.2.2. Estaduais e Municipais

A implementação da Política Nacional de Habitação implica em um novo desenho político-institucional, a partir dos princípios da descentralização territorialização, intersectorialidade, participação e desenvolvimento institucional [MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004: 58]. Para que se cumpram estes princípios é imprescindível conhecer, com a melhor exatidão possível, as capacidades institucionais dos municípios e dos estados brasileiros que serão agentes e parceiros da implementação do Plano Nacional de Habitação.

Portanto, é essencial que o Ministério das Cidades saiba como estados e municípios estão organizados e estruturados no setor habitacional para enfrentar a problemática em suas cidades, tendo em vista que cada ente federativo terá deveres, responsabilidades e padrões de reciprocidades a cumprir no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O desenvolvimento contínuo e progressivo dessas capacidades administrativas fará parte do PLANHAB, já que são condicionantes do sucesso da implementação do SNHIS. O primeiro passo para a análise e avaliação de tal desenvolvimento é ter um quadro aproximado de destas capacidades.

Estas informações são difíceis de encontrar e não estão sistematizadas. Além do mais, as capacidades administrativas dos agentes governamentais são bastante mutáveis e, logo, quando as informações existem têm confiabilidade restrita, devido à grande dificuldade em mantê-las atualizadas.

Buscando uma base mais atual e mais sistematizada que contivesse as informações necessárias para a definição do PLANHAB, o Ministério das Cidades contratou o Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap) para realizar o diagnóstico da capacidade institucional dos municípios e dos estados

brasileiros para gerir programas habitacionais. Um retrato aproximado, segundo critérios uniformes e de um determinado momento comum.

O primeiro estudo, denominado *Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros*, é a referência básica para a Contextualização das capacidades municipais. Tendo em vista a amplitude do estudo e a qualidade dos conteúdos e das análises produzidas, optou-se por extrair ou resumir os pontos mais significativos e apresentá-los. O intuito foi, a partir da Pesquisa, indicar algumas conclusões consideradas importantes na modelagem do Plano Nacional de Habitação.

Da mesma maneira, os questionários e o Anexo Estatístico da *Pesquisa sobre Capacidades Administrativas dos Estados Brasileiros na Área Habitacional* constituíram-se na referência inicial para o diagnóstico e a avaliação das capacidades dos estados. A pesquisa foi realizada no primeiro semestre de 2007, por intermédio da aplicação de um questionário, que visava levantar informações sobre as estruturas e competências das entidades responsáveis pela política habitacional de cada estado brasileiro.

Os estudos do CEM/Cebrap partem da premissa de que a oferta regular de serviços habitacionais é dependente diretamente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos, estejam elas instaladas no nível municipal ou no nível estadual de governo. Assim, a existência, densidade e estabilidade no tempo de tais atributos institucionais tendem a produzir efeitos sobre a abrangência e qualidade dos programas habitacionais.

Ao final, sinteticamente falando, os estudos concluem que a distribuição de capacidades é muito desigual no país, ou seja, um expressivo número de municípios está desprovido de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, ao passo que uma elite destes dispõe de capacidades institucionais suficientemente desenvolvidas para produzir políticas descentralizadas e participativas. Quadro semelhante acontece nos estados, ainda com uma particularidade: o papel representado pelas agências habitacionais (COHABs ou assemelhadas) na promoção habitacional dos governos estaduais. Verdadeiras agências federais, tal como concebidas e criadas, foram grandemente afetadas pelo desmantelamento do modelo BNH e do SFH criado em 1964. Estas agências hoje continuam existindo na maior parte dos estados, com maior ou menor capacidade de gestão.

ESTADOS

Do extenso questionário aplicado aos governos estaduais no estudo *Pesquisa sobre Capacidades Administrativas dos Estados Brasileiros na Área Habitacional*, nesta etapa do trabalho, o presente produto ateu-se às questões relativas à estrutura organizacional dos estados, aos conselhos e aos fundos. As informações que foram objeto de análise restringem-se aos dados que identificam aos tipos de órgãos que fazem a gestão da política habitacional nos estados em todas as suas fases (planejamento, estudo de demanda/cadastro, análises, avaliação e produção habitacional) e os dados referentes a conselhos e fundos estaduais.

Para obter tais informações, entretanto, os questionários não foram suficientes. Seja pela falta da informação (questões não respondidas), seja pela inconsistência da informação (respostas conflitantes no mesmo questionário), seja ainda pelo tempo transcorrido desde que os questionários foram devolvidos ao Ministério das Cidades pelos governos estaduais até o momento em que foram analisados, houve necessidade de buscar dados complementares que confirmassem informações díspares, imprecisas ou ausentes.

O transcurso de tempo entre a aplicação dos questionários e o início das análises para o presente estudo se tornou uma questão importante, considerando-se que entre os órgãos setoriais da habitação ocorre a substituição de estruturas por outras, não permitindo a consolidação destas estruturas.

A alteração das estruturas, competências e dos arranjos setoriais das organizações governamentais em estados e municípios acontece, conforme diagnóstico extraído dos Seminários Regionais, motivada na maior parte das vezes pela necessidade de:

- (i) ajustar-se a modelos pré-estabelecidos por agentes financiadores (públicos ou privados) ou por programas de outras esferas governamentais aos quais estados ou municípios têm interesse em aderir. Ou seja, são decorrentes de exigências que condicionam o acesso a recursos financeiros de outras fontes que não as próprias; ou
- (ii) (re)compor estruturas organizacionais para fazer cumprir novos acordos políticos do executivo.

Trabalhar com informações de questionários preenchidos nos primeiros meses deste ano de 2007 gerou problemas adicionais, pois, no início do ano, novos governos assumiram a administração dos estados, o que freqüentemente representa mudanças de estruturas.

Fato este constatado na checagem das informações em sítios eletrônicos governamentais. E mesmo no caso de governos reeleitos, as novas composições e alianças político-eleitorais podem gerar rearranjos das estruturas organizacionais.

Os quatro Seminários Regionais, promovidos pelo Ministério das Cidades como parte da metodologia proposta de construção compartilhada do PLANHAB, foram de imensa valia no mapeamento que se está realizando. Falta ainda coletar informações sobre os estados da região Norte, cujo evento está previsto para o mês de dezembro.

Nos seminários se pôde extrair dos técnicos e gestores governamentais participantes informações mais atuais sobre a gestão da política habitacional nos estados. .E também foi possível obter uma parcela de informação sobre a efetividade das informações colhidas junto aos representantes governamentais, pois participavam dos seminários representantes dos movimentos por moradia e de entidades envolvidas com o setor (universidades, órgãos de classe, etc.) que agregavam novas ou diferentes informações e avaliações sobre o mesmo assunto.

Nestes encontros foi possível filtrar as informações e perceber a diferença que existe entre o que está nas leis, normas e regulamentos e o que efetivamente acontece na gestão da política habitacional. A falta de institucionalidade nas relações internas de governo, setores, órgãos ou secretarias com atribuições efetivamente exercidas por outros órgãos não são fatos incomuns. Também é possível verificarem-se casos de Estados em que não existe órgão ou secretaria com competência legal para estabelecer e promover política habitacional. Ou seja, a política é executada por meio de programas, projetos e obras, sem que haja um setor ou secretaria com atribuição legal para defini-la.

Identifica-se nos relatos dos representantes governamentais que parte das intervenções é baseada em ações que visam unicamente à produção imediata, à solução exclusiva de uma demanda, sem que seja produto de um processo de conhecimento antecipado da problemática habitacional, de seu dimensionamento e priorização: em suma, sem planejamento. E, portanto, a estrutura não é resultado de um arranjo necessário para implementação de política. Mesmo tendo como competência a definição de diretrizes e da política habitacional em suas esferas, municípios e estados nem sempre o fazem. As prioridades da ação governamental são estabelecidas, com certa freqüência, por programas de provisão. Pode-se dizer que em alguns casos, são os programas que definem as políticas e não o inverso.

Para a definição do modelo institucional de gestão a ser adotado pelo PLANHAB e para o estabelecimento dos papéis de todos os agentes do SNHIS é importante ter clareza sobre o estágio efetivo de institucionalidade que em se encontra cada estado da federação.

Aparentemente, os agentes públicos nem sempre avaliam a importância que a institucionalização das estruturas, das atribuições e das competências dos órgãos e setores governamentais tem para a efetividade das políticas públicas, especialmente aquelas que dependem da articulação intra e intergovernamental e intersetorial. Por este motivo, é importante que seja mais bem estudado o caso das COHABs. Em estados onde houve uma fragilização na gestão da política habitacional, as companhias ainda são o repositório técnico e executivo do setor. E, por este motivo, com frequência também assumem o papel de proa na formulação da política setorial, com pouca chance de que este modelo traga os melhores resultados, pois são pequenas as chances de que órgãos da administração indireta possam ter visão estratégica suficiente para formular políticas estaduais e agir articuladamente com outros setores governamentais.

Um mapa mais preciso destas institucionalidades será essencial para que se implante o arranjo institucional do PLANHAB.

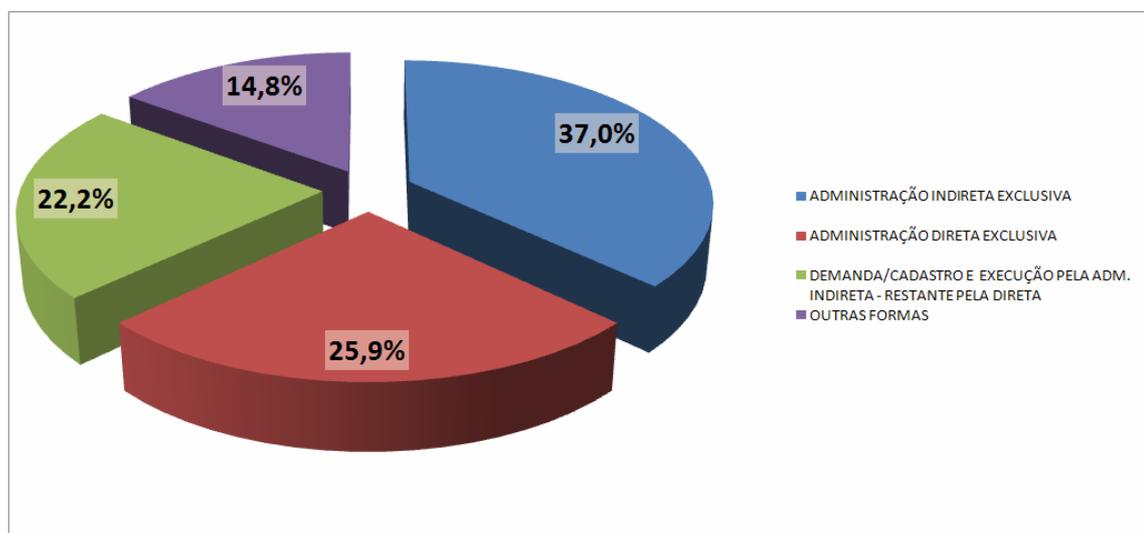
No estágio de conhecimento alcançado neste trabalho, sob o ponto de vista de formas de gestão nos estados, já se percebe que existem muitas lacunas e imprecisões nas informações coletadas. O processo de levantamento e conhecimento deve ser continuado para que se obtenha um modelo mais exato das estruturas reais e legais que existem presentemente em cada estado brasileiro. Pois somente com este mapa disponível será possível detalhar as ações que se fizerem necessárias para consolidar um modelo de gestão do SNHIS, de acordo com as peculiaridades identificadas.

O objetivo do trabalho de reconhecimento é, primeiramente, chegar a algumas "famílias" ou tipologias que correspondam ao estágio de estruturação dos estados. Depois, a proposta é classificar cada estado de acordo com uma destas "famílias", para que se possa estabelecer um conjunto mínimo de ações a serem promovidas junto aos estados para que estes agentes possam desempenhar o papel que lhes for reservado na implantação e execução do PLANHAB.

O Quadro MODELOS DE GESTÃO HABITACIONAL NOS ESTADOS representa esquematicamente as formas de gestão encontradas nos estados brasileiros. Os

modelos foram classificados em tipos tendo como base os cruzamentos existentes das formas de gestão pela administração direta e pela administração indireta. O gráfico a seguir apresenta a distribuição percentual dos estados nos principais tipos de gestão do setor habitacional.

Gráfico 7.2 – Classificação dos estados por tipo de gestão



FONTES: Questionário "Estruturas e Competência das Entidades Responsáveis pela Política Habitacional" e Relatório das Capacidades Administrativas dos Estados Brasileiros elaborado como parte da Pesquisa sobre Capacidades Administrativas dos Estados Brasileiros na Área Habitacional, 2007, CEM/Cebrap e sítios eletrônicos de governos e órgãos estaduais.
ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Desta forma, pode-se considerar que a primeira situação que aparece no modelo – só administração direta – e a situação oposta – só administração indireta – representam arranjos inadequados do ponto de vista conceitual. Entretanto estas classificações se cruzadas com as conclusões descritas no item 7.3, podem apontar problemas concretos que precisam ser lidados nas proposições institucionais.

Assim, por exemplo, um estado que só atua na questão habitacional por intermédio da administração direta, pode ter maior dificuldade de executar ações concretas, em função da maior burocracia exigida para esse nível se comparado com a maior autonomia administrativa da administração indireta. Ao mesmo tempo, não utiliza a estrutura existente para desenvolver uma política habitacional, uma vez que a política freqüentemente praticada é buscar maior volume de financiamento por intermédio de convênios/programas.

A atuação realizada integralmente por meio da administração indireta pode ser mais conveniente para operar os financiamentos disponíveis nos convênios com o governo federal e outros, mas contribui substantivamente para que a política habitacional, uma vez desenvolvida, seja desarticulada das demais políticas públicas, inclusive da política urbana e da ambiental quando não estão acopladas na mesma estrutura administrativa.

Caso se observe os estados que apresentam estas situações, o retrato ganha mais colorido. Encontram-se no Norte e no Nordeste a quase totalidade dos estados que atuam somente por intermédio da administração direta, estados estes que tradicionalmente possuem maior fragilidade gerencial se comparados com os do eixo Sul-Sudeste, o que amplia as conseqüências das observações.

Verifica-se também, pela grande quantidade de estados que atuam no setor habitacional por meio da administração indireta (10 estados), que a tradição das companhias habitacionais ainda é bastante presente. Existem ainda hoje 42 COHABs (ou assemelhadas) atuando em maior ou menor grau no setor. Há casos de companhias que foram substituídas por outras que deram continuidade à definição e à operação da política estadual do setor, pois as antigas não possuíam mais capacidade de alavancar recursos e para as quais não é possível o repasse em decorrência de sua situação financeira.

Este Quadro é apenas uma primeira aproximação sobre a matéria, uma moldura ilustrativa da realidade presente nos estados. Mesmo o critério de enquadramento dos estados nos tipos definidos teve que ser ainda bastante flexível. Em certos casos, o enquadramento se deu a partir da legislação pesquisada nos sítios eletrônicos dos governos estaduais, por falta de informações mais confiáveis. Em outros, o critério de classificação foi o da atuação efetiva do(s) órgão(s), mesmo que esta atuação ocorra de maneira contrária à legislação em vigor. Em um estudo mais aprofundado, caso se faça necessário enquadrar os entes federativos em alguma espécie de categoria, devem ser definidos os critérios para enquadramento, com base no tipo de informação que melhor servir para a implementação dos arranjos institucionais: se serão critérios baseados na forma como as coisas se dão ou na forma com que foram definidas pela legislação e que poderão ser implementadas tão logo se faça necessário.

Tabela 7.2 – Modelos de Gestão Habitacional nos Estados

MODELOS DE GESTÃO HABITACIONAL NOS ESTADOS																				TOTAL	% DO TOTAL															
TIPO	ATRIBUIÇÃO					NORTE				NORDESTE						SUDESTE			SUL			CENTRO-OESTE				TOTAL	% DO TOTAL									
	PLANEJAMENTO	DEMANDA/ CADASTRO	MONITORAMENTO	EXECUÇÃO	AVALIAÇÃO	RO	AC	AM	RR	PA	AP	TO	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG	ES	RJ	SP			PR	SC	RS	MS	MT	GO	DF		
1	ADMINISTRAÇÃO DIRETA (AD)						●					●	●	●	●	●																			7	25,9%
2	AD	AI	AD																					●										1	3,7%	
3	AD - Órgão de Planejamento	MUNICÍPIO	AD - Órgão de Planejamento	AD - Órgão de Execução	AD - Órgão de Planejamento																													1	3,7%	
4	AD			AI	AD															●	●													2	7,4%	
5	AD	AI	AD	AI	AD																		●	●	●		●						●	6	22,2%	
6	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (AI)					●	●	●	●				●			●			●							●		●	●					10	37,0%	
																			TOTAL			27	100,0%													

FONTES: Questionário "Estruturas e Competência das Entidades Responsáveis pela Política Habitacional" e Relatório das Capacidades Administrativas dos Estados Brasileiros elaborado como parte da Pesquisa sobre Capacidades Administrativas dos Estados Brasileiros na Área Habitacional, 2007, CEM/Cebrap e sítios eletrônicos de governos e órgãos estaduais.
 ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Também merecerá o mesmo tipo de abordagem a avaliação da implementação dos fundos habitacionais e de seus conselhos gestores nos estados. Com os levantamentos que se têm à disposição até o momento ainda não foi possível separar com exatidão os conselhos destinados a definir ou apreciar diretrizes, políticas, planos e programas, daqueles que são objeto da lei n.º 11.124/2005, ou seja, os conselhos gestores de fundo habitacional.

A par das dificuldades em aferir a real participação dos conselhos na definição das linhas de ação das administrações, percebe-se que existe uma grande desinformação nos governos quanto ao entendimento da exigência legal com relação aos conselhos gestores de fundos. Por possuírem um fundo e um conselho, alguns estados e municípios consideram que estão atendendo à lei. Sem observarem, no entanto, que o conselho a que se refere a legislação é um conselho gestor e que para ser reconhecido como tal deve atender às condições estipuladas com relação a sua composição e ao princípio democrático da escolha de seus membros, conforme orienta o *Guia de Adesão para Estados, DF e Municípios*, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, de abril de 2006.

O conhecimento sobre a real situação destes conselhos e da legislação que os cria ou regulamenta auxiliará na definição sobre as ações mais recomendadas para que se garanta o cumprimento da lei e assim, se efetive o controle social sobre os investimentos. É atribuição do Ministério das Cidades garantir que os recursos do FNHIS sejam destinados aos entes federados que estiverem em condições legais de acessar os recursos. A depender do quadro, as avaliações do presente estudo podem caminhar, por exemplo, para uma solução mais burocrática e administrativa, indicando que o Ministério das Cidades monitore o processo de aprovação dos projetos de lei dos estados e delegue a eles a competência de atuar da mesma forma em relação aos municípios. Ou pode haver um caminho que aponte para a necessidade de uma divulgação mais ampla da legislação e de preparação dos agentes sociais para que exerçam permanentemente o controle social.

O controle social e o processo participativo serão, certamente, dois dos principais pontos a serem debatidos na modelagem do PLANHAB. Garantir o controle social em todas as etapas da execução da Política Nacional de Habitação é um dos maiores desafios que se apresenta para ser solucionado.

Em todos os Seminários Regionais uma questão presente e que mobilizou o debate com todos os participantes foi a efetividade dos conselhos e das atuais formas de participação no processo de decisão, especialmente no que tange à alocação de recursos e à definição e o posterior cumprimento de critérios e prioridades definidos nas instâncias em que há maior participação da sociedade civil organizada.

Em todos os momentos do processo de discussão sobre o tema, foi reforçada pelos participantes a importância do avanço do processo participativo, quando comparado ao período anterior à instituição das Conferências nacional, estaduais e municipais e do Conselho das Cidades e de suas câmaras técnicas. Entretanto, ficou bastante explícita a necessidade de avançar neste processo, de garantir o acatamento das decisões tomadas nestes fóruns e, principalmente, assegurar que o controle social aconteça em todos os momentos do processo de planejamento e execução da política habitacional em todas as esferas governamentais. Esta questão também precisa ser abordada pelo PLANHAB.

Em todos os Seminários Regionais foram consolidadas as contribuições sobre o tema de arranjos institucionais e gestão da política habitacional. Ao final de cada seminário, para cada grupo temático, foi elaborado um relatório contendo um rol das questões abordadas – dando ênfase para as questões regionais – e propostas/sugestões a serem acolhidas pelo PLANHAB. Nenhuma contribuição foi descartada, mesmo as antagônicas, e não havia a intenção de tirar posições majoritárias no grupo, pois o objetivo tem sido o de reunir a maior quantidade de informações e de pontos de vista. O item 7.3 constante do presente relatório é um apanhado dos principais pontos dos relatórios regionais.

MUNICÍPIOS

a) Capacidade Institucional

Este item tem por finalidade analisar a capacidade institucional dos municípios brasileiros para gerir programas habitacionais.

As variáveis consideradas são as seguintes:

- a existência (ou não) de órgãos específicos para implementação da política habitacional;

- a existência (ou não) de cadastros ou levantamentos de famílias interessadas em programas habitacionais;
- a existência (ou não) de conselho municipal de habitação;
- a existência (ou não) de fundos especiais para a política habitacional;

Três critérios analíticos orientaram a análise: a existência, a densidade e a estabilidade destas capacidades. Por *existência* de capacidades administrativas, entende-se a presença ou ausência destas variáveis. Por densidade, entendem-se os efeitos associados à sua combinação em cada município do universo. Isto significa que a capacidade de ação dos governos territoriais altera-se qualitativamente na medida em que estas variáveis estão combinadas. Em outras palavras, por exemplo, a existência de um órgão com um cadastro tem efeitos distintos da existência de um órgão sem cadastro. Por fim, por estabilidade, entende-se a resiliência no tempo destes atributos institucionais, isto é, em que medida os municípios brasileiros mantêm suas capacidades administrativas uma vez que estas tenham sido instaladas.

Assim, a existência, densidade e estabilidade no tempo de tais atributos institucionais tendem a produzir efeitos sobre a extensão e qualidade dos programas habitacionais, posto que afetam diretamente a capacidade dos governos territoriais para formulá-los e implementá-los.

A metodologia de análise deste estudo foi construída de modo a produzir indicadores que permitissem captar estes atributos para cada um dos municípios da amostra, bem como identificar sua distribuição espacial.

A metodologia adotada pelo CEM/CEBRAP implicou a construção de uma tipologia por *clusters*, agrupando municípios homogêneos de acordo com a presença e combinação destas capacidades. Assim, todos os municípios que não contam com nenhuma das variáveis consideradas estão agrupados no *grupo CA-1*, que é aquele caracterizado por absoluta ausência de capacidade institucional para gerir programas habitacionais. No outro extremo, os municípios classificados no *grupo CA-6*, atendem totalmente às exigências do SNHIS para acesso ao FNHIS⁶.

⁶ O estudo do CEM/CEBRAPE considerou outras capacidades administrativas, chegando até a existência de consórcios e suas combinações, caso que não será tratado neste produto.

Foram considerados, assim, os seguintes grupos:

Tabela 7.3

GRUPO	CARACTERÍSTICA
CA-1	Nenhuma capacidade administrativa
CA-2	Só cadastro
CA-3	Só órgão
CA-4	Órgão e Cadastro
CA-5	Só conselho
CA-6	Conselho e Fundo

FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Para a espacialização destes *clusters*, a tipologia construída para o ano de 2004 foi analisada segundo sua localização regional ou por unidade da federação, distribuição por áreas metropolitanas, por faixas de tamanho populacional e pelas taxas de urbanização (no ano de 2000).

Para examinar a estabilidade no tempo destes atributos institucionais, os métodos estatísticos utilizados foram aplicados exclusivamente aos dados de 2004. Após a escolha desta tipologia para 2004, a mesma tipologia foi replicada aos dados de 1999 (ver metodologia). Esta caracterização permitirá a comparação da evolução das capacidades institucionais dos municípios brasileiros no período recente.

a.1) Ressalvas

A pergunta sobre a existência de órgão específico para a implementação da política habitacional não discrimina se este é uma “secretaria” independente ou um “departamento” no interior de outra secretaria. Em termos das capacidades administrativas, a distinção não é irrelevante, posto que uma secretaria com recursos próprios e autonomia institucional teria maior potencialidade para gerir programas habitacionais do que um departamento no interior de uma secretaria de intervenção mais ampla. Entretanto, a informação coletada não permite fazer esta distinção na análise e impõe cautela na interpretação do indicador. De qualquer modo, a variável permite inferir a existência de burocracias reunidas em um órgão específico, capazes de implementar

programas habitacionais. O cuidado na análise deve referir-se à inferência quanto à capacidade de formular programas habitacionais com autonomia e recursos próprios.

A pergunta sobre a existência de cadastro de potenciais beneficiários de programas habitacionais não discrimina entre um cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais. Neste caso, é plausível supor que a resposta positiva à existência deste levantamento inclua municípios que contam com um cadastro das famílias beneficiárias de programas assistenciais, aí incluído o Cadastro do Bolsa-Família, e que avaliam que este cadastro pode ser empregado para selecionar beneficiários de programas habitacionais. Se este for o caso, ainda que sugira uma saudável integração das ações municipais, este cadastro não deve ser interpretado como um cadastro orientado a subsidiar a política habitacional do município. Esta constatação levou o CEM/CEBRAPE a caracterizar os municípios que contam apenas com a existência de um cadastro ou levantamento de necessidades como mais próximos dos municípios que não dispõem de quaisquer capacidades administrativas na área habitacional.

Com relação à existência de Conselhos e Fundos, a construção dos indicadores levou em consideração a formulação da pergunta no questionário da Pesquisa. Devido à maneira como foram organizadas as perguntas do questionário aplicado, só poderiam apresentar informações sobre a existência de Fundo os municípios que possuíam Conselho Municipal de Habitação, ou seja, um dado município que não possua Conselho não poderia responder à pergunta sobre Fundo. Assim, foram considerados os grupos “apenas conselho” e “com conselho e com fundo”.

a.2) Conclusões

Analisando-se os dados relativos a 2004, nos vários aspectos estudados, chega-se às seguintes conclusões:

Com relação à *existência e densidade* das variáveis, os municípios que estão na “estaca zero” em relação à capacidade de produzir serviços habitacionais, ou seja, que apresentam como característica principal a ausência de todos os instrumentos de política habitacional utilizados no estudo, representam quase um quarto (23,2%) dos municípios brasileiros (Grupo CA-1, 2004), revelando uma capacidade institucional pouco desenvolvida. Este número pode ser ainda superior se parte dos municípios que informaram contar, como único instrumento da política habitacional, com um cadastro ou

levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais, tiver considerado que cadastros de outros programas assistenciais são adequados para identificar essa demanda, o que não é necessariamente verdadeiro. Este grupo é composto por 1.694 municípios (30%) e destaca-se como o grupo com maior número de municípios entre os agrupamentos. Com a premissa acima, o percentual do grupo CA-1 poderia chegar a 53,2% do total de municípios. No entanto, o fato de um município contar apenas com um cadastro de necessidades, não deve ser interpretada como ausência total de oferta de serviços habitacionais, já que municípios enquadrados nesta categoria declararam ter oferecido serviços habitacionais no período 2001-2004, o que foi feito provavelmente em parceria com outras instâncias governamentais. A existência de um órgão específico era uma característica bastante comum entre os que possuíam alguma capacidade administrativa relativa à gestão da política habitacional (54,3% dos casos). Analisando agora o Grupo CA-6, ou seja, aquele considerado completo enquanto instrumentos de política (do ponto de vista das exigências do SNHIS), 385 municípios (6,9%) enquadram-se nesta categoria. Poder-se ia então, simplificada, considerar o seguinte:

Tabela 7.4 – Melhor Cenário

Categoria	No. de Municípios (2.004)	%
“Estaca zero”	1.287	23,2%
Alguma capacidade	4.251	76,5%
Completo em termos de instrumentos de gestão	385	6,9%

FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Tabela 7.5 – Pior cenário (considera que os cadastros apontados não são adequados para levantar as necessidades habitacionais)

Categoria	N° de Municípios (2.004)	%
“Estaca zero”	2.981	53,7%
Alguma capacidade	2.557	46,0%
Completo em termos de instrumentos de gestão	385	6,9%

FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Analisando o aspecto espacial, verifica-se que a maior parte dos municípios “**estaca zero**” encontra-se em Minas Gerais (21,4%) e em São Paulo (16,4%). O estado que tem

o maior percentual de municípios classificados neste grupo é o estado de *Rondônia* (55,8%), seguido do *Piauí* (48,2%). Com relação ao **Grupo CA-6**, a maior parte desses municípios encontra-se no RS (45%) e em Minas Gerais (16%).

Fazendo uma análise regional, observa-se que a região é um fator importante para a identificação da localização das capacidades administrativas, conforme sumarizado na figura abaixo, que categoriza os diversos recursos institucionais necessários à gestão da política habitacional, em termos de existência.

Tabela 7.6

RECURSOS INSTITUCIONAIS PARA GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL	REGIÃO				
	N	NE	CO	S	SE
Nenhum (estaca zero)					
Cadastro					
Órgão					
Cadastro + órgão					
Conselhos					
Fundo					
Conselho + Fundo					

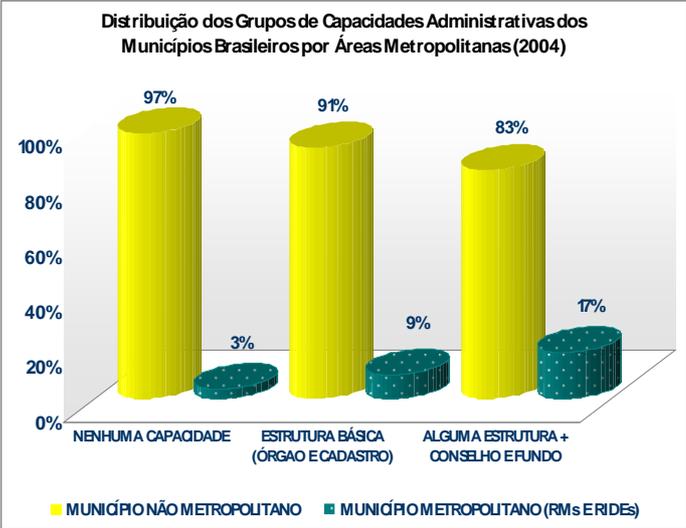
FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
 ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

-  Alta em relação à média nacional
-  Baixa em relação à média nacional
-  Próxima à média nacional

Considerando-se o fator do município pertencer a uma Região Metropolitana ou a uma RIDE,, apenas 3% do grupo CA-1 estão nestas regiões. Já no **Grupo CA-6**, 17% dos municípios encontram-se em Regiões Metropolitanas ou RIDEs. Com relação à

existência de Conselhos Municipais de Habitação, destacam-se os municípios metropolitanos da região Nordeste como alto percentual de incidência.

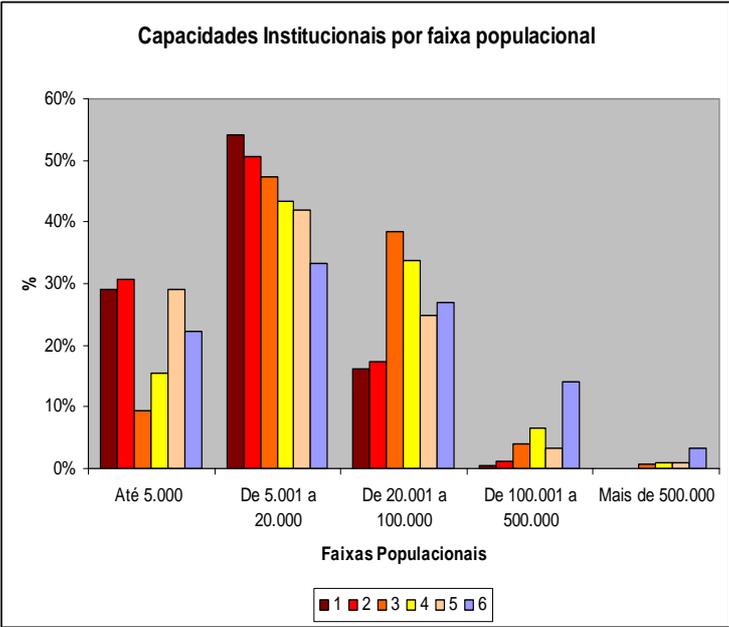
Tabela 7.7



FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap. ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Considerando o aspecto faixas de população, têm-se os seguintes resultados:

Tabela 7.8



FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap. ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Os municípios do grupo CA-1, em geral, não são populosos – 83% apresentavam população até 20 mil habitantes em 2004. No entanto, 44% do **Grupo CA-6** encontravam-se em municípios com população superior a 20.000 habitantes. Na região sudeste, os municípios de até 20.000 habitantes apresentam maior percentual do que aqueles que pertencem ao Grupo CA-1, sendo este percentual declinante à medida que aumenta o tamanho do município. Para a região Sul, a discriminação diz respeito ao porte do município, em particular os municípios com até 20.000 habitantes. Com relação a **cadastros**: na região Sul, a quase totalidade dos municípios com mais de 20 mil habitantes (92,9%) contava com um cadastro, ao passo que na região Sudeste era a quase totalidade dos municípios com mais de 100 mil habitantes. Com relação à **existência de órgão específico**: quanto maior a população, maior a proporção de municípios que contam com este recurso. Dos 3.239 municípios em 2004 que não contavam com órgão específico, 2.669 (82,4%) tinham menos de 20 mil habitantes e estavam nas regiões Norte e Sudeste. Para os municípios de até 5 mil habitantes, isto ocorria em todas as regiões. Para os municípios com faixas populacionais entre 5 e 20 mil habitantes, a ausência de um órgão era uma realidade em qualquer das regiões brasileiras, ainda que mais concentrada nos municípios pouco urbanizados das regiões Norte e Nordeste e na esmagadora maioria dos municípios da região Sudeste. Com relação à existência de **Conselhos Municipais de Habitação**, os municípios mais populosos da região Sudeste apresentavam um alto percentual de presença deste recurso. Com relação ao grau de urbanização, o “**estaca zero**” (Grupo CA-1) é o que apresenta a menor distribuição da taxa de urbanização entre os 9 grupos – 61,7% dos municípios apresentavam, no ano de 2000, uma taxa de urbanização máxima de 60%. Já no **Grupo CA-9**, mais da metade dos municípios (52,2%) apresentava, em 2000, uma taxa de urbanização superior a 80%. Em especial, nos municípios localizados nas regiões Norte e Nordeste, quanto maior a taxa de urbanização, menor a proporção de municípios com ausências de capacidades administrativas. Com relação à existência de **cadastro**, nas regiões Norte e Nordeste, quanto maior a taxa de urbanização, maior a incidência de municípios com este recurso, sendo o tamanho do município pouco relevante. Com relação à existência de **órgão específico**, os municípios rurais das regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste, quase não contavam com este recurso. Com relação à existência de **Conselhos Municipais de Habitação**, apenas os municípios altamente urbanizados da região Norte apresentavam este recurso.

Em suma, municípios sem capacidade administrativa para gerir a política habitacional (nem sequer cadastro) tendem a concentrar-se nos municípios pequenos da região Sudeste (até 20 mil habitantes) e nos municípios rurais das regiões Norte e Nordeste. A presença de um alto percentual de municípios dos estados da região Sudeste sem capacidade administrativa neste grupo é atribuído, pelo estudo, ao grande número de municípios existentes nos estados de São Paulo e Minas Gerais e, conseqüentemente, ao grande número de municípios com população inferior a 20 mil habitantes.

Fazendo uma análise temporal da evolução das capacidades administrativas, considerando o período 1999-2004, e 2004-2005, conclui-se que, embora tenha havido um incremento absoluto no número de municípios em cada *cluster*, essa evolução tende a ser incremental e descontínua. Incremental porque as taxas mais significativas de crescimento tendem a ocorrer para o grupo seguinte da tipologia. Entretanto, a despeito deste incremento, as taxas de crescimento tendem a ser mais reduzidas na medida em que mecanismos de participação (conselhos) e cooperação (consórcios) colocam-se como exigências. Descontínua, porque há uma expressiva taxa de “*morte institucional*” em todos os grupos analisados. Não há garantia de que a capacidade administrativa, uma vez instalada, permaneça e se fortaleça no tempo, sendo, pelo contrário, bastante provável um retrocesso a um grupo menos capacitado. No entanto, observa-se que, quando existe um órgão específico ou conselho, ou seja, quando se criam atores interessados na sobrevivência das capacidades administrativas, as taxas de “*morte institucional*” tendem a ser menores.

b) Eficácia

Este sub-item tem por objetivo relacionar as capacidades administrativas declaradas e seus efeitos sobre a produção de serviços habitacionais (oferta) e sobre o gasto na função habitação.

Esta relação obtém-se a partir do cruzamento da tipologia de grupos de capacidades administrativas com uma tipologia sobre a oferta de serviços habitacionais, através da implantação de programas (período 2001-2004) e com informações sobre gasto municipal na “função habitação” (anos 2002-4), provenientes dos dados contábeis dos municípios fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda.

Para a análise da oferta de programas habitacionais, foram selecionadas 5 modalidades, coletadas no período 2001-2004 e 2005⁷, entre as questões apresentadas no questionário da Pesquisa de Perfil dos Municípios Brasileiros (Gestão Pública), que estão relacionadas aos programas habitacionais implementados. As modalidades escolhidas, ordenadas por ordem de complexidade, foram:

- Oferta de material de construção;
- Oferta de lotes;
- Construção de unidades;
- Urbanização de assentamentos;
- Regularização fundiária.

Para a análise dos gastos habitacionais foram utilizados os seguintes indicadores:

- gasto médio *per capita* em habitação municipal para o período 2002-2004; e
- percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total do município entre 2002-2004

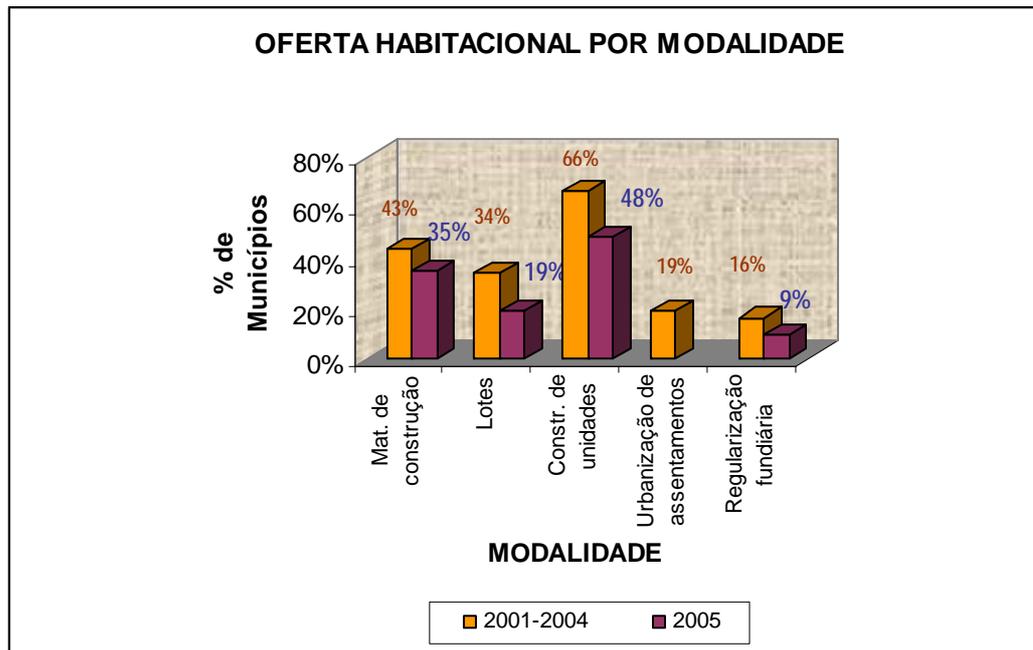
É importante observar que o indicador ideal de análise seria o relacionado à efetividade do gasto, ou seja, a comparação entre os recursos previstos e os efetivamente realizados, enquanto gastos, o que dependeria de um arcabouço de monitoramento e avaliação totalmente instalado.

b.1) Oferta Habitacional x Capacidade Administrativa

Fazendo uma análise individual de cada uma das modalidades de oferta consideradas, dos períodos 2001-2004 e do ano de 2005, tem-se os seguintes resultados:

Tabela 7.9

⁷ Ressalva: na pesquisa de 2004, as questões referiam-se ao período de gestão dos governos (ou seja, ações realizadas desde 2001). Já na pesquisa de 2005, as questões dizem respeito apenas ao exercício presente, isto é, ao primeiro ano de uma nova gestão (2005-2008). Ainda, nesta última edição da pesquisa, não foram levantadas informações sobre a “urbanização de assentamentos”.



FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Observa-se que a modalidade Construção de Unidades foi a mais ofertada seguida da modalidade oferta de Materiais de Construção e que o menor grupo é formado pelos municípios que ofertaram a modalidade de regularização fundiária.

Fazendo-se uma análise combinada das diversas modalidades, foram identificados, no período 2001-2004, 6 grupos de municípios conforme o tipo e complexidade de ofertas habitacionais, denominados grupos de oferta (GO), a saber:

GO 1 – Nenhum tipo de oferta habitacional identificado no período;

GO 2 - Apenas oferta de material de construção e/ou oferta de lotes;

GO3 – à oferta de material de construção e/ou oferta de lotes (GO2) associou-se a oferta de unidades habitacionais; assim, o município pode ter oferecido apenas novas unidades residenciais ou, alternativamente, novas residências combinadas à oferta de material de construção e/ou oferta de lotes habitacionais;

GO4 – Às ofertas anteriores foram agregados programas de urbanização de assentamentos; assim, os municípios deste grupo podem ter oferecido apenas programas de urbanização de assentamentos ou, alternativamente, programas deste tipo

combinados à oferta de unidades residenciais e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes habitacionais;

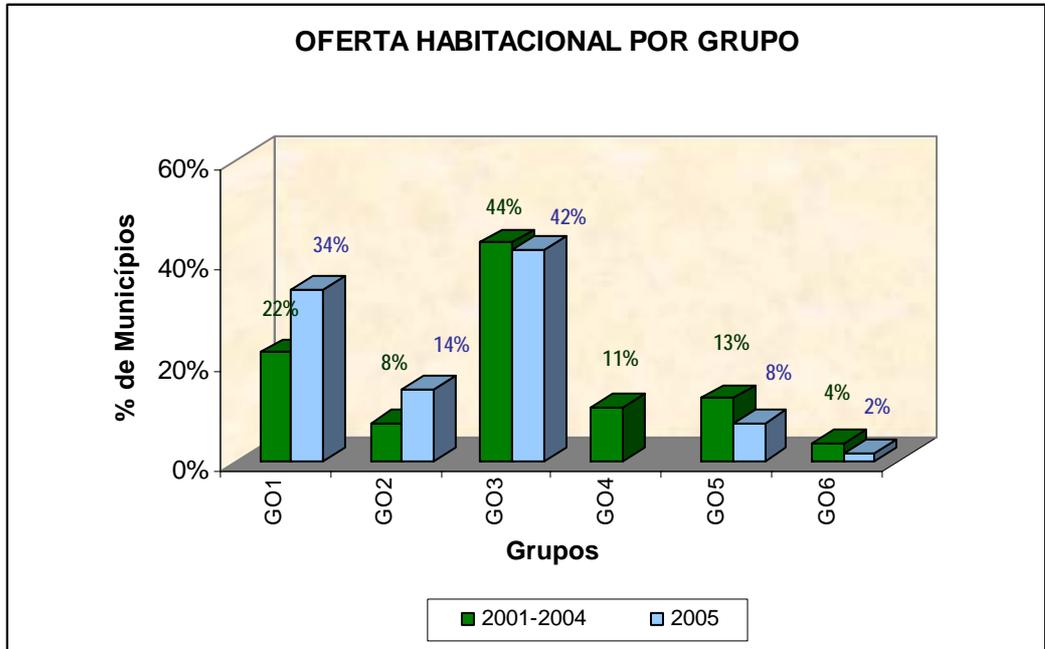
GO5 – Às ofertas anteriores foram agregados programas de regularização fundiária; assim, os municípios deste grupo podem ter oferecido apenas programas de regularização fundiária ou, alternativamente, programas deste tipo combinados a programas de urbanização de assentamentos, à oferta de unidades residenciais e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes habitacionais;

GO 6 – todas as alternativas anteriores oferecidas.

Já para o ano de 2005, o questionário não contemplou a questão urbanização de assentamentos, fazendo com que não fosse possível levantar informações sobre o grupo 4.

A análise dos dados dos grupos para os 2 períodos considerados mostra os seguintes resultados:

Tabela 7.10



FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
 ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Para 2005, ano que sucedeu um final de gestão municipal, observa-se que 34% dos municípios não implantaram nenhum programa habitacional, aumento significativo quando comparado ao período 2001-4. Salvo análise mais aprofundada, este resultado parece razoável por se tratar de apenas um único ano, que, além disto, era o primeiro ano de mandato de uma nova administração. O grupo 3 – cujo atributo central é a construção de unidades habitacionais, isoladamente ou associada à oferta de lotes e/ou material de construção – é aquele que concentra a maior parte dos municípios que ofertaram programas habitacionais em ambos os períodos considerados.

Além disto, a regularização fundiária, que pode ser considerada a modalidade mais complexa entre todas, que requer uma grande capacidade administrativa e gerencial, é um tipo de programa menos adotado entre os municípios, pois menos de 10% adotaram este instrumento da política habitacional.

Observe-se ainda que a distribuição da oferta de serviços e programas habitacionais apresenta um comportamento muito similar nos dois períodos analisados. Há um percentual expressivo de municípios que não ofereceram nenhum programa habitacional; a maior taxa de frequência diz respeito à oferta de unidades residenciais e apenas uma elite de municípios implementa programas com efetiva intervenção urbana.

Realizando alguns cruzamentos na Base de Dados do estudo do IBGE, e categorizando as capacidades administrativas e as modalidades de oferta habitacional do item anterior, chega-se aos seguintes resultados:

Tabela 7.11

CAPACIDADE	GO1	GO2	GO3	GO4	GO5	GO6
Nenhuma	688	397	418	75	69	6
só cadastro	293	949	1166	263	195	28
só órgão	41	79	78	30	27	5
cadastro + órgão	132	1092	1327	431	338	84
Conselhos	49	563	673	233	257	78
Conselhos e Fundos	23	309	362	130	149	49

FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

E em termos percentuais⁸:

Tabela 7.12

⁸ Calculados a partir dos resultados analíticos sobre o total de municípios de cada tipologia de capacidade administrativa.

CAPACIDADE	GO1	GO2	GO3	GO4	GO5	GO6
Nenhuma	53%	31%	32%	6%	5%	0%
só cadastro	17%	56%	69%	16%	12%	2%
só órgão	28%	53%	53%	20%	18%	3%
cadastro + órgão	8%	68%	83%	27%	21%	5%
Conselhos	6%	72%	86%	30%	33%	10%
Conselhos e Fundos	6%	76%	89%	32%	36%	12%

FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Analisando os dados obtidos, observa-se que mais da metade dos municípios que não contam com nenhuma capacidade administrativa não declarou ofertar qualquer modalidade de serviço habitacional. Ao mesmo tempo, cerca de 30% desses municípios é capaz de ofertar serviços de complexidade baixa e média, ou seja, pelo menos oferta de lotes e/ou materiais de construção e/ou unidades habitacionais, o que demonstra que, mesmo sem capacidade institucional nenhuma é possível ter oferta de serviços. No entanto, apenas cerca de 5% é capaz de ofertar serviços de maior complexidade (como assentamentos urbanos e regularização fundiária) e somente 0,5% é capaz de uma oferta completa.

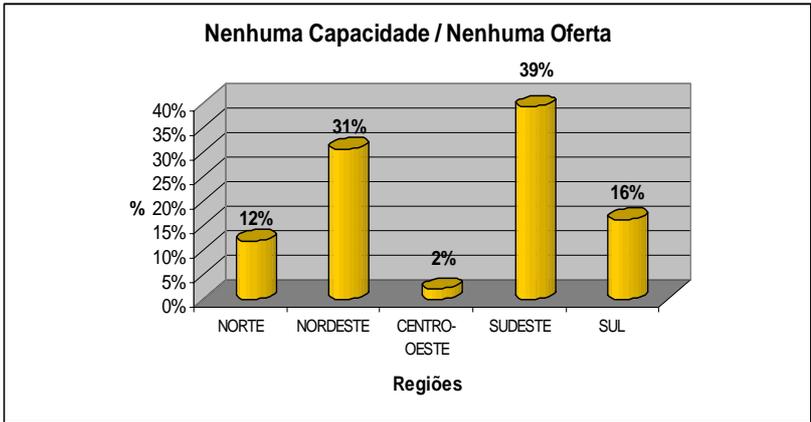
Para o grupo dos municípios que conta apenas com **cadastro** como instrumento de gestão de política, apesar das possíveis distorções já apontadas, ou seja, que cadastro de outras naturezas tenham sido considerados como adequados para levantamentos de demandas habitacionais, cai bastante (68%) o percentual dos que não ofertaram nenhum serviço e mais que dobra a capacidade de ofertar serviços, independente da complexidade, sendo que há aumento considerável no GO6, ou seja, o de ofertas completas.

Já para o grupo dos municípios que conta apenas com **órgão específico** como instrumento de gestão de política, a capacidade piora quando comparados os grupos GO1, GO2 e GO3. No entanto, analisando os grupos de alta complexidade, GO4, GO5 e GO6, a efetividade melhora em relação ao mesmo grupo. O desempenho melhora ainda mais e progressivamente quando se analisa os dados das tipologias “cadastro+órgão”, “conselhos” e “conselhos e fundos”.

É possível ainda realizar uma análise regionalizada para cada um dos resultados obtidos, sendo interessante destacar que:

Para o pior grupo, ou seja, o de nenhuma capacidade administrativa e nenhuma oferta (688 municípios), a maior representatividade ocorre nas regiões nordeste e sudeste, conforme gráfico abaixo:

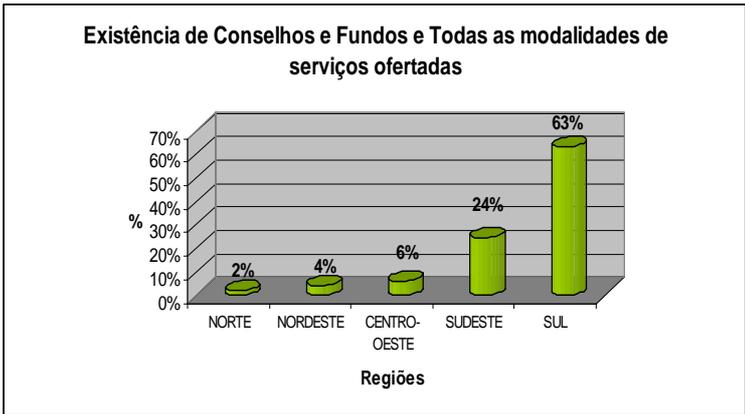
Tabela 7.13



FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
 ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Já o grupo com existência de conselhos e fundos e oferta de todas as modalidades, a região Sul passa a ter posição de destaque absoluto, seguida das regiões Sudeste e Centro-oeste.

Tabela 7.14



FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
 ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

b.2) Gastos na Função Habitação x Capacidade Administrativa

Este subitem analisa a relação entre a oferta de programas habitacionais e o nível de gasto na função habitação nos municípios brasileiros, tendo em vista analisar o

desempenho de cada grupo de oferta de programas em função do nível das despesas em habitação.

A análise que segue examina a relação entre a capacidade de administrativa de cada grupo de municípios, segundo a tipologia construída para 2004 e seu impacto sobre a oferta de programas habitacionais e o gasto em habitação.

O grupo CA-1 (aquele que não possui nenhum dos instrumentos de gestão da política habitacional), conforme demonstrado anteriormente, enfrenta grandes dificuldades para oferecer serviços habitacionais, donde esperar-se-ia um reduzido patamar de gasto na função habitação. No entanto, os dados mostram um quadro menos homogêneo, quando os indicadores de gasto e de oferta de programas habitacionais são cruzados. Um elevado percentual de municípios deste grupo (**58%**) apresenta gasto per capita na função habitação igual a zero (nos anos de 2002, 2003 e 2004). Para estes casos, a situação é bastante clara: não têm capacidade de gestão da política; logo, não implementaram programas e nem gastaram na função habitação. Por outro lado, os municípios deste grupo apresentam situações contraditórias: há municípios que não possuem capacidade administrativa na área habitacional, mas que conseguiram desenvolver programas habitacionais sem gastar nada. Este é o caso de todos os municípios que não estão no grupo GO-1 de programas habitacionais – representando de 40% a 55% em todos os grupos. É plausível supor que estes municípios tenham implementado programas habitacionais exclusivamente com recursos estaduais ou federais. Entretanto, mais surpreendente ainda, são os 202 municípios que estão no grupo GO-1 de programas habitacionais – que não implantaram programas habitacionais –, mas que declararam gastos elevados na função habitação. Há municípios nesta situação que declararam para a STN ter gasto uma média de R\$ 175,62 *per capita* em habitação nos anos 2002, 2003 e 2004, revelando uma possível inconsistência na contabilização dos gastos ou na informação relativa à oferta.

Os gráficos a seguir indicam os gastos médios por habitante em cada grupo de capacidade administrativa, bem como os percentuais médios do gasto municipal em função do gasto municipal total.

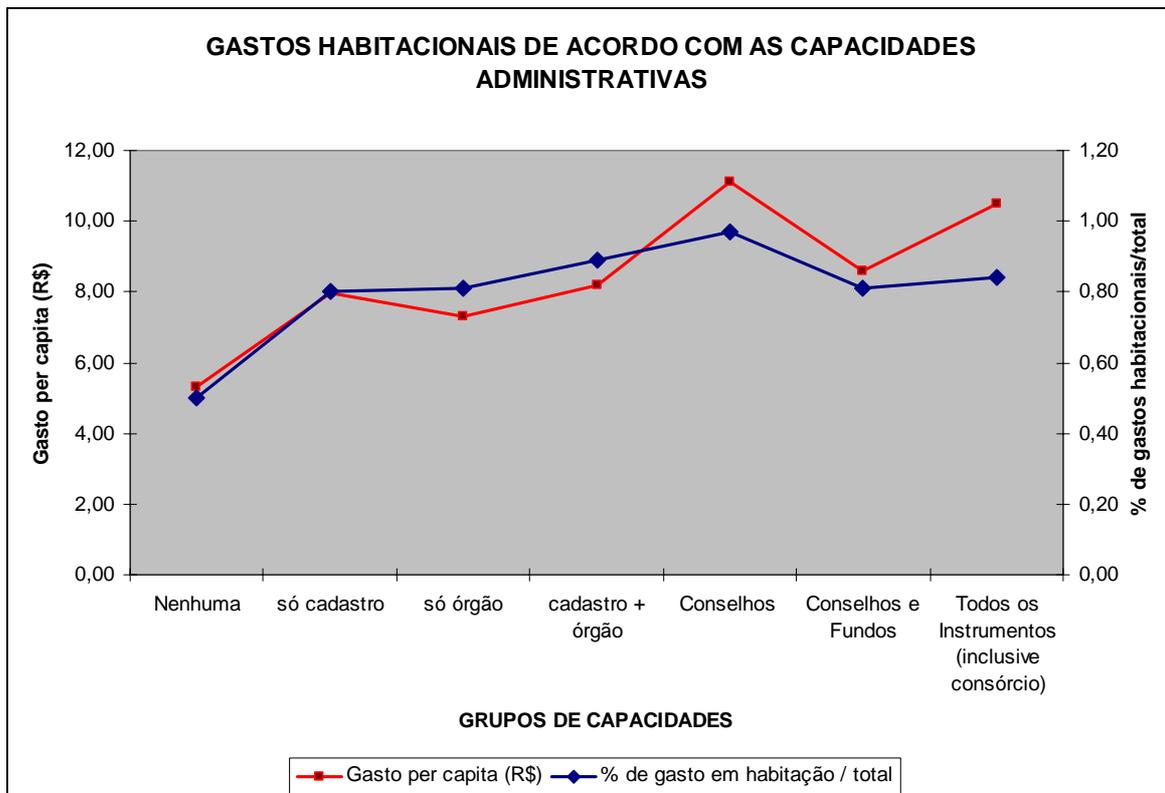
É importante destacar que há elevado grau de desigualdade dentro de cada um dos grupos de programas habitacionais, uma vez que o desvio-padrão é sistematicamente superior à média em todos os casos.

Tabela 7.15

CAPACIDADE	Gasto per capita (R\$)	% de gasto em habitação / total	% de municípios com gasto zero
Nenhuma	5,32	0,50	58,0%
só cadastro	7,97	0,80	41,3%
só órgão	7,29	0,81	46,9%
cadastro + órgão	8,21	0,89	34,7%
Conselhos	11,12	0,97	25,0%
Conselhos e Fundos	8,60	0,81	15,0%
Todos os Instrumentos (inclusive consórcio)	10,48	0,84	12,5%

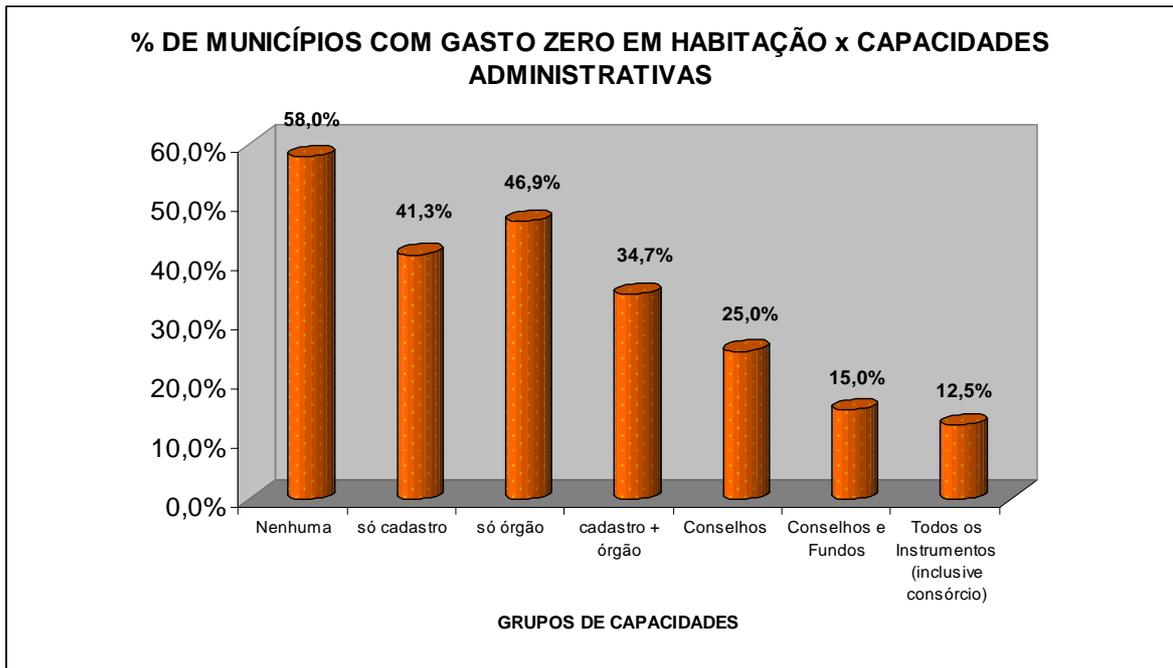
FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
 ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Gráfico 7.2



FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
 ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Gráfico 7.3



FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
 ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

As trajetórias dos indicadores de gasto na função habitação demonstram haver uma relação clara de “mais capacidades administrativa, mais gasto” na política habitacional durante o período 2001-2004. Nos indicadores “média do gasto per capita” e “% média do gasto em habitação em relação ao gasto total”, o patamar no grupo CA-1 (sem capacidades) é o mais baixo; aumenta consideravelmente no grupo CA-2 (cadastro); diminui um pouco no grupo CA-3 (órgão); e retoma a trajetória crescente nos grupos CA-4 e CA-5 (respectivamente, com cadastro e órgão e ambos + conselho sem fundo). Em seguida, há uma queda no grupo CA-6, o que contraria a relação “mais capacidade, mais gasto”, pois a presença de um fundo específico administrado pelo conselho não elevou o nível do gasto em habitação. Por fim, no grupo CA-9 (que reúne todos os instrumentos de gestão da política habitacional), os patamares de gasto quase alcançam os valores do grupo CA-5.

Portanto, há uma relação direta entre capacidade e gasto, com duas exceções: o fato de que o grupo CA-6 – que contava com conselho e fundo – tenha sido menor do que o do grupo CA-5 – que contava com conselho sem fundo, associado ao fato de que o grupo CA-9 dotado de todas as capacidades administrativas – não tenha sido o mais elevado.

Por sua vez, a proporção de gasto igual a zero é alta no grupo CA-1 e diminui progressivamente, atingindo o menor nível no grupo CA-9.

Por estes indicadores, portanto, é possível concluir que há uma relação positiva entre o nível de gasto e a existência de capacidades administrativas. Quanto mais capacidades administrativas tem um município, mais probabilidade este tem de aplicar parte de seus recursos em programas habitacionais. A existência de um órgão de política habitacional, combinado com um cadastro de necessidades habitacionais, ou de um conselho, mesmo que sem fundo específico para habitação, ou ainda, a existência de todas estas capacidades administrativas em um município aumenta as possibilidades de que este implemente programas habitacionais e eleve a fatia de seus recursos para a área habitacional.

É possível ainda testar a existência de alguma relação positiva entre as capacidades administrativas, os tipos de ofertas habitacionais implementadas e o gasto em programas específicos.

A tabela abaixo fornece evidências que permitem concluir se há diferenças de eficácia em gastos em relação às tipologias de ofertas habitacionais nos municípios no período 2001-2004.

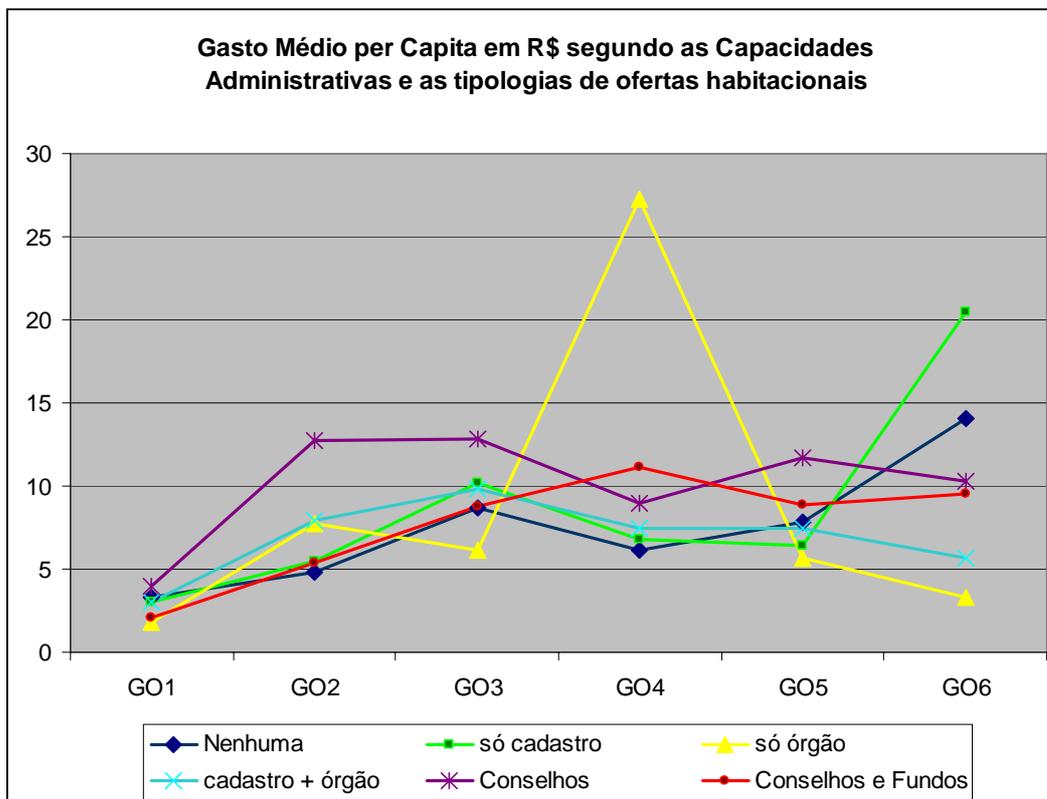
Tabela 7.16 – Valores médios do gasto médio *per capita* em habitação no período 2002-2004 por grupo de capacidade administrativa em 2004, segundo grupos de programas habitacionais implementados em 2004

CAPACIDADE	GO1	GO2	GO3	GO4	GO5	GO6
Nenhuma	3,31	4,81	8,67	6,17	7,84	14,09
só cadastro	2,98	5,49	10,22	6,82	6,37	20,44
só órgão	1,81	7,76	6,17	27,24	5,63	3,26
cadastro + órgão	3,05	7,89	9,83	7,44	7,43	5,68
Conselhos	3,99	12,76	12,79	8,92	11,67	10,26
Conselhos e Fundos	2,09	5,4	8,75	11,11	8,91	9,54

FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
 ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Representação gráfica:

Gráfico 7.4



FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
 ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Para os municípios desprovidos de instrumentos de gestão da política Habitacional (grupo CA-1), o maior valor *per capita* de gasto em habitação foi realizado pelo grupo que implementou todos os tipos de programas habitacionais analisados (GO-6), assim, como os menores valores de gasto foram desembolsados pelo grupo de municípios que não implementou nenhum programa habitacional (GO-1). O segundo maior valor *per capita* de gasto foi realizado pelo grupo de municípios que implementou predominantemente programas de oferta de unidades residenciais (GO-3).

Praticamente a mesma ordem é observada nos municípios que possuíam apenas um cadastro em 2.004 (grupo CA-2). Portanto, os grupos mais desprovidos de capacidades administrativas parecem apresentar uma relação positiva entre os programas implementados e o gasto na política habitacional.

No entanto, entre os municípios que possuíam apenas um órgão específico como Instrumento da política habitacional (CA-3), o maior nível de gasto *per capita* correspondeu ao grupo de municípios que implementou, além de ofertas de lotes, ofertas de materiais e unidades habitacionais, programas de urbanização de assentamentos

(GO-4), ao passo que os municípios que implementaram todos os tipos de programas (inclusive urbanização de assentamentos) – grupo GO-6 – apresentaram valores de gasto *per capita* bastante inferiores.

Naqueles que tinham cadastro e órgão (CA-4), o maior valor *per capita* de gasto foi o do grupo de municípios que ofereceu basicamente unidades residenciais (grupo GO-3), enquanto novamente valores bastante inferiores corresponderam aos municípios deste grupo que ofereceram programas mais diversificados e complexos.

Nos municípios com presença de conselhos com fundo (grupo CA-5), os maiores gastos *per capita* se observam nas ofertas mais complexas (GO-3, GO-4, GO-5 e GO-6), com destaque para os grupos GO-4 (oferta predominante de urbanização de assentamentos) e GO-6 (oferta predominante de regularização fundiária)

Observando as disparidades dos números absolutos, destacam-se situações discrepantes que merecem destaque: o grupo GO-4 em que predominam programas de urbanização de assentamentos, apresenta uma variação que vai de R\$ 6,17 de gasto *per capita* até R\$ 27,24 (ver tabela acima).

Na ausência de estudos mais aprofundados, é certamente temerário fazer inferências a partir destes dados. Em suma, em conjunto, estes dados dificultam definir um padrão de gasto segundo a oferta de programas habitacionais. Além disso, os dados da tabela acima mostram uma grande heterogeneidade dentro de cada grupo, pois mesmo quando o tamanho do grupo é pequeno, a variabilidade em torno da média é bastante elevada. Na verdade, a dificuldade em estabelecer uma relação entre gasto e oferta de programas pode ser explicada por formas de colaboração com outros níveis de governo para a produção destes serviços, aspecto este não captado pela Pesquisa sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros. Portanto, diferentemente da relação entre gasto e capacidades administrativas, não é tão clara a relação existente entre gasto e tipos de programas habitacionais implementados.

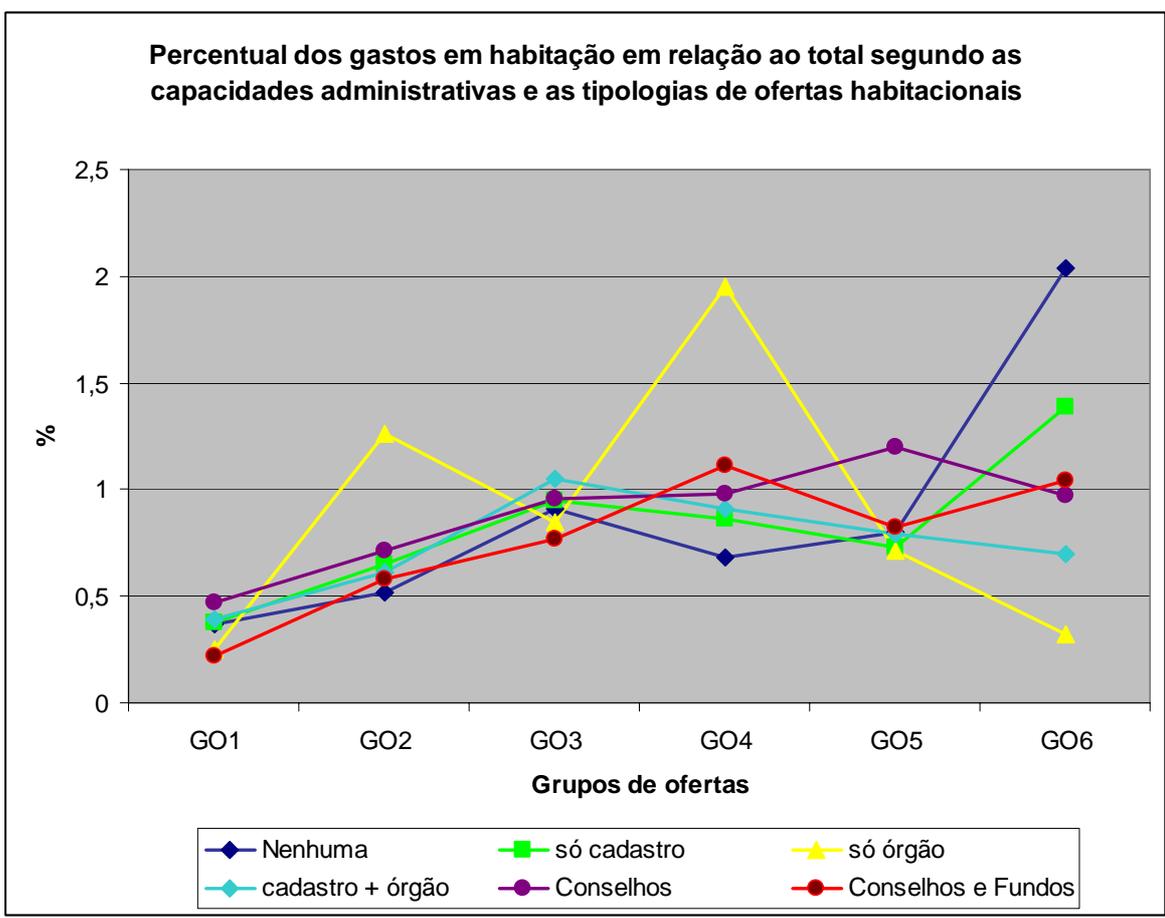
Analisando agora as capacidades administrativas *versus* oferta de programas e percentual de gasto da função habitação em relação ao total, parte-se dos seguintes dados:

Tabela 7.17 – Valores médios do percentual do gasto em habitação em relação ao gasto total no período 2002-2004 por grupo de capacidade administrativa em 2004, segundo grupos de ofertas habitacionais implementados em 2004

CAPACIDADE	GO1	GO2	GO3	GO4	GO5	GO6
Nenhuma	0,37	0,52	0,91	0,68	0,8	2,04
só cadastro	0,38	0,65	0,95	0,86	0,73	1,39
só órgão	0,25	1,26	0,85	1,95	0,71	0,32
cadastro + órgão	0,39	0,61	1,05	0,91	0,79	0,7
Conselhos	0,47	0,71	0,96	0,98	1,2	0,97
Conselhos e Fundos	0,22	0,58	0,77	1,11	0,82	1,04

FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
 ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Gráfico 7.5



FONTES: Estudo sobre Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros, 2007, CEM/Cebrap.
 ELABORAÇÃO: Consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

Observam-se praticamente as mesmas tendências das observadas na análise do indicador gasto *per capita*, com exceção do grupo CA-3 (só órgão) onde há um percentual mais alto nos grupos GO-2 (oferta de lotes e/ou materiais) e GO-4 (oferta predominante de reurbanização de assentamentos).

Observa-se ainda um resultado curioso: o maior percentual de gastos na função habitação em relação ao total ocorre no grupo CA-1 (nenhuma capacidade administrativa) e grupo de oferta 6 (todas as modalidades ofertadas).

Ressalvas

A fonte de dados utilizada para analisar os gastos habitacionais nos municípios, apesar de ser a única disponível sobre a execução orçamentária dos governos municipais, possui algumas limitações, quais sejam: a) incerteza quanto à inclusão nesta base de dados dos gastos efetuados pela administração indireta; b) algum grau de imprecisão das informações devido a ausência de controle sobre a forma de como as despesas municipais foram consolidadas, segundo a classificação funcional-programática, ou seja, se determinadas despesas que são próprias da função habitação foram incluídas; c) cobertura parcial da pesquisa que abrangeu em 2002, 2003, e 2004, respectivamente, 92,8%; 90,2% e 77,1% dos 5.558 municípios. Em 2005, esta cobertura foi de 75%. Não foram obtidos dados de 2.001, pois para este exercício os gastos em habitação dos municípios foram considerados juntamente com a função urbanismo, somente a partir de 2002 é que houve a separação das despesas nas duas funções.

7.3. Conclusões e Recomendações

Neste tópico serão apresentadas as principais conclusões e recomendações formuladas pelos participantes do grupo temático de Arranjos Institucionais dos quatro Seminários regionais do Plano Nacional de Habitação, realizados nas cidades de Goiânia/GO, São Paulo/SP, Foz do Iguaçu/PR e Recife/PE, nos meses de outubro e novembro de 2007. Mesmo sendo difícil, muitas vezes separar os temas, as conclusões e recomendações foram agrupadas em dois itens: (i) Gestão e Arranjos Institucionais e (ii) Conselhos, Fundos e Processo Participativo.

7.3.1. Conclusões sobre gestão e arranjos institucionais

1. Os arranjos institucionais do setor habitacional em estados e municípios não procedem de modelos previamente planejados para atender à demanda do setor ou para superar o déficit habitacional.

2. É freqüente a alteração das estruturas, competências e dos arranjos setoriais em estados e municípios. Na prática, as alterações são decorrentes de uma espécie de *oportunismo institucional*, pois resultam, principalmente, de dois fatores:

(i) necessidade de ajustar-se a modelos pré-estabelecidos por agentes financiadores (públicos ou privados) ou por programas de outras esferas governamentais aos quais estados ou municípios têm interesse em aderir. Ou seja, são decorrentes de exigências que condicionam o acesso a recursos financeiros de outras fontes que não as próprias; ou

(ii) pela necessidade de recompor estruturas organizacionais para fazer cumprir novos acordos políticos do executivo.

3. Em geral, mesmo tendo como atribuição a definição de diretrizes e políticas setoriais em sua esfera, municípios e estados não o fazem. As prioridades da ação governamental são estabelecidas quase sempre pelos programas de provisão de moradias ou pelas modalidades e condições estabelecidas por outras fontes de financiamento. Este fato torna as políticas e as estruturas pouco perenes e instáveis;

4. Em todas as esferas governamentais existe um grande conflito entre os órgãos que reguladores, que planejam (políticas, planos, programas), e aqueles que executam obras e projetos. As políticas e planos não são considerados no momento da tomada de decisão sobre investimentos.

5. O estabelecimento da política setorial, o planejamento de sua execução e o monitoramento da ação pública governamental não são usuais tanto em estados quanto em municípios. A ação pública é pautada pelas fontes de financiamento.

6. É freqüente o conflito na atuação entre as secretarias setoriais e as companhias de habitação. Quando as atribuições e competências não estão bem definidas, ocorre sobreposição, duplicidade de atuação ou mesmo zonas de sobreposição na definição de política e programas.

7. Em muitos casos, a definição da política e das macrodiretrizes setoriais estão vinculadas às empresas da administração indireta (COHABs e assemelhadas).
8. É necessário definir melhor o papel de cada um dos agentes estaduais e municipais, especialmente das secretarias de habitação e das COHABs, que freqüentemente atuam de forma concorrente. Em outras situações as companhias são subaproveitadas pela administração direta ou, de maneira oposta, abarcam as atribuições delegadas à administração direta. Em todas estas situações ocorre uma grande desordem institucional interna que afeta a todos os agentes que atuam no setor.
9. Na mesma esfera de governo, há diversos agentes públicos atuando na provisão habitacional, com diretrizes próprias e atuando de acordo com a necessidade identificada por cada agente e com as fontes de recursos. Este fato dificulta a efetiva implementação de planos e política habitacional pela própria administração pública;
10. Os esforços dos governos estaduais voltam-se quase exclusivamente à produção habitacional, concorrendo em pé de igualdade com os municípios na captação dos recursos onerosos e não onerosos da União.
11. Falta integração das ações nas 3 esferas governamentais. São programas muitas vezes concorrentes, com critérios e diretrizes diversos, dependendo da fonte de financiamento, e implementados pela mesma esfera governamental (estado ou município), o que resulta em dispersão de esforços e de foco em relação às prioridades locais. Necessidade de ter um órgão que planeje a atuação governamental sob o ponto de vista de toda a região.
12. Muito freqüentemente a ação estadual no território do município desconsidera e desrespeita a legislação de uso do solo e o Plano Diretor. Exemplo: a preocupação com o custo da terra freqüentemente se sobrepõe às diretrizes definidas em planos municipais de ocupação de vazios urbanos.
13. Falta assistência técnica aos municípios. Grande parte das administrações municipais não tem capacidade para desenvolver projetos e ou pleitos para captar recursos. Os municípios também não têm técnicos para gerenciar e acompanhar as obras. Com isto, as demandas habitacionais das populações de baixa renda não podem ser atendidas.

14. Muitas companhias habitacionais procuram se reestruturar e se requalificar para tornarem a ser agentes financeiros e operadores dos recursos habitacionais.
15. No estado de São Paulo, as companhias habitacionais municipais e regionais legalmente têm uma área de atuação maior do que o território do município ou da região à qual estão atreladas. Existe uma sobreposição das áreas territoriais de ação das COHABs.
16. Com a extinção ou o realinhamento da ação das COHABs, houve uma desestruturação do setor habitacional nos estados, que estão buscando reconstruir sua capacidade de atuar no setor;
17. As COHABs, em função das dificuldades financeiras que atravessam, não mais financiam empreendimentos. Entretanto, passados quase 20 anos da desestruturação da maior parte das companhias, elas continuam exercendo papel técnico importante na promoção de soluções habitacionais para a baixa renda;
18. A praxe do modelo vigente das COHABs baseia-se na tradição de uma participação parcial da sociedade, somente daquelas pessoas que serão beneficiárias diretas dos empreendimentos projetados e idealizados pelo poder público, sem considerar a participação dos movimentos de moradia na definição de programas e prioridades de investimento, na escolha de áreas e na priorização dos atendimentos.
19. O setor público estadual e municipal não possui capacidade para enfrentar a problemática habitacional, até mesmo em municípios das regiões metropolitanas.
20. Falta assistência técnica aos municípios. Grande parte dos municípios não tem capacidade para desenvolver seus projetos e seus pleitos para captar recursos. Com isto, as demandas habitacionais das populações de baixa renda não podem ser atendidas
21. Existem problemas regionais e metropolitanos que não contam com esfera institucional para enfrentamento de problemas comuns, portanto, há dificuldade para articulação de prioridades na resolução de problemas.
22. Não é correto exigir que estados e municípios tenham plano habitacional quando ainda não possuem política habitacional. Exemplo: o Estado da Bahia está construindo sua política de forma amplamente participativa e não pode suspender ou inverter a ordem deste processo para fazer um plano habitacional que será, em última instância,

decorrência da política habitacional. A metodologia adotada prevê a realização e uma série de estudos para subsidiar a elaboração do plano habitacional do estado que ainda estão em desenvolvimento. Deveria haver possibilidade de serem avaliadas essas condições em cada estado.

23. Muitos municípios que possuem plano habitacional, conselho e fundo não sabem dar o próximo passo, não sabem como implementar o plano. Os planos habitacionais que estão sendo produzidos para atender à exigência legal são genéricos e não possuem nem mesmo um diagnóstico da situação local. Não adianta reunir pessoas somente para legitimar o que já está proposto por uma equipe contratada ou por um grupo de técnicos da prefeitura ou do estado.

24. Dificuldades de informação e de diagnóstico sobre a produção habitacional pública e privada devido à indefinição de papéis, à sobreposição de ações e a falta de articulação entre os agentes públicos e privados.

25. Há um grande problema na gestão da regularização fundiária. A legislação e as sistemáticas de regularização fundiária ainda dão margem para diversas interpretações e formas de proceder (exemplo: a lei n.º 6.015). Frequentemente os estados se omitem e repassam para os municípios tarefas e procedimentos que, para alcançar seus objetivos, deveriam ser coordenados regionalmente para que a solução fosse dada para todo um conjunto de situações semelhantes que ocorrem em diversos municípios

26. Falta trabalho social efetivo dos governos junto às comunidades atendidas ou aos beneficiários dos programas.

27. As cooperativas habitacionais, tanto urbanas quanto rurais, têm grande importância na Região Sul. São grandes parceiras das COHABs e dos governos municipais e estaduais na promoção habitacional.

28. CEF não atua como banco social e não age de forma proativa. Não estuda formas de superar os entraves legais e regulamentares para financiamento para baixa renda.

29. Os manuais dos programas do Ministério das Cidades são pouco acessíveis, especialmente para os movimentos sociais

30. O MCidades deve promover evento – que reúna técnicos de COHABs, corregedores e donos de cartórios, dentre outros – destinado a unificar as interpretações

dos dispositivos legais e infralegais que tratam de regularização fundiária e de registro imobiliário. Mesmo havendo a articulação do MCidades com a Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MPO), o problema da regularização fundiária também é jurídico e de gestão entre estados, municípios e SPU. É preciso maior clareza sobre os instrumentos que devem ser utilizados e unificar a interpretação dos dispositivos legais

7.3.2. Conclusões sobre conselhos, fundos e processo participativo

1. A exigência do governo federal e da lei de criação do SNHIS de que estados e municípios, para terem acesso aos recursos do fundo, devem aderir de imediato ao Sistema, fragiliza o processo participativo. Nas discussões recentemente ocorridas nas conferências estaduais, percebe-se que ainda há muitos municípios que ainda não sabem o que é o SNHIS.
2. Os prazos para o cumprimento das exigências da lei do FNHIS estão atropelando os processos participativos. Não é possível atender apenas aos procedimentos encaminhados pelo MCidades.
3. A maior parte dos fundos é composta por recursos orçamentários que dependem de prioridades políticas e financeiras do gestor governamental e do poder legislativo.
4. Os fundos existentes são, freqüentemente, administrados por algum órgão do setor público, sob orientação do executivo municipal, não possuem conselho gestor ou o conselho não tem efetiva atuação e não se submetem a diretrizes e critérios específicos e transparentes de alocação de recursos. Portanto, grande parte dos fundos terá que sofrer modificação para que atendam às exigências da lei n.º 11.124/2005, ou seja: possuir um conselho gestor que tenha: participação de entidades públicas e privadas e segmentos da sociedade ligados ao setor, proporção de um quarto das vagas aos representantes dos movimentos populares; e garantia do princípio democrático de escolha dos representantes
5. Além disto, a maioria dos estados e municípios considera estar cumprindo a exigência legal pelo fato de ter um conselho e um fundo, não conhecendo as especificidades da lei. Entretanto, os conselhos não atendem à legislação de composição e possuem somente característica consultiva, opinando sobre diretrizes da política habitacional, quando deveriam, especificamente, fixar critérios para a priorização de

linhas de ação, alocação de recursos e de atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais.

6. Os fundos existentes na região CO são, na maior parte das vezes, administrados por algum órgão do setor público, sob orientação do executivo municipal, não possuem conselho gestor e não se submetem a diretrizes e critérios específicos e transparentes de alocação de recursos.

7. Estados e municípios que possuem fundos com recursos a eles vinculados podem, no futuro, apresentar resistências à adequação de tais fundos às exigências da lei do FNHIS, no que se refere a sua forma de gestão. Em muitos casos, a adoção das novas regras fixadas pela lei federal pode diminuir, ou mesmo extinguir, a autonomia das administrações estaduais e municipais na gestão do fundo. Além disso, quando os fundos são alimentados por recursos próprios com fonte assegurada e em valores significativos, as administrações podem não identificar vantagem na transformação destes fundos, mesmo que para compor contrapartida.

8. Os mais recentes modelos de participação popular (conferências e conselhos) adotados na definição das diretrizes das políticas habitacionais nas três esferas governamentais são um grande avanço e estão em processo de construção e amadurecimento. Mas ainda não garantem o controle social sobre as prioridades de investimento e de atendimento dos recursos públicos para as populações de baixa renda;

9. Grande parte dos conselhos setoriais ou de desenvolvimento urbano existentes possui somente característica consultiva, opinando principalmente sobre diretrizes da política habitacional e urbana, programas e planos. O próprio Conselho das Cidades tem caráter consultivo: basta verificar suas competências

10. Dificuldade em fazer os conselhos funcionarem de maneira participativa e que não sejam somente conselhos "*pró forma*".

11. Indefinição dos papéis dos vários conselhos com atuação na área habitacional nas três esferas de governo (conselho das cidades, conselho de habitação e conselho gestor de fundo). Os conselhos que detêm gestão de fundos serão privilegiados, pois suas decisões terão implementação garantida, e os outros conselhos ficarão relegados a um segundo plano. Possibilidade de conflito entre decisões e diretrizes dos diversos conselhos

12. Relação entre conselhos das cidades, conselhos de habitação e conselhos gestores do fundo habitacional no município e no estado. Há lugares em que todos se reúnem em um único conselho e há lugares em que são efetivamente três conselhos. A duplicidade pode trazer conflitos entre as diretrizes e decisões dos conselhos. Na esfera federal ainda há o Conselho do FGTS

13. Forma de relacionamento dos conselhos, como instâncias de participação, com o poder público local. As grandes decisões são tomadas, as diretrizes são definidas e a sua transformação em "tijolo, pedra e areia" nem sempre refletem essas diretrizes.

14. Não há instância institucional e participação dos movimentos sociais. Recebem "pacotes" prontos dos governos estaduais. Falta trabalho social efetivo dos governos junto às comunidades atendidas ou aos beneficiários dos programas.

15. Dificuldade de interlocução dos movimentos sociais com os todos os níveis de governo. Os movimentos não participam efetivamente em todas as fases da produção habitacional. Participam, quando muito, da discussão sobre o projeto e da produção. Mas não são chamados a opinar a escolha de áreas e na gestão dos para empreendimentos habitacionais.

16. Os canais institucionais de participação dos movimentos sociais (conselhos das cidades e dos fundos de habitação de interesse social) não garantem o atendimento das reais necessidades habitacionais das populações de baixa renda. Exemplo: a restrição legal ao acesso direto aos recursos dos fundos pelas cooperativas habitacionais.

17. Articulação das políticas públicas de outros setores com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, considerando o caráter propositivo, fiscalizador e deliberativo, compreendendo os quatro eixos (habitação, saneamento, planejamento e mobilidade), considerando, ainda, as necessidades de integração de todas as políticas na elaboração do PLANHAB e de evitar a fragmentação das políticas públicas.

18. Tem havido resistência na transformação das Câmaras Técnicas de Habitação dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano existentes em conselhos gestores do FEHIS ou FMHIS, ou de criá-las com esta finalidade. A alternativa tem sido apontada pelos gestores locais como forma de reduzir a quantidade de conselhos na área urbana e habitacional e integrar as ações e decisões das instâncias participativas. Entretanto, pode acontecer que outros setores (saneamento, por exemplo) adotem estratégia distinta, por

considerar essencial a criação de conselhos setoriais. No Estado da Bahia acontece esta situação.

19. Os Planos Diretores Participativos (PDP), que foram objeto de uma bem sucedida campanha nacional para promover a capacitação de seus agentes e a disseminação de uma metodologia, não foram tão participativos e seus instrumentos não devem ser apontados como uma panacéia. Esta postura distancia o governo federal dos técnicos e dos movimentos sociais que participaram do processo de elaboração dos PDPs e têm conhecimento de suas limitações e de suas efetivas possibilidades.

20. O governo federal está dando indicações de sentido antagônico para os agentes do Sistema Nacional de Habitação na definição de critérios para alocação dos recursos do FNHIS. De um lado, estimula a criação de planos, fundos e conselhos, assumindo seu papel de coordenador nacional da política habitacional. De outro lado, no processo de seleção de 2007, não considerou estes fatores. Para este fim foram levados em conta outros parâmetros, vinculados à viabilização imediata de obras – tais como a existência ou não de terreno, existência de projeto – ou ligados à maior capacidade de pressão junto ao MCidades exercida por movimentos sociais mais atuantes. Os entes federados que estão cumprindo as exigências legais para a consolidação do SNHIS esperam que estes sejam critérios na distribuição dos recursos do FNHIS.

21. É necessário que os Conselhos se dediquem também ao tema de habitação de mercado, para população de renda superior a 3 salários.

7.3.3. Recomendações sobre gestão e arranjos institucionais

1. O MCIDADES deve ser um efetivo articulador, indutor e garantidor da estruturação do Sistema Nacional de Habitação e da execução de uma Política Habitacional sustentada e sustentável. Para tanto, deve condicionar o acesso aos recursos federais ao atendimento das diretrizes e princípios da política nacional, aos planos diretores locais, às políticas setoriais nacionais e estaduais e, principalmente, assegurar a verificação deste atendimento. Algumas formas de garantir essa condição:

- criar indicadores de avaliação dos programas federais ou de seus investimentos que não se restrinjam à quantidade de unidades produzidas ou ao número de famílias atendidas. Antes de tudo, deve considerar variáveis que avaliem o

atendimento das diretrizes e dos ditames das políticas e dos planos habitacionais locais, estaduais e federais e ao Estatuto da Cidade.

- criar indicadores de aferição da capacidade de gestão de estados e municípios, diferentes e adequadas às necessidades habitacionais identificadas no município ou no estado, e condicionar o repasse de recursos do FNHIS a etapas e estágios de estruturação.

2. É necessário aprofundar a discussão sobre o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e avançar com sua institucionalização. A cultura do desenvolvimento urbano integrada com as políticas setoriais, disseminada e implementada em toda a administração pública é muito importante.

3. Ministério das Cidades deve criar e implantar de imediato o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, por meio de lei, no qual deve constar um fundo nacional de desenvolvimento urbano, ao qual o FNHIS deve ser incorporado, para integrar as políticas e criar critérios articulados.

4. As políticas de habitação devem integrar-se com as políticas de desenvolvimento econômico em todas as esferas governamentais.

5. O trato da questão habitacional nos estados e municípios deve merecer uma secretaria específica ou estar vinculado à secretaria que trata da problemática urbana.

6. Que a União e os estados assumam efetivamente a capacitação e a assistência técnica dos estados, municípios e dos agentes sociais, garantindo seu caráter permanente no Sistema Nacional de Habitação.

7. O PLANHAB deve prever recursos para financiar a constituição de equipes mínimas por tempo determinado (5 anos) para os municípios ou conjunto de municípios (consórcio de municípios) que os apoiarão na implementação da política setorial local e na formação de quadros próprios (modelo do Programa Saúde da Família)

8. Fortalecer as capacidades gerenciais da instância estadual e da municipal. Estabelecer formas de promover o processo de criação de estruturas setoriais mais adequadas e perenes.

9. Os estados devem ter o papel de agentes técnicos regionais do MCidades, promovendo assistência técnica e capacitação dos municípios, para que possam aumentar sua capacidade efetiva de enfrentar e resolver o déficit habitacional. E para tanto, os estados devem ser remunerados pela União/FNHI.
10. Aos estados deve caber o papel de promotores das políticas de habitação em municípios com população inferior a 20 mil habitantes, nas regiões metropolitanas e na integração regional.
11. Deverá caber aos estados a alimentação e gestão de banco de dados com informações atualizadas municipais e estaduais sobre o setor habitacional: sua gestão, dados sobre déficit, perfil da demanda, produção (tanto pública quanto privada), etc..
12. Poderá caber aos estados o diagnóstico e a certificação das capacidades municipais no setor habitacional.
13. Promover e financiar a capacitação a formação de todos dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
14. A União, os estados e os municípios devem intensificar o processo de formação dos agentes públicos e sociais. Os fundos podem prever recursos para esta formação.
15. O PLANHAB deve priorizar e garantir recursos para as ações de desenvolvimento institucional em estados e, principalmente, municípios.
16. Promoção de convênios necessários para viabilização de ações de capacitação para agentes públicos e privados com as universidades e instituições de pesquisa públicas.
17. Promoção de convênios necessários para viabilização de ações de capacitação para agentes públicos e privados também com as instituições privadas.
18. O MCidades deve promover a imediata regulamentação do Projeto de Lei de Assistência Técnica (PL Zezéu) tão logo seja aprovado
19. PLANHAB deve prever rol mínimo de informações que um município deve ter para subsidiar seu processo de planejamento e deve financiar prioritariamente a o alcance deste patamar a todos os municípios participantes do SNHIS

20. Promover e financiar a reestruturação administrativa e gerencial de estados e municípios para atuação na PNH.
21. Incluir no PLANHAB mecanismos que garantam as especificidades dos agentes que promovem a auto-gestão da produção habitacional no desenho de programas e linhas de financiamento.
22. Identificar e excluir duplicidades de papéis no sistema, tanto na mesma esfera (horizontal) quanto nas 3 esferas governamentais.
23. União, juntamente com estados, deve atuar na mediação e solução de conflitos entre os diversos interesses envolvidos na problemática habitacional e entre diretrizes de políticas setoriais (urbano *versus* ambiental; urbano *versus* rural).
24. Estimular que se criem formas específicas de gestão consorciada de habitação entre os municípios de RMs, respeitando as realidades regionais.
25. O PLANHAB e as ações dele decorrentes devem instituir *processos inclusivos*, ou seja, devem prever ações e recursos para incorporar ao SNHIS todos os municípios que enfrentem problemas habitacionais, principalmente aqueles que não têm estrutura nem capacidade institucional de captar investimentos.
26. O PLANHAB deve redefinir o papel da COHAB, considerando a capacidade acumulada por este tipo de agência ao longo dos últimos 40 anos;
27. Deve ser promovido um debate nacional para discutir a função das COHABs neste novo Sistema.
28. A exemplo do SUS, definir um Sistema que tenha um modelo de gestão integrado e pleno, com classificação dos entes federados em níveis de gestão, conforme o cumprimento dos condicionantes pré-estabelecidos.
29. Definição de um modelo institucional vertical (em todas as esferas governamentais) para área habitacional, respeitando a autonomia dos estados e municípios, mas que possa ser adotado, tal como o modelo da área da saúde.
30. Maior controle sobre cadastros de demanda. Definir melhor o que é necessário para um cadastro transparente e eficiente e de que forma o instrumento deve ser gerido e controlado.

31. Institucionalizar instâncias intersetoriais, especialmente para regularização fundiária e aprovação de empreendimentos habitacionais de caráter social.
32. Prever no PLANHAB a participação das cooperativas habitacionais como agentes do SNHIS, que estão atuando crescentemente e que necessitam que sejam consideradas as suas especificidades.
33. Garantir o papel de agente promotor de empreendimentos habitacionais para as cooperativas habitacionais.
34. O PLANHAB deve ter instrumentos para estimular a formação de consórcios intermunicipais na área de habitação e planejamento urbano, principalmente nas regiões metropolitanas.
35. A União deve formar uma Equipe de Conflito, interdisciplinar e intersetorial, coordenada pelo Ministério das Cidades para intervir nos conflitos de invasão de terras e imóveis urbanos de propriedade da União, intercedendo e mediando as relações entre o poder público local e demais atores do conflito.
36. PLANHAB deve reforçar o conceito de *moradia* (amplo e abrangente, que englobe o entorno social, físico e ambiental) ao invés do conceito de *casa*.
37. Criação imediata de Sistema de Informações Habitacionais nacional de acesso amplo e dos sistemas estaduais e municipais para facilitar o processo decisório, o acompanhamento e controle das políticas públicas.
38. O Sistema Financeiro da Habitação de Interesse Social deve encontrar formas de exigir que seu agente operador (CEF) e seus agentes financeiros atuem como banco social, buscando participar da busca e da articulação de soluções para superar as limitações impostas para o financiamento das populações de baixa renda e reduzindo prazos na análise a aprovação de projetos e cadastros.
39. A CEF deve ser um banco social. Deve transformar o seu papel de banco para poder ampliar o investimento em habitação para a população de baixa renda.
40. Deve ser prevista uma forma de publicização da lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que garanta a apropriação de seus instrumentos por toda a sociedade, especialmente pelos movimentos de moradia.

41. No processo de construção e elaboração do PLANHAB, os Cartórios de Registro de Imóveis devem ser envolvidos no debate.
42. Inclusão no PLANHAB de política/plano de prevenção de despejos, com regulamentação de mecanismos legais para sua prevenção, considerando as áreas ameaçadas de despejo como áreas de risco.
43. Ampliar ainda mais a coordenação das ações da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento e Gestão (SPU/MP) e do MCidades para a solução de processos de regularização fundiária e para a parceria da SPU com o MCidades no uso de terras e imóveis da União para uso habitacional.
44. Criação de escritórios estaduais do MCidades, nos moldes do INCRA, nas capitais para atuar como órgão de regulação fundiária urbana e para fiscalizar os terrenos e vistoriar os imóveis no cumprimento da função social e no controle das dívidas públicas, além de desapropriar terras para finalidade social, podendo atuar em conjunto ou independentemente dos governos estaduais e municipais. (“INCRA urbano”);
45. Criação pela União de uma Ouvidoria para atuar na área de conflitos urbanos, vinculada ao “INCRA urbano”.
46. O governo federal deve buscar maior coerência na definição dos critérios que vem adotando na alocação dos recursos do FNHIS, pois está dando indicações conflitantes nesta matéria para os agentes do Sistema Nacional de Habitação. De um lado, estimula a criação de planos, fundos e conselhos, assumindo seu papel de coordenador nacional da política habitacional. De outro lado, não considerou estes fatores na seleção realizada para distribuir os recursos do FNHIS em 2007. Para este fim foram levados em conta outros parâmetros, vinculados à viabilização imediata de obras – tais como a existência ou não de terreno, existência de projeto – ou ligados à maior capacidade de pressão junto ao MCidades exercida por movimentos sociais mais atuantes. Os entes federados que estão cumprindo as exigências legais para a consolidação do SNHIS esperam que estes sejam critérios do FNHIS.
47. MCidades deve ter uma equipe (com engenheiros cartógrafos, etc.) para apoiar e capacitar os gestores na constituição de cadastros multifinalitários integrados entre as prefeituras e cartórios (georeferenciados).

48. Agilizar a viabilização do módulo complementar da área habitacional no cadastro único do governo federal (CAD Único).

7.3.4. Recomendações sobre conselhos, fundos e processo participativo

1. Incluir no PLANHAB mecanismos que garantam a participação popular desde a formulação de políticas habitacionais até a implementação dos projetos habitacionais.

2. O PLANHAB deve avançar em relação à lei do FNHIS, no que refere à sistemática de participação. Deve prever formas de participação em todas as etapas do processo, desde a elaboração do plano, nos PPAs, na definição das prioridades e formas de investimento, até na etapa implementação. O sistema de participação deve estar marcado em todas as etapas.

3. Definir claramente papéis de conselhos, visando evitar, inclusive, conflitos nas diretrizes ou mesmo, nas prioridades de atendimento.

4. Os conselhos que definem as macro-diretrizes de política habitacional (municipais, estaduais e nacional) devem ter efetivo poder de decisão e os conselhos dos fundos (municipais, estaduais e nacional) devem garantir de recursos permanentes para o financiamento do setor habitacional.

5. A experiência da construção dos Planos Diretores Participativos e do atendimento ao prazo legal definido no Estatuto da Cidade para a adoção dos PDPs pelos municípios deve ser aproveitada em seus pontos positivos e negativos para a construção do SNHIS.

6. É necessário melhor discutir a concepção de participação, uma vez que o processo atual não garante o debate efetivo das propostas apresentadas e nem são levadas em consideração as propostas e teses defendidas pelos movimentos populares representados nos conselhos e nas conferências.

7. Que sejam estabelecidos critérios para o reconhecimento da legitimidade das representações dos diversos atores sociais na interlocução com os gestores da política pública.

8. Valorizar os Conselhos das Cidades nas três esferas de governo, apoiando a adequação das Câmaras Técnicas de Habitação para se transformarem no Conselho Gestor do FNHIS.

8. Sistematização das questões levantadas nos Seminários do PlanHab por região

Neste capítulo agregam-se as contribuições dos grupos de trabalho coletados durante os Seminários do PlanHab, promovidos por região do país, a partir de alguns temas chaves do Plano Nacional de Habitação.

Foi mantida a organização das informações por região e em cada uma subdividiu-se as contribuições em i) principais questões abordadas; ii) recomendações e propostas para o Planhab.

A grande quantidade de contribuições e a variedade de assuntos que surgiram nos grupos de trabalho foi reorganizada e reagrupada por tema, associando-se ainda, questões afins e assuntos complementares.

É importante frisar que se trata de uma grande listagem de sugestões algumas com contradições evidentes entre elas, mas que espelham as opiniões dos presentes nos seminários. Formam, como poder-se-á verificar, um rico painel que responde satisfatoriamente aos objetivos estabelecidos para esses seminários.

8.1 Os seminários regionais no processo participativo do Planhab

O processo participativo é elemento constitutivo da metodologia de elaboração do Plano Nacional de Habitação. Parte-se do pressuposto que há a possibilidade de diálogo e aposta-se na construção coletiva do Plano, especialmente no que se refere aos principais elementos que o estruturam.

Durante as várias etapas de trabalho foram planejados momentos que objetivam consolidar o diálogo, possibilitando a escuta de propostas e coleta dos anseios da sociedade. Em outras ocasiões, o contato com a sociedade organizada permite o acompanhamento da elaboração e da evolução das propostas. Em todas as situações o balanço é sempre extremamente produtivo e acaba influenciando beneficentemente na construção das propostas e no amadurecimento sobre as alternativas a seguir.

Os seminários por região fazem parte desse processo. Organizados em conjunto com a Secretaria Nacional de Habitação, o Fórum dos Secretários Estaduais de Habitação e a Associação Brasileira de Cohabs foram essenciais nesta primeira fase de trabalho.

As datas e os locais dos Seminários estão apresentadas no quadro 8.1. Até o presente momento já foram cumpridas quatro regiões restando apenas a Região Norte.

Quadro 8.1 – Calendários dos seminários por região

REGIÃO	LOCAL	DATA
Centro-Oeste	Goiânia	04 e 05 de outubro de 2007
Sudeste	São Paulo	18 e 19 de outubro de 2007
Sul	Foz Do Iguaçu	30 de outubro e 1° de novembro de 2007
Nordeste	Recife	06 e 07 de novembro de 2007
Norte	Belém	16 e 17 de dezembro de 2007

Os objetivos estabelecidos para os Seminários foram:

- Captar dados, informações, análises e problemáticas locais e regionais relacionadas às questões habitacionais, investimentos e experiências de políticas públicas voltadas para esse setor;
- Captar as diferentes visões sobre as necessidades e soluções habitacionais segundo as perspectivas regionais;
- Mapear os principais pontos de conflitos e divergências entre atores sociais em torno da questão habitacional;
- Identificar entraves institucionais, legais e financeiros para a integração da política e implementação do plano.
- Levantar expectativas e propostas iniciais dos participantes para serem trabalhadas no PlanHab além de enunciarem objetivos e diretrizes para o Plano.

A dinâmica dos seminários foi baseada em apresentações iniciais e discussão em grupos de trabalho. De acordo com a expectativa de público e baseado na experiência do primeiro seminário definiram-se quatro temas essenciais para discussão nos grupos de trabalho. Para cada foi elaborado um conjunto de questões que orientassem a discussão e os trabalhos. São eles:

Necessidades Habitacionais

- Quais são os principais tipos de **precariedades habitacionais** existentes na região?
- Quais são as **principais demandas** habitacionais da Região?
- Quais são os **principais conflitos** habitacionais existentes na Região?

Produção Habitacional

- Qual a **área de atuação em habitação** do Governo do Estado (ou Município) em relação ao déficit habitacional? Programas existentes, prioridade e duração dos programas?
- **Quais são os tipos de empreendimentos promovidos** (lotes urbanizados, casas térreas, prédios, requalificação de edifícios em áreas centrais, urbanização de favelas, etc.).
- Quais as **faixas de renda atendidas pelos programas**?
- **Qual a origem dos recursos empregados nos programas** (federal, estadual, internacional)? **Origem dos recursos de financiamento** (auto-financiamento, incorporador; cooperativa; financiamento bancário/ SBPE e FGTS/ CAIXA);
- Quais os **principais problemas enfrentados** para a viabilização de uma política de habitação?
- Quais são os principais entraves e constrangimentos para a produção habitacional no município?

Arranjos Institucionais

- Como é a **estrutura organizacional** do **setor habitacional no Estado**?
- Há **política estadual** para o setor? De que forma está institucionalizada (lei, decreto, resolução de conselho, etc.)?
- Há política de **subsídio** no Estado? Quais critérios são aplicados para concessão de subsídio e qual a permanência desses critérios? Quem os formula?
- Quais as **principais características** dos programas estaduais de habitação?
- Que tipo de **parceria** ou cooperação entre Estados e Municípios se estabelecem para produzir habitações de interesse social (doações de terreno, material de construção, utilização de cadastro, etc.)?
- Como se dá a **relação** entre União, Estados e Municípios no setor habitacional?

Fontes de Recursos e Subsídios

- É possível **ampliar as fontes de recursos para habitação** nos 3 níveis da federação? De que forma?
- Qual a **origem dos recursos** empregados nos programas públicos em cada Estado? Existem **recursos específicos gerados no Estado** para financiar a política de habitação? Como estes se articulam com os recursos federais?
- Há política de subsídio no Estado/ Município? **Como deve ser uma política de subsídio?** Que modalidades, critérios de concessão, regras, tetos e contrapartidas seriam adequados?
- **Quais são os critérios** aplicados para concessão de subsídio e qual a permanência desses critérios?
- **Política de Financiamento:** Quais os desafios para a viabilização de uma política de financiamento habitacional?
- Quais **os entraves na articulação** entre os níveis da federação – União, Estados e Municípios?
- Como é feita a **aplicação dos recursos** nos programas habitacionais(fundo perdido, financiamento habitacional com que características: prazo, comprometimento de renda, etc)
- Quais os **desafios** colocados para ampliação do atendimento?

A freqüência aos seminários foi sistematizada e está apresentado no quadro 8.2 abaixo.

Quadro 8.2 – Participantes dos Seminários do Planhab por região e segmento

Segmento	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Nordeste	Brasil
Poder Público Federal	7	13	9	18	47
Poder Público Estadual	32	108	29	69	238
Poder Público Municipal	13	56	22	31	122
Movimento Popular	21	98	24	71	214
Empresários	4	30	1	13	48
Trabalhadores	5	9	3	8	25
Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa	9	11	1	13	34
ONG's	5	14	12	7	38
TOTAL	96	339	101	230	766

Fonte: listas de presença dos seminários

8.2 Seminário da região Centro-Oeste: síntese das contribuições

8.2.1 Principais questões abordadas

8.2.1.1 Tema: Necessidades habitacionais

Tipos de Precariedades Habitacionais

- Existem precariedades habitacionais produzidas pelo próprio poder público ao ofertar, por meio dos seus programas habitacionais, casas com área de 28 m² que são muito reduzidas e que não atendem as necessidades das famílias;
- Existem as precariedades das favelas nas cidades cujas denominações locais são: áreas de posse (em Goiânia) e grilo (em Cuiabá). Muitas dessas favelas constituem-se como pequenos núcleos urbanos de moradias precárias, com baixas densidades (principalmente em Campo Grande onde os lotes desses núcleos são, em média, de 10 x 20 m), problemas de acesso físico e insalubridade causada pela falta de ventilação. As cidades da região Centro Oeste não possuem grandes favelas. Há focos de habitações precárias construídas com lona, madeirite, papelão, madeiras aproveitadas, materiais descartados, entre outros materiais inadequados para a construção;
- A realocação das famílias que vivem em favelas, muitas em áreas de risco, para áreas distantes dos seus locais de moradia, nas periferias das cidades, produzem problemas de segregação socio-espacial que dificultam o acesso ao emprego e aos serviços urbanos;
- A coabitação de famílias em lotes densos e moradias localizadas nas favelas faz com que as condições de habitabilidade piorem e se tornem mais precárias e insalubres. Muitas vezes, a coabitação é provocada pela necessidade de renda das famílias. Membros idosos, que recebem aposentadorias do poder público, tornam-se arrimos de família;
- Nas cidades maiores, como Palmas e Araguaína no Tocantins, existem ocorrências de precariedades em kitnetes alugadas, em construções horizontais, que se encontram congestionadas, com várias pessoas morando em espaços exíguos, caracterizando situações de encortiçamento;
- Há a precariedade dos assentamentos habitacionais localizados em fundos de vale, na beira de rios e córregos, sujeitos a riscos de enchentes e deslizamentos somados à carência de saneamento ambiental que provoca doenças de veiculação hídrica. Esses assentamentos são mais comuns nas cidades que estão sofrendo crescimento acelerado;
- Às precariedades urbanísticas somam-se as precariedades na segurança da posse da moradia localizadas em áreas com irregularidade fundiária. A irregularidade fundiária é fator de instabilidade física e social, inclusive nos assentamentos habitacionais promovidos pelo Poder Público (Aparecida de Goiânia). No Distrito Federal e em Goiânia há assentamentos urbanos de baixa, média e alta renda em situação de irregularidade fundiária. No DF existem 80 mil famílias de baixa renda nessa situação. Cerca de 50% dos assentamentos irregulares de baixa renda estão em terras privadas;

- No Mato Grosso do Sul, as principais precariedades habitacionais encontram-se nas áreas rurais, principalmente nos acampamentos de famílias assentadas (do INCRA). Há quilômetros de rodovias e estradas com favelas e acampamentos precários localizados nas suas margens. No Tocantins, a precariedade habitacional rural aparece nas casas feitas de adobe e cobertas com palha. Nessas casas existem sérios problemas de doenças de chagas provocadas por picadas de barbeiro;
- O Mato Grosso do Sul tem a segunda maior população indígena do país. Boa parte dessa população moram em condições precárias, principalmente nas áreas rurais dos municípios. Muitas famílias indígenas vivem em barracos feitos com lona, pau a pique, cartão. Não existem ocas e malocas feitas com madeira e buriti. Provavelmente, a precariedade habitacional e de condições de vida está associada com os altos índices de suicídio entre os índios. A precariedade habitacional afeta também as famílias de remanescentes quilombolas e de quebradeiras de côco (Jalapão – TO);
- A falta de infra-estrutura de saneamento básico é um dos principais fatores de precariedade habitacional na região.

Características de necessidades e demandas habitacionais

- O déficit habitacional do Estado de Tocantins é: 70 mil unidades sendo que 10 a 15 mil só na capital Palmas. Nessa capital há 10 mil famílias cadastradas pelo movimento social de luta pela moradia que demandam habitação;
- Há demandas por serviços de assessoria técnica que atendam as necessidades específicas das famílias em relação a reformas das suas casas e que possam orientar a implantação de soluções habitacionais específicas, não padronizadas, que respeitem as características locais e culturais;
- É necessário definir critérios para a distribuição dos conjuntos habitacionais entre as diferentes regiões dos Estados;
- É necessário aplicar e implementar os instrumentos do Estatuto da Cidade incluídos nos Planos Diretores, em especial aqueles que ampliam o acesso à terra urbana adequada para a moradia digna. Há demandas por mecanismos que reduzam o preço da terra, principalmente nos centros e locais próximos às áreas urbanas consolidadas, para viabilizar a produção de moradia para a população de baixa renda em locais integrados às cidades. É importante regular o mercado de terras para reverter o modelo de produção de conjuntos habitacionais de interesse social nas periferias, em áreas segregadas onde as terras são mais baratas;
- O desenvolvimento do agronegócio (Rondonópolis e Primavera do Leste), do biodiesel e da indústria do álcool atraem mão-de-obra migrantes para as cidades da região. Essa mão-de-obra, masculina na sua maioria, tem ocupação temporária e moram em condições precárias aumentando as demandas habitacionais locais. A mecanização da agricultura dispensa mão-de-obra e pressionam essas demandas. Algumas dessas indústrias estão se instalando no Mato Grosso do Sul, nos municípios de Três Lagoas, Carapó e Dourados localizados no sul do Estado. No Mato Grosso, há fluxos migratórios que se dirigem para os municípios de Barra dos Bugres e Barralco. Os investimentos do governo federal em grandes obras, no âmbito do PAC, também podem atrair fluxos migratórios para as cidades da região pressionando demandas por moradias e infra-estruturas;

- Há demandas habitacionais que surgem nos municípios que sofrem estagnação econômica como, por exemplo, em Feliz Natal e Poxoréu localizado no Estado do Mato Grosso, que tem problemas habitacionais advindos do desemprego causado pela desativação da indústria madeireira que existia no local. Problemas similares ocorrem nos municípios que sofrem o declínio nas atividades de garimpo;
- A principal demanda habitacional está nas famílias com renda de zero até 1 salário mínimo que, muitas vezes, não são incluídas nos programas habitacionais. Essas famílias, trabalham na economia informal e não possuem renda fixa, devem ser prioritárias para a política e planos habitacionais. Quando vão viver em conjuntos habitacionais, essas famílias não conseguem arcar com as tarifas e outros gastos necessários. A oferta habitacional para as famílias de baixíssima renda precisa estar articulada com programas de geração de renda (por exemplo o PRONAF nas zonas rurais), de transferência de renda (por exemplo o Bolsa-Família) e estratégias pós-ocupação. É necessário encontrar soluções para os problemas de venda e repasse das unidades habitacionais entregues para as famílias;
- É necessário incluir as demandas habitacionais do campo e das áreas rurais na política e nos planos habitacionais. É preciso definir o que é moradia digna nas zonas rurais. As famílias que vivem em assentamentos do INCRA precisam construir suas casas para ter acesso ao crédito para a produção rural;
- É necessário considerar, na política e planos habitacionais, as especificidades das demandas existentes nos pequenos municípios, com menos de 20 mil habitantes. A maior parte dos municípios do Centro Oeste tem até 3.000 habitantes;
- Há demandas por fortalecimento de organizações da sociedade civil e cooperativas habitacionais para participarem e interferirem nas políticas e planos habitacionais. Além disso, é preciso fortalecer as estruturas institucionais e os corpos técnicos das prefeituras para operar os programas habitacionais;
- É necessário promover a regularização fundiária de favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, bem como de conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, onde muitos moradores pagam IPTU, articulada com melhorias habitacionais nos assentamentos precários;
- Há demandas por provisão de moradia estudantil para estudantes de baixa renda, principalmente nas cidades com pólos universitários;
- Considerando que a maior parte da demanda habitacional encontra-se nas famílias de baixa e baixíssima renda, é necessário articular o Sistema Nacional de Habitação com o Sistema Único de Assistência Social e com o Cadastro Único do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS);
- Há demandas habitacionais específicas da população idosa;
- É preciso haver uma consolidação do Plano de Habitação em lei, de forma a garantir continuidade da política.

Conflitos

- Há conflitos entre os setores do poder público e as famílias que resistem aos projetos de reassentamento. Esses conflitos são causados por discordâncias em relação à localização para a realocação dessas famílias. São locais distantes das áreas mais centrais e bem equipadas da cidade. Esses conflitos ocorrem também quando as

famílias são levadas para alojamentos temporários e demoram a chegar às moradias definitivas;

- Há conflitos com a Caixa Econômica Federal no que diz respeito ao atendimento às necessidades habitacionais das famílias de baixa renda que não preenchem os requisitos para acesso a subsídios e financiamentos. Muitas dessas famílias possuem renda informal e possuem o nome no SPC e SERASA. Isso impede o acesso aos programas e recursos da Caixa. Há conflito entre pobreza e o Sistema de Financiamento Habitacional;
- Há conflitos fundiários e de reintegração de posse que envolvem proprietários de terras, latifundiários urbanos e famílias de baixa renda que demandam moradias e ocupam essas terras. O poder público tem dificuldades para mediar esses conflitos;
- Há conflitos entre diferentes entes da federação, por exemplo entre governos estaduais e municipais, nos processos de produção habitacional;
- Há conflitos entre as necessidades de provisão habitacional, efetivando o direito à moradia digna, e as áreas de interesse ambiental, em especial as Áreas de Preservação Permanente – APPs localizadas junto aos cursos de rios e córregos que cortam áreas urbanas. Nas cidades maiores, existem assentamentos precários informais ocupados pela população de baixa renda nessas APPs. Conflitos similares ocorrem nas faixas de domínio de rodovias onde não é permitida a implantação de qualquer tipo de assentamento;
- Dificuldades de regularização fundiária em função de conflitos com legislação ambiental (em especial no DF, onde 80% do território é APA);
- Conflitos entre investidores imobiliários e os grupos de baixa renda que demandam moradia de interesse social no acesso à terra urbana. Os preços dessa terra são altos, inclusive nos locais próximos às ocupações (em Goiânia);
- Há conflitos entre o IBAMA e os órgãos estaduais de planejamento por causa da morosidade nos processos de licenciamento urbano e ambiental de empreendimentos habitacionais.

8.2.1.2 Tema: Produção, fontes de recursos e financiamento habitacional

Entendimento do que é produção habitacional

- Não é só a casa/moradia em si; abrange a produção da moradia dentro do espaço urbano, desde a produção do mercado até a auto-promoção. Responde à questão: como é que se vai atender a demanda habitacional.

Fontes de recursos para a política habitacional.

a) Auto-financiamento da moradia

- Algumas experiências valorizaram o aporte de recursos próprios a partir de poupança prévia. Exemplo do DF em que há parceria com entidades técnicas e financiamento com poupança dos próprios beneficiários: PPI – Poupança Prévia Individualizada.
- Trabalho do beneficiário em mutirão. Foi relatada experiência (MS) de parceria em que o estado entra com recursos, município com terra e o compartilhamento do custo de infra-estrutura, e o movimento social com a mão-de-obra.

b) Parcerias com outros órgãos

- Para enfrentar o déficit as parcerias são muito importantes, como, por exemplo, a parceria com o INCRA que resultou em 6.000 casas construídas em MT.

c) Fontes próprias

- No estado do MT, foi criado um fundo Fundo de Habitação e Transporte (FETHAB) a partir da taxação do transporte de mercadorias no estado. Recursos para os programas habitacionais do estado e para as contrapartidas em relação aos recursos federais são provenientes desse fundo.
- Verifica-se que muitas prefeituras não dispõem de capacidade de gerar contrapartida em recursos e muitas vezes, sequer em obras de infra-estrutura. Essa situação pode dificultar a proposta do Sistema Nacional de Habitação no que se refere à integração de recursos nos 3 níveis federados.
- Assistência técnica deveria ser considerada como parte da contrapartida do poder público.
- Foi relatado que não existem critérios claros para distribuir, entre os municípios, os recursos estaduais destinados à habitação;

d) Subsídios

- Como operacionalizar os retornos aos fundos estaduais e municipais, independente das faixas salariais dos agentes atendidos. Existe uma realidade que leva à desfocalização da política habitacional; que recursos onerosos transformam-se em subsídios, em que poucos conseguem ser efetivamente atendidos, isto compromete a sustentabilidade dos fundos. Faltam recursos e “retorno” que ofereçam sustentabilidade aos fundos.
- No DF trabalha-se com 2 modalidades de subsídio: subsídio direto vinculado à capacidade de pagamento das famílias e redutores dos preços dos terrenos, compatibilizando o valor dos lotes com os programas.

Habitação de mercado

- O setor produtivo tem grande capacidade de produção instalada, mas tem entraves para produção de habitação de interesse social, principalmente pelos altos impostos. O setor tem interesse em fazer habitação social; há mais de 10 anos tem propostas para a área.
- Acesso de cooperativas a recursos do FNHIS: entidades têm capacidade para produzir habitação e gerar renda.

Definição de padrão mínimo para habitação de interesse social e tipologias regionais

- É necessário ampliar a área útil das moradias para, no mínimo, cerca de 40, 50 até 70 metros quadrados). Além do mais, é necessário cuidar da qualidade dos projetos arquitetônicos e urbanísticos das unidades habitacionais produzidas no sentido de evitar soluções padronizadas. É importante diferenciar a quantidade da qualidade na produção habitacional. Pensar tipologias habitacionais de acordo com as

especificidades locais. No Centro Oeste é importante incluir cozinhas maiores porque são locais de interações familiares, sociais e comunitárias. A junção da sala com a cozinha não resolve essa demanda;

- Se o PlanHab deve ou não estabelecer um padrão mínimo para habitação de interesse social adequada para cada região foi uma das questões que monopolizou parte do debate. A discussão não foi consensual:
 - O que define o padrão mínimo é a necessidade. Começo da produção se dá pelo mínimo, pelo embrião. Atendimento posterior deve ser cobrado do governo. Movimentos sociais têm que criar a visão de que não podem depender de políticas de governo e, por isso, devem começar a produzir por conta própria.
 - Padrão mínimo é composto de casa com infra-estrutura, água, esgoto e acesso ao local.
 - Padrão mínimo é a casa que possa ser ampliada. Em paralelo seguem as melhorias, que devem ser feitas com assistência técnica e financiamento.
 - Padrão está relacionado à definição do volume de financiamento: governo tem que ampliar o volume de financiamento e desburocratizar os procedimentos.
 - Há casos históricos em que o governo não atende a demanda por infra-estrutura posterior à produção da moradia. O PlanHab deve definir a garantia do acesso à infra-estrutura, para que as intervenções não dependam somente de vontade política do governo. Habitação impacta na cidade. Não podemos construir novos bairros precários irregulares.
 - Proposta de representante do segmento do movimento popular de área mínima construída de 50 m².
 - O Plano deve prever tipologias para processos de construção diferenciados: autoconstrução/ empreiteira/ mutirão.
- Importante definir as especificidades da região Centro-Oeste: há grande disponibilidade de terra, cidades estão em franco crescimento e podem crescer horizontalmente. Portanto, há maior possibilidade de produção de lotes urbanizados. Questão a ser discutida: quais padrões são mais adequados para a região, para que se possa enfrentar os problemas projetados no tempo, com o menor custo possível.
- Resgata-se o exemplo do modelo institucional da ação social como um modelo que deu certo. É preciso pensar a questão da casa, mas também, do emprego, do lazer, e outros, ou seja, uma visão integrada. No Centro-oeste o terreno, também, precisa ser pensado, um espaço maior, um “quintal”. O espaço para comércio ou que permitam ampliações para uso comercial também precisa ser pensado nos desenhos, não apenas o TER, mas também o SER.

Produção pública

- Crédito solidário atende movimentos e pequenos municípios – e um programa que deve continuar. Relataram-se dificuldades com trâmites burocráticos da CAIXA para desenvolvimento desse programa. Dificuldade para receber última parcela do financiamento, pois se exige o *habite-se* individualizado, que muitas vezes tarda devido à pendências do Município como a falta de regularidade da terra.

- Programas que agregam movimentos sociais e poder público tem capacidade de ampliar o atendimento;
- Programas e projetos habitacionais não podem prescindir da acessibilidade. É lei e não deve ser encarada como uma experiência ocasional. Deve-se ainda, priorizar projetos com arquitetura diferenciada.
- Problemas com a Resolução 460, relacionados com a contrapartida mínima de 5%: se beneficiário não poupa previamente, não consegue pagar contrapartida. Antes do empreendimento há custos que o beneficiário de baixa renda tem que arcar: alvará e projeto, por exemplo.
- Altos custos de acompanhamento de empreendimento com a Resolução 460: chegam a 10% do valor total.
- O problema é que o Sistema de Habitação de Interesse Social tem as mesmas exigências do Sistema de Mercado. Por exemplo, a exigência da propriedade do terreno pelo beneficiário para participação nos programas habitacionais; mais especificamente, a dificuldade de reconhecimento, pela CAIXA, de outras formas de propriedade nas exigências dos programas habitacionais como é o caso da concessão de direito real de uso.
- Os programas devem se inspirar no Estatuto da Cidade e pensar a posse da terra por meio de vários instrumentos, como a concessão de direito real de uso, apesar de todas as dificuldades na aplicação desse instrumento.

Levantamento dos custos de unidades e lotes nos programas habitacionais

Foram citados valores médios praticados nas capitais e em algumas cidades da região.

- **Lote**

Cidade	Valor unitário (out 2007)	Descrição
Mato Grosso: no interior	em torno de R\$ 2.200,00	(sem infra-estrutura) – lote de 200 m ²
Mato Grosso: no interior	R\$ 3.500,00	Com asfalto, luz e água lotes de 200m ²
Distrito Federal na periferia do DF	R\$ 20-25.000,00	terreno urbanizado
Cidade do entorno- Grande RIDE(20 a 30 km da DF):	R\$ 8-10.000,00	lote de 150 m ²
Tocantins - Palmas - periferia	R\$ 4.500,00	(urbanizado) – 250 m ²
Palmas - em setor mais central (área original do Plano)	R\$ 15-20.000,00	200 a 250 m ²
Goiânia periferia do centro	R\$ 9.500,00	com infra-estrutura lote de 200m

Unidade Habitacional

Cidade	Valor unitário (out 2007)	Descrição
Campo Grande– MS	R\$ 12.000,00	30 m ² com reboco e telha de barro. Empreiteira
Ponta Porã – MS:	R\$ 9.500,00	36m ² - mutirão (casa)
Palmas – TO	R\$ 12.500,00 A mesma unidade sai por R\$16.000,00 a 17.500,00 se construída por empreiteira	38 m ² – auto-gestão – Casa 1.0 (1sala+2q+coz+banheiro) – Projeto Construindo Juntos
Distrito Federal	R\$ 13.000,00	50m ² – cooperativa em auto-gestão: mão-de-obra por mutirão.
Distrito Federal	R\$ 16.000,00	empreitada global – 46,56 m ² (rebocada por dentro e fora, sem pintura).
Distrito Federal	R\$ 30.000,00	unidades verticais – 50m ² – 3 ou 4 andares – (auto-gestão com mão de obra paga)
Goiás	R\$ 15-16.000,00	36m ² (parede, no chão)
Goiânia (Sinduscon)	R\$ 39.000,00	42m ² . Com terra e toda a infraestrutura (preço por lote) empreiteira. Só a casa: R\$26.000 (com tributos).
Tocantins	R\$ 35.000,00	- (vertical) para quem tem capacidade de endividamento – 45/47 m ² .
Tocantins	R\$ 16.600,00 a R\$ 20.000,00	para baixíssima renda (vertical bloco) 41 m ² (sem piso)
Mato Grosso	R\$ 14.000,00	valor é repassado pelo Estado diretamente à prefeitura que escolhe o modo de contratação.

8.2.1.3 Tema: Arranjos institucionais e gestão da política habitacional

Sobre Gestão e Arranjos

- É constante a alteração dos arranjos na gestão do setor em estados e municípios. Há muita descontinuidade com a transferência de competências entre órgãos e secretarias. Grande parte dos arranjos é decorrência de oportunismo institucional e político. Na prática, as constantes mudanças nos arranjos setoriais existentes na maior parte dos estados e municípios são decorrentes:
 - da necessidade de ajustar-se a modelos impostos por financiadores ou pelos programas que estados ou municípios têm interesse em participar, ou seja, são decorrentes das exigências para acesso a recursos financeiros de outras fontes que não as próprias; ou
 - pela necessidade de refazer estruturas organizacionais para fazer cumprir novos acordos políticos do executivo.
 - da falta de uma política habitacional. Grande parte das intervenções é baseadas em ações focadas e que visam a produção imediata de solução a uma demanda, sem que sejam produto de um processo de conhecimento antecipado da problemática habitacional, de seu dimensionamento e priorização: em suma, sem planejamento..
- Não há um modelo ideal para a gestão do setor e no caso dos estados do Centro-Oeste existem arranjos bastante diferenciados. Entretanto, muitos participantes defendem que o setor habitacional deva ter o destaque correspondente a sua prioridade na ação pública. Isto é, o trato da questão habitacional deve merecer uma secretaria específica ou estar vinculado diretamente à secretaria que trata da problemática urbana.
- É freqüente o conflito na atuação entre as secretarias setoriais e as companhias de habitação. Quando as atribuições e competências não estão bem definidas, ocorre sobreposição, duplicidade de atuação, zonas de sombreamento ou mesmo vácuo legal, isto é, ausência de órgão que tenha por competência a definição de política e programas.
- Os esforços estaduais voltam-se quase exclusivamente à produção habitacional e quase nunca para definição de políticas. O planejamento e acompanhamento da ação pública governamental não são usuais.
- Falta integração das ações nas 3 esferas governamentais. As ações baseiam-se em programas desenhados em instâncias diversas, conforme a fonte dos recursos. Em geral, o Estado produz unidades e o Município apresenta a demanda. Em muitos casos a produção é fruto de parcerias com outros órgãos como o Incra.
- Há falta de integração e existem visões diferenciadas entre setores do mesmo governo.
- Muito freqüentemente a ação estadual no território do município desconsidera e desrespeita a legislação de uso do solo e o PD. A preocupação com o custo da terra se sobrepõe às diretrizes de ocupação de vazios urbanos, por exemplo.
- Não há instâncias de participação dos movimentos sociais. Recebem "pacotes" prontos dos governos estaduais. Falta efetivo trabalho social dos governos junto às

comunidades atendidas ou aos beneficiários dos programas. A participação deve ocorrer a partir da identificação da demanda da comunidade, passando pela escolha e discussão sobre alternativas (ou não) para localização do empreendimento, pela escolha da alternativa habitacional e da forma de produção.

Sobre Conselhos e Fundos

- Grande parte dos conselhos e fundos existentes não atende às exigências da lei n.º 11.124, no que se refere à participação de entidades públicas e privadas e segmentos da sociedade ligados ao setor, proporção de um quarto das vagas aos representantes dos movimentos populares e garantia do princípio democrático de escolha dos representantes.
- Além disto, a maioria destes estados e municípios desconhece o conteúdo da lei e considera estar cumprindo a exigência legal. Entretanto, os conselhos não atendem às normas legais de composição e possuem somente característica consultiva, opinando sobre diretrizes da política habitacional, quando deveriam fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e de atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais.
- Os fundos existentes são, na maior parte das vezes, administrados por algum órgão do setor público, sob orientação do executivo municipal, não possuem conselho gestor e não se submetem a diretrizes e critérios específicos e transparentes de alocação de recursos.
- Estados e municípios que possuem fundos com recursos a eles vinculados podem, no futuro, apresentar resistências à adequação de tais fundos às exigências da lei do FNHIS, no que se refere a sua forma de gestão. Em muitos casos, a adoção das novas regras fixadas pela lei federal pode diminuir, ou mesmo extinguir, a autonomia das administrações estaduais e municipais na gestão do fundo. Além disto, quando os fundos são alimentados por recursos próprios com fonte assegurada e em valores significativos, as administrações podem não identificar vantagem na transformação destes fundos, mesmo que para compor contrapartida.
- Porque não exigir de estados e municípios a criação dos fundos somente no momento em que houver condições de repassar os recursos aos fundos? Atualmente exige-se a criação dos fundos, mas os recursos federais são administrados por Programa, repassados diretamente ao orçamento municipal, sem passar pelos fundos.

8.2.2. Recomendações e propostas para o Planhab

Em relação ao tratamento das necessidades habitacionais

- Não falar em habitação ou em produção habitacional, mas em planejamento habitacional, o que significa considerar sempre a habitação inserida na política urbana e integrada às políticas setoriais. Luta pela Reforma Urbana trata não só da habitação estrito senso.
- Maior articulação entre a política habitacional de interesse social e as políticas sociais e urbanas operadas pelo MDS, bem como com as políticas voltadas para geração de renda.

- Integração de regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários, produção de unidades novas e melhoria nas moradias existentes;
- Flexibilização da legislação ambiental para viabilizar a regularização fundiária em áreas urbanas consolidadas;

No que se refere à produção, programas públicos e recursos

- O PlanHab tem considerar um conceito novo para a moradia, agregando o componente da assistência técnica como condição necessária para ter acesso ao financiamento/investimento. Plano tem que propor quebras de paradigmas tecnológicos.
- Tratar a política habitacional em relação às várias questões transversais, como projeto técnico-social, acessibilidade, tecnologia, condições dos moradores (por exemplo, idosos).
- Definir programas com mesmos objetivos, critérios e parâmetros projetuais (tipologias mínimas), porém devem variar de acordo com especificidades regionais.
- Respeito às peculiaridades regionais: permitir tipologias mistas (residencial e comercial), considerar as tipologias regionais na definição de padrões para tamanho de lote, considerar características climáticas, dar maior ênfase à habitação rural, etc.
- Definir padrões de qualidade para a produção habitacional, a partir de critérios regionais (culturais, climáticos, etc)
- Definição de novos critérios para a seleção de beneficiários dos programas habitacionais, utilizando a renda *per capita* (capacidade de pagamento).
- Os municípios com menos de 20 mil habitantes devem ser considerados no Plano com propostas específicas. São realidades diferentes.
- Melhorias habitacionais devem ser consideradas um programa importante para as cidades no CO.
- Incluir as demandas para moradias rurais (produção e melhoria) na política habitacional; buscar a integração com os órgãos e fontes de financiamentos responsáveis pelos problemas das moradias rurais;
- Fortalecimento e estímulo à criação de cooperativas habitacionais;
- Necessidade de integração entre os fundos federal, estadual e municipal, o estudo de mecanismos para definição de recursos específicos (parcela dos impostos) para Fundo de Habitação.
- Buscar a integração de diferentes fontes de recursos para financiamento da política e plano habitacional (FUNASA, INCRA, MCidades);
- Outros operadores devem administrar os programas, além da Caixa Econômica Federal.
- Penalização de governos locais que não cumprirem metas e não desenvolverem programas habitacionais.
- Proposta de campanha para divulgação do Plano Nacional de Habitação – PlanHab que trate das especificidades regionais, nos moldes da Campanha do Plano Diretor Participativo.

- Necessidade de investir na capacitação de técnicos municipais e estaduais, inclusive em relação á elaboração de planos locais de habitação.

Em relação à gestão e arranjos institucionais

- Deve trabalhar com a descentralização federativa que preveja a implementação da política habitacional e do PlanHab pela União, Estados e Municípios em conjunto, com distribuição clara de papéis, funções e, competências.; O Plano Nacional deveria encaminhar a proposta de que implementação possa ser feita por vários operadores;
- O Planhab deve ser também um guia executivo – prático - para enfrentamento do déficit, apresentar metas e estratégias para atingi-las, etc. Deve ainda trazer orientação metodológica para a implantação dos planos locais de habitação.
- A exemplo do SUS, pensar em um Sistema que tenha um modelo de gestão integrado e pleno, com classificação dos entes federados em níveis de gestão, conforme o cumprimento dos condicionantes: aqueles que responderem a todos os quesitos poderiam ter a “gestão direta dos recursos”. Outros estados e municípios que não tenham alcançado todas os dispositivos teriam uma gestão parcial.
- Deve-se pensar na consolidação do PlanHab em lei federal que contemple as realidades distintas do país e considere o sistema federativo;
- MCIDADES deve ser um efetivo articulador, indutor e garantidor da estruturação do Sistema Nacional de Habitação e da execução de uma Política Habitacional sustentada e sustentável. Para tanto, deve condicionar o acesso aos recursos federais ao atendimento das diretrizes e princípios da política nacional, aos planos diretores locais, às políticas setoriais nacionais e estaduais e, principalmente, assegurar a verificação deste atendimento. Algumas formas de garantir essa condição:
 - criar indicadores de avaliação dos programas federais ou de seus investimentos que não se restrinjam à quantidade de unidades produzidas ou ao número de famílias atendidas. Antes de tudo, deve considerar variáveis que avaliem o atendimento das diretrizes e dos ditames das políticas e dos planos habitacionais locais, estaduais e federais e ao Estatuto da Cidade.
 - criar indicadores de aferição da capacidade de gestão de estados e municípios e condicionar recebimento de recursos do FNHIS a etapas e estágios de estruturação, dentre eles, a existência d canais de controle social da política que valorize a participação dos segmentos sociais.
- **Maior controle sobre cadastros** de demanda. Definir melhor o que é necessário para um cadastro transparente e eficiente e de que forma ele deve ser gerido e controlado.
- **Fortalecer as capacidades gerenciais** das instâncias estadual e municipal. Estabelecer formas de alavancar o processo de criação de estruturas setoriais mais adequadas e perenes, para enfrentar a questão habitacional.

8.3 Seminário da região sudeste

8.3.1 Principais questões abordadas

8.3.1.1. Tema: Necessidades habitacionais

Necessidades

- Moradia deve ser tratada como Direito Fundamental e não somente como ordenamento territorial e ordem urbanística.
- Previsão de habitações planejadas para minorias (idosos, deficientes, mulheres vítimas de violência, quilombolas, indígenas, etc).
- Desburocratização do acesso a financiamentos, regulação e licenciamentos.
- Priorização de habitação para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos.
- Revisão na metodologia/ pesquisa Fundação João Pinheiro para melhor definição, quantificação e qualificação da composição do déficit habitacional. Aprimorar metodologia para medir necessidades habitacionais, com a definição de conceitos e indicadores mais precisos.
- Aprofundar o estudo sobre a questão das famílias conviventes.
- Instrumentos do Estatuto da Cidade não vêm sendo utilizados de forma adequada. Aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos municípios a fim de reduzir o preço da terra e possibilitar acesso a imóveis vagos.
- Falta de integração entre os órgãos relacionados com a política habitacional.
- A solução da habitação não passa só na pelo investimento nas grandes cidades. É preciso investir nas pequenas cidades e discutir o êxodo urbano.
- É importante trabalhar com reabilitação de áreas urbanas degradadas para posterior implantação de HIS.
- Necessidade de desenvolver programas de regularização fundiária dos conjuntos habitacionais irregulares.
- Todo programa de urbanização fundiária e urbanística precisa estar associado a um programa de melhoria habitacional. Durante anos as pessoas resolveram seus problemas habitacionais por si mesmas. Ocuparam as áreas, mas na maioria dos casos, estas áreas não têm infra-estrutura.
- Avaliar melhor as necessidades da população. Os estudos de demanda generalizam o conceito de família, como se todas fossem iguais, e não pensa sobre suas diversidades, como tamanho, etc.
- Muitas vezes as famílias já receberam um financiamento para a aquisição da moradia e quando necessitam ampliá-la não têm mais acesso a financiamentos.
- Muitas vezes a família acessa o recurso, mas ao terminar a construção a moradia não atende mais a suas necessidades.
- Revisão do público alvo de companhias como o CDHU e programas como o PAR, pois existem conjuntos novos feitos para pessoas com renda de R\$ 4000,00, que estão vagos por falta de demanda desta faixa.

- A velocidade de urbanização e a renda das famílias são incompatíveis com as necessidades. Quando não se tem oferta formal, de algum jeito as pessoas conseguem uma moradia e assim se cria a informalidade.

Conflitos

- Políticas de remoção sem planos de reassentamento e executadas com violência.
- Questões ambientais - resoluções sobre APPs geram muitas remoções e/ou inviabilizam conjuntos em terras disponibilizadas.
- O valor pago no momento das remoções (Cheque despejo) no valor de R\$ 5.000,00 não permite aquisição de nova moradia.
- Falta de transparência na aplicação dos investimentos públicos. (ênfase no PAC).
- Falta de transparência dos critérios de escolha dos beneficiados em programas públicos e dificuldade de acesso.
- Falta de diálogo entre poder público e movimentos sociais.
- Dificuldade no acesso à produção e financiamentos públicos.
- Descontinuidade de programas de locação social (bolsa aluguel) gera novas ocupações.
- Empresas públicas não provêem infra-estrutura em áreas com problemas de irregularidade fundiária.
- Ausência do Estado nas favelas – falta policiamento, infra-estrutura e serviços.
- Regularização de conjuntos e loteamentos junto ao Registro de Imóveis a partir do reconhecimento pela Prefeitura. Muita burocracia.
- Deve ser obrigatória a definição pelos municípios da disponibilização de terras, para construção de HIS, com melhores localizações e preços mais acessíveis.
- Há muitos vazios urbanos nos municípios mas não se consegue ocupar por questões de titularidade / registro.

Conflitos Ambientais

- Necessidade de avanço na discussão dos conflitos entre política habitacional e proteção ambiental com envolvimento da sociedade organizada e do poder público, em todos os níveis.
- Integração das políticas ambientais, urbanas e habitacionais.
- Remoção em áreas de proteção ambiental e manancial sempre acompanhadas de solução habitacional para as famílias removidas, bem como projetos de preservação fiscalização e destinação das áreas desocupadas de forma compatível com a proteção ambiental.

Experiências Relatadas

Santo André:

- O município de Sto André calcula que a urbanização de assentamentos informais (infra-estrutura, novas vias, remoções de áreas de risco, etc) gera um déficit de 30% de novas habitações. Pesquisa foi realizada em 150 favelas do município.
- Em Sto André as favelas têm aumentado nos últimos anos, apesar de ter cessado o surto migratório e ter diminuído a população.
- O município de Sto André tem 28.000 domicílios em favelas.

São Paulo:

- O CDHU-SP utiliza a mesma porcentagem de 30% de déficit de novas habitações em urbanizações de assentamentos irregulares e melhorias em cortiços.
- CDHU está desenvolvendo conjuntos habitacionais para idosos e deficientes físicos, que contam com atendimento de saúde completo através de parcerias intersecretarias (existem 02 conjuntos deste executados)
- No município de São Paulo muitas famílias estão sendo retiradas das áreas de mananciais e recebem apenas uma ajuda de R\$5.000 (cheque-despejo).
- Cadastro da COHAB aberto há 2 anos já tem 300.000 inscritos.

Rio de Janeiro:

- Algumas experiências de cooperativas habitacionais no município do Rio de Janeiro têm sido positivas.
- O Rio de Janeiro tem grandes vazios urbanos, onde poderia implantar HIS, mas não o faz por falta de regulamentação de instrumentos urbanísticos. É enorme a quantidade de áreas ociosas no Rio de Janeiro, galpões, depósitos em área portuária e isso poderia servir para baratear o valor da habitação e proporcionar moradia para as famílias perto de suas áreas de trabalho.

8.3.1.2. Tema: Fontes de recursos e financiamento

Formas de acesso aos recursos / financiamentos:

- Garantia de acesso aos financiamentos de habitação independente das condições do beneficiado em relação aos serviços de proteção ao crédito. A inclusão do nome SERASA e ao SPC não deve limitar acesso aos recursos.
- Necessidade de formas de comprovação de renda adequadas para o caso dos trabalhadores informais e para comportar a variação dos rendimentos mensais. Embora tenha havido alguns avanços nessa questão, ainda é preciso revisar os procedimentos e critérios atuais;
- Maior clareza, menos burocracia e mais flexibilidade no acesso aos programas habitacionais existentes pelas famílias de baixa renda;
- Muita dificuldade de viabilização dos projetos no PCS/FDS, especialmente na questão da análise cadastral das famílias.

- A CAIXA deve iniciar o processo de análise pelo beneficiário final e dar maior clareza aos procedimentos de análise (evita gerar e frustrar expectativas).
- Sobram recursos nos diversos fundos/programas existentes por problemas de gestão e dificuldades de acesso.
- Desconhecimento dos programas existentes e dos procedimentos de acesso constituem grandes barreiras aos potenciais mutuários.
- Incluir preparação das famílias (para receber o financiamento e para mantê-lo – empregabilidade e geração de renda)
- Priorização de atendimento deve obedecer a critérios técnicos, financiamentos existentes não atendem quem mais precisa.
- É preciso garantir de crédito com a utilização dos títulos de concessão de uso especial para fins de moradia e concessão direito real de uso.
- Quebrar o monopólio da Caixa como operadora de recursos destinados à HIS, porque a lógica bancária distorce as finalidades e objetivos dos programas habitacionais.
- Demora muito tempo para sair um financiamento pela Caixa: de 4 a 6 meses para aprovar o financiamento. Com a demora, o cidadão acaba tendo que tirar as certidões de novo e recomeçar o processo.
- Garantia de acesso direto aos recursos do FNHIS e SHIS pelas associações, cooperativas e outros movimentos sociais organizados de moradia.
- Pensar em linhas de crédito especiais para alguns grupos específicos (informais, idosos, famílias com renda até 2 SM - As famílias com renda abaixo de 2 SM ainda não conseguiram ser incluídas no sistema.).
- O PAR é o programa que tem melhor atendimento às famílias de baixa renda, mas sofre com a descontinuidade, insuficiência de recursos. Além disso, as famílias não podem usar seus próprios recursos de FGTS no PAR.
- Concepção de financiamento é sempre para o indivíduo e não há espaço para o financiamento coletivo ou para cooperativas. O financiamento não deveria ser sempre exclusivamente para pessoa, pois a criação de uma forma mais coletiva de propriedade pode ajudar a resolver do acesso ao crédito. Cada pessoa teria uma cota-parte, é um cooperado.

Desoneração da produção / financiamento

- Alto valor do seguro. É preciso repensar esta questão (o seguro é realmente necessário e deve ser proporcional ao risco? Em que proporção?)
- Alta carga tributária na cadeia produtiva da construção civil.
- Redução da Carga Tributária somente para produção de HIS.
- Racionalizar/reduzir custos de cobrança e da gestão dos financiamentos.

Fontes de recursos e subsídios

- Dificilmente o setor conta com recursos financeiros estáveis e permanentes para implementar a política habitacional de interesse social. Na maior parte das vezes os

recursos para investimento no setor são orçamentários, que dependem da prioridade do gestor público;

- Inexistência de fontes de recursos não onerosas garantidas para aplicação em habitação: tanto a nível federal como na maior parte dos estados
- Dispersão de fontes de financiamento, de subsídios e de programas.
- Regras de concessão de subsídios não estão articuladas com recursos para financiamento (recursos onerosos).
- Resolução 460 e PSH contam com poucos recursos e exigem muita contrapartida, além do custo da CAIXA na 460.
- Pensar em como utilizar os subsídios para alavancar maior participação da iniciativa privada.
- Questão do caráter fixo da moradia x mobilidade das famílias e seu impacto na modelagem e sustentabilidade do subsídio.

8.3.1.3 Tema: Produção pública e de mercado

Programas Habitacionais Públicos:

Localização / Remoções

- Programas de remoção deslocam trabalhadores de suas fontes de renda.
- Projetos de revitalização e ambientais estão desalojando sistematicamente sem apresentar alternativas para a população.
- A locação das famílias em conjuntos precisa considerar a diversidade familiar e não apenas faixa de renda.
- Prioridade tem sido o atendimento de áreas de risco, mas é preciso agregar a esta priorização as áreas com conflitos fundiários.
- É preciso estabelecer em que medida a produção da moradia tem relação com a regulamentação urbana (Legislação urbanística, plano diretor, reforma urbana).
- Estudar melhor os locais para implantação de programas habitacionais.
- As áreas infra-estruturadas precisam ser qualificadas e utilizadas para implantação habitação popular. Muitas dessas áreas estão sendo usadas para a construção de Shoppings Centers.

Produção / Demanda / Custo

- Não há critérios padronizados para avaliar os custos da produção habitacional.
- Não há profissionais, nem empresas, nem estrutura administrativa compatível com os recursos propostos pelo PAC para o setor habitacional.
- Necessário criar mais recursos para o setor e fomentar cadeia produtiva.
- Reduzir o custo da moradia não é um tema apenas de produção.
- As unidades produzidas pelo poder público precisam ter melhor dimensionamento.
- Definir critérios para estabelecer melhor a proporção entre provisão de novas habitações e qualificação (urbanização de favela, melhoria, revitalizações)

- É preciso articular os setores de construção público e privado. O Poder Público sozinho ou mesmo a iniciativa privada isolada, não conseguirão resolver a questão da habitação.
- É importante haver diversas formas de produção habitacional. Dentre eles programas com produção em auto-gestão e manutenção e reabilitação de conjuntos habitacionais existentes.
- O tamanho mínimo do lote em determinadas cidades é incompatível com a realidade. Aí se coloca a importância das ZEIS. Quando se baixa os limites de regulamentação, gera-se aumento de preços das unidades. A ideia das ZEIS e de admitir situações diferenciadas.
- Além da moradia os programas habitacionais precisam planejar ações de promoção social e geração de renda e de criação e de programas pós-ocupação.
- Quando o construtor é próprio morador, a preocupação com a qualidade da construção do imóvel se eleva.

Experiências Relatadas

Belo Horizonte:

- **Critérios de distribuição:** O arranjo institucional com o OP consegue estabelecer a prioridade nos critérios de atendimento. Sobre o orçamento destinado todo ano pela prefeitura, em torno da qual as demandas se organizam. Tem OP para urbanização de vilas e favelas e loteamentos clandestinos. Quase todas as vilas e favelas de BH têm um plano diretor local. A população decidiu que antes de fazer obra devia ter um planejamento. E hoje faz-se obras de caráter estrutural ao invés de obras pontuais. Estão fazendo prédio de apartamento na vila e as pessoas não saem de lá. Quando as pessoas participam do processo elas tendem a ficar no local.
- Existe conselho e uma política habitacional. Estão na 4ª Conferência. Orçamento participativo da habitação está tímido em vista do déficit, mas é um instrumento de organização. As famílias são escolhidas pelos núcleos e não pela prefeitura, desde que se enquadrem nos critérios da prefeitura.
- Estão trabalhando a questão do acompanhamento do crédito. Relacionam financiamento com produção. Trabalha com o PSH para complementar o recurso. Recursos do pró-moradia. E pelo PAR, entregaram 7 mil unidades.
- A maioria dos municípios mineiros ainda tem muitos vazios urbanos com infraestrutura já está instalada, onde poderia se produzir habitação de interesse social, mas não há interesse do empresariado. Nas licitações de municípios pequenos para produzir 20 unidades às vezes não aparece nenhum interessado.

Espírito Santo:

- **Conflitos:** O meio ambiente hoje é um dos maiores gargalos. (Resolução CONAMA/ Licenciamento). Só tem 6 municípios que podem se auto-licenciar no ES.
- Em Vitória já se pratica IPTU progressivo há algum tempo. É política da cidade.

Uruguai:

- **Quanto ao cadastro:** No Uruguai quando fazem um conjunto de HIS, o imóvel fica registrado em nome da associação e quando uma pessoa deseja vender o imóvel, a venda é feita pela associação, que vai encontrar alguém com um perfil parecido e não vai permitir que a valorização do imóvel seja aproveitada pela família como um ganho de capital.

Rio de Janeiro:

- **Quanto ao cadastro único:** No Rio de Janeiro, a milícia e o tráfico de drogas dominam a associação e seria temerário deixar a propriedade dos imóveis de programas habitacionais na mão deles.

8.3.1.4. Tema: Arranjos institucionais e gestão da política habitacional**Sobre Gestão e Arranjos**

- Em geral, mesmo tendo como atribuição a definição de diretrizes e políticas setoriais em sua esfera, municípios e estados não o fazem. As prioridades da ação governamental são estabelecidas quase sempre pelos programas de provisão de moradias ou pelas modalidades e condições estabelecidas por outras fontes de financiamento. Este fato torna as políticas e as estruturas pouco perenes e instáveis;
- É constante a alteração de estruturas organizacionais na gestão do habitacional em estados e municípios;
- Existem problemas regionais e metropolitanos que não contam com esfera institucional para enfrentamento de problemas comuns, portanto, há dificuldade para articulação de prioridades na resolução de problemas;
- Não existe maneira de resolver o déficit habitacional brasileiro sem planejamento articulado entre os 3 níveis de governo e sem a ação coesa de todas as políticas sociais em cada território e em cada comunidade
- Papéis e área de atuação não estão bem definidos entre os agentes públicos governamentais. Verifica-se que diversos órgãos atuam e financiam ações no mesmo município com critérios e diretrizes diferenciados (exemplo da cidade de São Paulo: CAIXA, prefeitura, COHAB, CDHU);
- Falta integração das ações nas 3 esferas governamentais. As ações baseiam-se em programas desenhados em instâncias diversas, conforme a fonte dos recursos (em São Paulo, existem mais de 40 programas federais e estaduais com possibilidade de investimento no estado);
- A falta de coordenação governamental e de um sistema de informação gera duplicidade de investimentos em um mesmo assentamento ou para um mesmo beneficiário. Há casos em que famílias recebem subsídio das 3 esferas governamentais e outras não recebem nenhum. Pode haver inclusive, conflito na forma de atendimento entre os diversos investimentos realizados em uma mesma área ou um para um mesmo público-alvo.;
- Um dos grandes entraves na viabilização dos empreendimentos habitacionais públicos ou privados é a dificuldades de articulação entre setores do próprio

governo na aprovação de empreendimentos ou regularização fundiária. Entraves especialmente com o setor de meio ambiente e com a área de recursos hídricos. Municípios não estão conseguindo licenciar empreendimentos por causa da Resolução n.º 369 do CONAMA;

- Na mesma esfera de governo, há diversos agentes públicos atuando na provisão habitacional, com diretrizes próprias e atuando de acordo com a necessidade identificada por cada agente e com as fontes de recursos. Este fato dificulta a efetiva implementação de planos e política habitacional pela própria administração pública;
- A quase totalidade das companhias de habitação encontra-se em situação de dificuldade para desempenhar o papel de agente financeiro e operador das políticas habitacionais;
- Muitas companhias habitacionais procuram se reestruturar e se requalificar para tornarem a ser agentes financeiros e operadores dos recursos habitacionais;
- No estado de São Paulo, as companhias habitacionais municipais e regionais legalmente têm uma área de atuação maior do que o território do município ou da região à qual estão atreladas. Existe uma sobreposição das áreas territoriais de ação das COHABs;
- É necessário definir melhor o papel de cada um dos agentes estaduais e municipais, especialmente das secretarias de habitação e das COHABs;
- O setor público estadual e municipal não possui capacidade para enfrentar a problemática habitacional, até mesmo em municípios das regiões metropolitanas.
- Dificuldades de informação e de diagnóstico sobre a produção habitacional pública e privada devido à indefinição de papéis, à sobreposição de ações e a falta de articulação entre os agentes públicos e privados. Não existem rotinas ou sistemáticas em qualquer esfera governamental de identificação das necessidades habitacionais em estados e municípios;
- Dificuldade de interlocução dos movimentos sociais com todos os níveis de governo
- Os canais institucionais de participação dos movimentos sociais (conselhos das cidades e dos fundos de habitação de interesse social) não garantem o atendimento das reais necessidades habitacionais das populações de baixa renda. Exemplo: a restrição legal ao acesso direto aos recursos dos fundos pelas cooperativas habitacionais;
- Falta trabalho social efetivo dos governos junto às comunidades atendidas ou aos beneficiários dos programas;
- Excesso de burocracia na CAIXA;
- Falta assistência técnica aos municípios. Grande parte dos municípios não tem capacidade para desenvolver seus projetos e seus pleitos para captar recursos. Com isto, as demandas habitacionais das populações de baixa renda não podem ser atendidas;
- Agentes, públicos ou não, do sistema habitacional desconhecem a totalidade de leis, decretos, resoluções, portarias, instruções normativas, circulares internas, dentre outros instrumentos que regulam em todos os níveis os programas habitacionais e sua implementação. É humanamente impossível conhecer todas as nuances das regras;

Sobre Conselhos e Fundos

- Grande parte dos conselhos setoriais ou de desenvolvimento urbano existentes possui somente característica consultiva, opinando principalmente sobre diretrizes da política habitacional e urbana, programas e planos;
- Há poucos fundos e conselhos gestores criados em consonância com a Lei 11.124/05 (exemplos de atendimento à lei: estado do Rio de Janeiro e município de Santo André).
- A maior parte dos fundos é composta por recursos orçamentários que dependem de prioridades políticas e financeiras do gestor;
- Indefinição dos papéis dos vários conselhos com atuação na área habitacional nas três esferas de governo (conselho das cidades, conselho de habitação e conselho gestor de fundo). Conflito entre decisões de conselhos.
- Forma de relacionamento dos conselhos, como instâncias de participação, com o poder público local. As grandes decisões são tomadas as diretrizes são definidas e a sua transformação em "tijolo, pedra e areia" nem sempre refletem essas diretrizes.

8.3.2. Recomendações e propostas para o Planhab

Necessidades

- Proibição de remoções sem atendimento de moradia digna, garantindo o direito à moradia da constituição e considerando improbidade administrativa a atribuição de verba de atendimento habitacional (cheque-despejo).
- Criação de programas massivos de prevenção ao despejo (mediante locação social, bolsa aluguel, dentro outros).
- Priorização e garantia de produção habitacional para famílias de até 3 SM em áreas centrais e áreas urbanas consolidadas. Fortalecer mecanismos que assegurem o direito à posse.
- Inclusão de novos arranjos familiares (homossexuais, solteiros, mães solteiras, etc) nos critérios de acesso aos programas de HIS.
- Atender as demandas habitacionais de grupos vulneráveis. (idosos, indígenas, mulheres vítimas de violência, pessoas ameaçadas).
- Aproveitamento dos imóveis vazios nas áreas urbanas para habitação social.
- Aperfeiçoamento de indicadores e componentes utilizados para quantificar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo através de:
 - Decomposição dentro de cada componente (co-habitação, comprometimento da renda com aluguel, congestionamento, etc).
 - Incorporação ao déficit habitacional do componente “remoção por ocupação em área de risco ou por necessidade de desmembramento em assentamentos precários” (favelas e cortiços).

- Decomposição do déficit entre aquelas situações que requerem novas terras e construções habitacionais que requerem apenas reconstrução sem novas terras.
- Encaminhamento de verbas do Ministério das Cidades ao 3º. Setor (ONGs e OSCIPs) com estrutura pré-aprovadas (CREA) para projeto, gestão, construção e controle de unidades habitacionais entregues à população.
- Curso pós-ocupação de moradores sobre questões ambientais.
- O plano deve ter um capítulo específico sobre Regularização Fundiária.

Produção

- Os programas devem respeitar as diversidades regionais, considerando as características das diferentes regiões quanto ao mercado imobiliário e ao preço da terra. Deve-se estabelecer critérios de priorização de programas habitacionais e suas áreas de atuação, como por exemplo, estabelecer critérios para distribuição de recursos entre programas de provisão e qualificação/ urbanização de favelas
- Maior pluralidade de programas, onde o preço não deverá ser único critério de distribuição das famílias. No cálculo da relação custo/benefício em cada tipo de programa, o custo não pode ser o único critério para avaliar o programa, devem ser considerados aspectos sociais, com uma maior reflexão sobre as necessidades das diferentes famílias.
- No cálculo dos custos das unidades devem ser considerados todos os aspectos envolvidos: terra, infra-estrutura, construção em si, administração.
- Os grandes empreendimentos de alto padrão devem associar, em áreas próximas, a implantação de ZEIS. Poderia se como exigência a um grande empreendimento a construção de moradias de baixa renda nas proximidades.
- As soluções pensadas no plano, apesar de este ser nacional, devem ter rebatimento no local (Planos Municipais).
- A transferência de imóveis de programas habitacionais por família beneficiadas não deve ser entendida com um problema em si, porque as famílias devem ter o direito de mudarem de local, a pessoa pode melhorar de vida e mudar para outro lugar. O que interessa é que essa transferência seja obrigatoriamente feita pra alguém de baixa renda, assim o programa continuará atendendo a demanda de baixa renda, e assegurando que a política de fato seja para a baixa renda.
- Usar a localização da habitação popular perto de fontes de trabalho como estratégica para controlar a venda de imóveis. Se a família for atendida na periferia ela irá vender a casa porque o custo de transporte é muito alto.
- Sobre os papéis dos agentes envolvidos na questão habitacional:
 - O Estado faria a política habitacional, as cooperativas produziram e os movimentos sociais e a sociedade organizada faria o controle social.
 - O Estado não precisa produzir diretamente as habitações, precisa é viabilizar o acesso, sendo que a construção pode ser terceirizada.
- Deve-se contratar empreitada global, tendo o grupo que irá o conjunto ocupar já pré-definido, para que este se envolva no projeto e execução.

- Toda mão de obra utilizada nas construções deve ser vínculo formal de trabalho, através de cooperativas ou contratação direta.
- A desoneração de impostos deve ser sobre o empreendimento específico, não sobre o material.
- Tratar a produção da moradia como atividade econômica, para alavancar a economia regional.
- Além da moradia os programas habitacionais precisam planejar ações de promoção social e geração de renda.
- A locação das famílias em conjuntos precisa considerar a diversidade familiar e não apenas faixa de renda.
- Considerar as propriedades imobiliárias da União para produção de HIS.
- É importante pensar como viabilizar obrigatoriamente o acesso à terra com infraestrutura para produção de HIS.
- Abolir sorteio como sistema de seleção de beneficiários.
- Ampliação da oferta de equipamentos sociais e programas de esporte, lazer, educação, cultura, etc nos conjuntos habitacionais.
- Adequações de projetos às necessidades às famílias de baixa renda, especialmente com aumento das áreas de cozinha e lavanderia.
- Redução do custo de produção das unidades por meio de tecnologias alternativas e matérias de baixo custo, garantindo a qualidade. Viabilizar tecnologias alternativas com cuidados ambientais, tais como: energia solar, captação de águas de chuva para banheiros e limpeza de áreas externas, coleta seletiva de lixo.
- Programa específico de habitação para idosos e deficientes, integrado com políticas sociais e de saúde (formas de acesso: locação social, reserva de porcentagem por empreendimento, e empreendimentos específicos, concessão).
- Sobre a questão dos idosos:
 - Criar mecanismos para inserção dos idosos nos atuais programas habitacionais.
 - Priorizar o atendimento de idosos nos programas de locação social.
 - Criar política nacional de habitação para idosos.
 - Observar os novos critérios de atendimento habitacional prioritário para idosos, incluindo acessibilidade.
 - Incluir os idosos nos conselhos habitacionais dos 3 níveis de governo.
 - Incentivar a construção de projetos até 15 unidades para idosos.
 - Republicas para idosos- alternativa emergencial.
 - Conjuntos habitacionais de idosos devem ser entregues com todos acabamentos.
 - Todos os projetos habitacionais novos devem atender critérios de acessibilidade.
- Aperfeiçoamento da lei de licitação visando a redução do custo da produção habitacional pelo poder público.

Fontes de recursos e financiamento

Ampliação das fontes de recursos para habitação do setor público

- Seria desejável concentrar/canalizar os recursos do governo federal no FNHIS (orçamento FGTS/FAT/FAR/FDS/OGU), com transferências carimbadas permanentes e sustentáveis. No entanto, do ponto de vista do controle social concentrar um único fundo deveria ser obrigatório.
- Harmonizar e articular todas as fontes de financiamento e subsídio na execução da política nacional, com base em regras e critérios claros.
- Fortalecer/criar fontes de recursos alternativas, perenes, direcionando-as de forma carimbada para o respectivo fundo de habitação:
 - No âmbito municipal: implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (IPTU progressivo, operações consorciadas, etc). Vincular o acesso dos municípios aos recursos/fontes estaduais e federais às implementação dos instrumentos previstos no Plano Diretor. Flexibilizar as formas de contrapartida municipal para não excluir municípios. Multar as construções irregulares e canalizar esses recursos para o FMHIS.
 - No âmbito estadual: destinação de tributos em nível estadual (ICMS, imposto de transmissão, outros).
 - No âmbito federal: destinação de tributos em nível federal (IPI/cadeia produtiva).
- Mapeamento dos conflitos como meio para garantia de recursos permanentes para HIS.
- Garantia de retorno aos fundos municipais de valores compatíveis com a capacidade financeira dos beneficiados, na alocação de recursos não onerosos federais e estaduais.
- Fundos de pensões estatais devem destinar porcentagem de seus recursos para financiamento de HIS.
- O FNHIS todo ano tem alocado um recurso para políticas habitacionais. Todo ano cria-se uma expectativa para o valor. Precisamos ter fundo com um valor definido. Como 1% do ICMS em SP (apesar deste também ser votado ano a ano).

Modelo de crédito (financiamento/ subsídio)

- Subsídios deve ser analisado em relação à modalidades, formato, racionalização, critérios, contrapartida do poder público e do mutuário.
- Princípios: transparente/ explícito, pessoal, temporário e intransferível.
- Estabelecer regras de contrato que garantam os princípios.
- Definir regras únicas para a gestão dos subsídios. Subsídio deve considerar a renda *per capita*.
- Definir critérios territoriais para planejamento e alocação de recursos.
- Formato de transferência da propriedade das unidades habitacionais deve seguir a modelagem do PAR – arrendamento.

- Critérios de concessão: valores/ tetos de subsídio definidos em função da capacidade de pagamento da família, custo local da produção, tipo de produto (casa, apartamento, lote) e índice de vulnerabilidade.
- Modelagem: uniformizada conforme o tipo de intervenção.
- Priorizar famílias com renda entre 0 e 3 SM.
- Estabelecer como referência o comprometimento de renda em torno de 15% (regionalizado) verso comprometimentos flexíveis segundo análise. Na COHAB-Campinas, os financiamentos com comprometimento de renda acima de 20% geraram uma inadimplência de 50%
- O subsídio deve ser progressivo. Hoje é dado de forma indiscriminada para diferentes faixas de renda.
- Os empreendimentos subsidiados devem conter um mix de faixas de renda;
- Sistema baseado no tripé: poupança prévia / subsídios /+ financiamento. A poupança prévia poderia permitir mais flexibilidade na aprovação cadastral, mas pode ser inviável para os extratos mais baixos de renda;
- **Incluir Aluguel Social no Plano**
 - Os recursos para subsidio não devem se limitar ao que é destinado pelo fundo de garantia. Tem que ter dotação no OGU. Faz parte da política separar recurso a fundo perdido. Mas o FGTS tem que garantir uma rentabilidade para o trabalhador.
- Lei de Responsabilidade Fiscal / Capacidade de endividamento impede o acesso do setor público a determinadas fontes e programas existentes e disponibilizados.

Gestão e Arranjos

- União e os estados devem assumir efetivamente a capacitação e a assistência técnica dos estados, municípios e agentes sociais, garantindo seu caráter permanente no SNH;
- Critérios de alocação de recursos e de priorização de investimentos (geográfico, populacional, faixa de renda, etc.) devem ser transparentes e publicizados;
- Incluir mecanismos que garantam a participação popular desde a formulação de políticas habitacionais até a implementação dos projetos habitacionais;
- Incluir mecanismos que garantam as especificidades dos agentes que promovem a auto-gestão da produção habitacional no desenho de programas e linhas de financiamento;
- Identificar e excluir duplicidades de papéis no sistema, tanto na mesma esfera (horizontal) quanto nas 3 esferas governamentais. Necessidade de ter um órgão que cumpra o papel de coordenar a atuação regional do setor público;
- Definir claramente papéis de conselhos, visando evitar, inclusive, conflitos nas diretrizes ou mesmo, nas prioridades de atendimento;
- Os conselhos definidores de política urbana e habitacional devem ser deliberativos em todos os níveis de governo e suas deliberações devem ser acatadas pelos agentes governamentais no momento de modelar planos, programas e modalidades;

- Criar sistema de informações para a política habitacional que abranja cadastro único de demanda, informações fundiárias e sobre produção pública habitacional;
- Criar função pública de mediador de conflitos fundiários e prevenção de despejo;
- União, juntamente com estados, atuarem na mediação e solução de conflitos ou de diretrizes de políticas setoriais (urbano *versus* ambiental; urbano *versus* rural)
- Diversificar os agentes financeiros que operam recursos voltados para habitação de interesse social.
- O cadastro deve ser único e feito por família, não por pessoa, para combater a “indústria” da venda de imóveis de programas habitacionais públicos. Se os programas forem vinculados às entidades organizadas possibilidade de uma a “indústria da venda de casas” torna-se menor.
- Associar as ações de habitação com o desenvolvimento urbano;
- Promover a integração das políticas sociais em um mesmo território ou em uma mesma comunidade. Implementar efetivamente o conceito de *habitat*;
- É urgente a simplificação, consolidação, publicização e disseminação permanente das regras do SNHIS, de seus programas, suas modalidades e de suas formas de operar;
- Criação da Agência Nacional de Habitação (proposta que gerou discussões no grupo sobre sua real contribuição para o SNHIS);
- Deve haver um cadastro único que evite a duplicidade de atendimento;
- Melhor discutir e definir o papel, alcance e forma de estruturação de um cadastro único. O cadastro não poder ser por família, mas por pessoa.
- Criação de conselhos de habitação deliberativos municipais e estaduais para garantir maior controle social. (conselhos devem ser eleitos)

Demandas para o IBGE

- Variáveis que foram tiradas do censo que precisam ser recolocadas:
 - Domicílio rústico – materiais empregados em paredes e cobertura.
 - Domicílios em conjuntos habitacionais.
 - Valor do aluguel.
- Variáveis que devem ser acrescentadas:
 - Domicílios em áreas de risco
 - Variáveis que possibilitem identificar famílias conviventes que integram o déficit (ver estudo município Campos de Goytacases e Diagnóstico de Condições Habitacionais do ESP da FSCADE/CDHU)
 - Variáveis que caracterizem o entorno do domicílio (pavimentação, iluminação, pública coletiva, etc)
 - Tipo de uso dos cômodos
 - Variável que permita identificar adensamento no lote (várias casas no mesmo lote, casa frente-fundo)

- PNAD:
 - Incluir as regiões metropolitanas de Campinas e Baixada Santista. Hoje só há informações para estado e RMSP.
 - Aperfeiçoar a indicação de domicílios em cômodos/cortiços e melhorar diagnóstico de identificação de cortiços já no arrolamento.

8.4 Seminário da região sul: síntese das contribuições

8.4.1 Principais questões abordadas

8.4.1.1. Tema: Necessidades habitacionais

O problema habitacional

- Os problemas da Região Sul concentram-se nas cidades, nas Regiões Metropolitanas e cidades-pólos. Em Porto Alegre, por exemplo, 30% da população vive em situação irregular.
- Assentamentos precários, com irregularidade fundiária e insegurança na posse da moradia. A regularização da moradia é importante, pois incentiva o investimento do morador na melhoria habitacional.
- Alegou-se também a importância das cidades médias, que recebem a migração das cidades menores e, por isso, apresentam um elevado crescimento populacional que, sem o devido planejamento, acaba por inviabilizar estes municípios. Elas têm uma maior disponibilidade de terras ociosas, porém o seu aproveitamento para provisão habitacional é insuficiente.
- Também para conter a migração para as grandes cidades, deve-se preocupar com a questão da precariedade da habitação rural e, desta forma, favorecer a permanência da família no campo.
- Deve-se ter atenção especial com os idosos e as mulheres chefes de família.
- No RS, são milhares de famílias que vivem próximos a linhas de alta tensão e em beiras de rodovias. Neste último caso, têm recebido ordens de despejo do governo do Estado.
- A defensoria pública não tem instrumentos para mediação de conflitos fundiários e assessoria jurídica às classes mais baixas (ex.: ações de despejo).
- Há muita ocupação de área de preservação ambiental, tais como mangues, dunas, fortemente presente no litoral de Santa Catarina.
- Apresenta precariedade habitacional em populações indígenas e quilombolas.
- O problema não é falta de moradia, mas acesso a ela. Há uma enorme quantidade de moradias vazias nas cidades.

Questão da terra

- O grande nó da política habitacional e de desenvolvimento urbano é a questão da demanda por terra urbana. Se ela não for resolvida, o resultado será a

segregação territorial dos mais pobres, expulsos para regiões distantes. Problema que deve ser abarcado no Plano Nacional.

- Deve-se atentar para as terras pertencentes ao poder público nos diferentes níveis de governo. No governo Federal, há dois exemplos importantes: RFFSA e INSS, donos de grande quantidade de terras.
- A RFFSA possui terras operacionais e não operacionais. Para as terras não operacionais, a solução é simples: repassa para a SPU, regulariza a situação e urbaniza. As terras operacionais dividem-se em dois tipos: aquelas de fato operacionais, que não servem para habitação e aquelas que estão concedidas para agentes privados cuja operacionalidade pode ser colocada em dúvida.

Quantificação do problema

- Contabilizar no déficit as necessidades de realocação de famílias, no caso de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários.
- Questionamento dos dados do IBGE e de seus aspectos metodológicos, que podem trazer dados imprecisos.
- O IBGE subestima os dados. Um levantamento na cidade de POA encontrou 79 mil domicílios precários, enquanto o IBGE apontava que havia 39 mil em assentamentos subnormais.

Estatuto das Cidades

- Observa-se uma falta de reconhecimento da legislação e sua implementação. Passados 6 anos do Estatuto das Cidades, seus instrumentos não foram aplicados, salvo raras exceções.
- O Judiciário enfatiza a questão da propriedade privada em detrimento da função social. Ele desconhece ou não há vontade política relacionada ao Estatuto das Cidades.
- Sugeriu-se uma campanha nacional para a aplicação do Estatuto das Cidades, tal qual ocorreu em relação aos Planos Diretores.
- A obrigação da criação de planos diretores para os municípios maiores de 20.000 habitantes foi benéfica, por um lado. Por outro, a exclusão dos municípios menores da obrigação fez com que eles se acomodassem.

8.4.1.2. Tema: Produção pública e de mercado

Programas Habitacionais

- Foram relatados vários programas habitacionais e produção de moradias que estão sendo implementados por estados, capitais e alguns municípios presentes; parte fundamental dos recursos são federais subsidiados: resolução 460/518 e do PSH. Estado e Municípios entram com contrapartida e caução. Alguns exemplos:

Local	Valor unitário	Descrição
Portão RS	R\$ 10.500,00	42 m2 (q/s/coz/banh), acabamento mínimo. Lote 8 x 20 com infra-estrutura básica
Estado do RS	R\$ 16.000,00	36m2 (2q/ s/ coz/ banh) Recursos do Estado (tesouro) – R\$8.000,00 Município contrapartida R\$ 8.000,00 (terra+infra+mão de obra)
	R\$ 2.500,00	Lotes urbanizados
	R\$ 2.500,00	Módulo sanitário
	R\$ 9.500,00 a 10.500,00	Custo sem valor da terra, na seguinte proporção: União (subsídio)- R\$5950,00 Estado R\$ 1.500,00 conta caução Município R\$ 2.100,00 (conta caução)
Cohapar	R\$ 14.000,00	Casa 40m2 União R\$ 6.990,00 Cohapar R\$ 7.000,00 Município – infra-estrutura

- Existe um leque de alternativas tipológicas sendo experimentadas: casas unifamiliares térreas, sobrados, edifícios de 2 pavimentos, 3 e 4 pavimentos. Unidades especiais para portadores de deficiências físicas.
- A maior parte das experiências acabam sendo a fundo perdido – sem financiamento ao mutuário final quando a renda é de até 1 salário mínimo.
- Problema habitacional na área rural. Existem várias cooperativas de crédito que trabalham com habitação rural nos estados do sul. Abarcam percentuais significativos dos leilões do PSH tornando-se um importante agente financeiro local.

Experiências relatadas:

- Prefeitura de Porto Alegre e cooperativas — produz-se unidades de 30 m². Valor médio: R\$ 8000/família, com a seguinte composição: a terra a cooperativa adquire; infra estrutura, aprovação do projeto e registro da área é paga pelo município; as unidades são executadas pelas cooperativas e financiadas descontando-se os recursos do PSH ou Resolução 460/518 de FGTS.
- A Cooperativa Cresol construiu em 2004-2006, 3800 unidades de habitação rural com recursos do PSH e a parte de contrapartida ou caução ou beneficiários foi financiado pelas cooperativas de crédito (6% aa + tr). Destinam-se aos sócios

da cooperativa com renda até 1 salário mínimo (agricultores familiares). O programa PSH exige que o agente financeiro entre com um valor (atualmente R\$ R\$ 3.800,00) que tem que ser financiado ao beneficiário final a uma taxa de 6% aa + tr. Além de financiar essa quantia, a cooperativa completa os valores (cerca de R\$3.000,00 com outra taxa de juros). Os R\$3.800,00 são pagos pelos beneficiários a uma prestação de R\$ 57,00 por 7 anos.

- Crédito solidário é um bom programa para se executar – deve continuar.
- Importância de criar / reforçar uma ação de assistência social pós ocupação das habitações .

Custos, métodos e tecnologia de produção

- Custos elevados do insumo terra para produção habitacional. Em Maringá o preço do terreno equivale a cerca de 30% do valor do empreendimento. Uma gleba bruta no perímetro urbano custa R\$900 mil o alqueire (24mil m²). Em município vizinho, fora da área metropolitana, é quase a metade do preço. Em Maringá, empreendimento da iniciativa privada de 300 m² sai por R\$ 50 mil – parcela em até 120 meses. Fila de demanda de 18 mil famílias. Em Maringá, para a solução do elevado preço da terra há uma tentativa de parceria com a iniciativa privada, a demarcação de ZEIS próximas ao perímetro urbano e a criação de um banco de terras.
- Em Itajaí, a gleba bruta de 20 mil m² sai por R\$ 500 mil.
- Incidência de impostos no custo da moradia é significativo, segundo estudos chega a ¼ do custo. Mão de obra formal também acresce custos (garantias trabalhistas e condições adequadas de segurança).
- Tecnologias tradicionais de construção têm se mostrado mais viáveis em termos de custos para habitações populares – até agora não apareceu solução alternativa compatível com os valores dos programas
- Deve haver incentivo à produção de tecnologias e materiais que reduzam os custos e que também sejam sustentáveis do ponto de vista ambiental. Incentivo a pesquisas para o desenvolvimento de novos materiais e novas tecnologias / pensar num projeto piloto, assimilando e aplicando inclusive os resultados de pesquisas já existentes.
- De acordo com regras da Caixa só é possível pagar a obra executada, com exceção para obra rural. Proposta de antecipação pela CAIXA do pagamento da primeira parcela da obra (atualmente só é paga a obra executado; beneficiário muitas vezes não conta com poupança prévia).

Trabalho social

- É necessário definir um valor fixo e uma padronização para o trabalho social nos programas habitacionais. Prefeitura deixa sempre o trabalho social por último e as famílias beneficiadas são muito vulneráveis socialmente.
- Qualificar os técnicos que desenvolvem o trabalho social.

Entraves para a ampliação da produção habitacional

- A falta de projetos não é um entrave para que os Estados obtenham recursos federais. Nos 3 estados representados existem mais projetos prontos e demanda cadastrada do que recursos disponíveis.
- Apesar das carências que existem e da boa capacidade administrativa de elaboração de projetos o sul recebe poucos recursos em função de indicadores sociais e econômicos que são mais gritantes em outros estados. Por exemplo: foco em palafitas, e em municípios com mais de 50 mil habitantes exclui grande parte dos municípios do sul .
- Meio ambiente, legislação de parcelamento criam exigências demais para aprovação de loteamentos destinados a HIS. As áreas se tornam mais caras.
- Existe uma lentidão e burocracia enorme da Caixa – está levando cerca de 6 meses para analisar um projeto.
- Critérios de seleção da demanda de atendimento: deve-se pensar em outros critérios – nome no Serasa não deveria ser impeditivo.
- Há dificuldades de financiamento à produção de casas de madeira porque o seguro não cobre este tipo de habitação.

8.4.1.3 Tema: Fontes de recursos e subsídios

Subsídios

- A maior parte dos programas públicos utilizam-se de subsídios federais– é estrutural para os programas que estão sendo desenvolvidos nos estados do sul.
- Necessidade de mudança linear dos limites de faixa de renda para a concessão de subsídios.
- Algumas famílias, por um pequeno acréscimo na renda, acabam excluídas do programa habitacional. Isso leva algumas famílias a mentir sobre a renda.
- O problema está nos limites de faixa de renda que são estanques.

Operações coletivas

- Questão problemática em projetos com operações coletivas da Resolução 460: subsídio variável conforme renda familiar gera um certo “mal-estar” na comunidade, pois famílias pagam prestações diferentes, sendo que as rendas não são tão díspares. Famílias pagam o mesmo produto, com prestações diferenciadas, para uma mesma comunidade.
- Proposta de que o grupo decida o valor das prestações. É possível? Difícil grupo decidir sobre o valor das prestações, pois uma família não quer pagar mais que a outra. Talvez levar em consideração a característica da comunidade como um todo.

Seleção de beneficiários

- Estruturar mecanismos de seleção de beneficiários e de concessão de subsídios que agilizem a liberação de recursos para a viabilização de empreendimentos.
- Necessidade de agilizar a chegada dos recursos para a realização do empreendimento, de forma que não seja atrelado à seleção dos beneficiários.

- Há casos de empreendimentos que ficam com imóveis vazios, pois não se tem beneficiários para o perfil da obra. Não se trata de “sobra”, mas de perfil do beneficiário.
- Há instrumentos que permitem definir a demanda para o empreendimento, com análise de viabilidade. Os problemas do Sistema Financeiro da Habitação no passado foram causados por descasamento entre salário e prestação. Proposta: agilizar a concretização dos empreendimentos por meio da análise de beneficiários (agilização do investimento para obra).
- Há um problema para contratação do Programa Crédito Solidário, devido à exigência de verificação cadastral do beneficiário no SPC. Proposta de acréscimo de financiamento para pagamento de dívidas da família, com o objetivo de retirá-la do cadastro negativo.
- Problemas com a comprovação de renda: em Itajaí, média de 7 cadastros rejeitados para a CAIXA aprovar 1 cadastro. Não existe uma orientação de procedimento prévio para seleção das famílias antes de comprovação da renda ser enviada para a CAIXA.

Fontes de recursos

- Há 7 milhões de domicílios no déficit na faixa até 3 s.m. Não há recursos garantidos no tempo para a área habitacional. Necessidade de fontes permanentes de recursos tanto a nível federal como nos Estados. Sem um cenário de recursos mais duradouro fica difícil construir planos de habitação.
- A Região Sul é muito exportadora, o que não gera recursos para os poderes públicos locais. Não há destinação assegurada de recursos estaduais para a habitação.
- Há uma concentração de recursos dos programas habitacionais com a União, sendo que os Governos de Estado entram com pouca porcentagem de recursos. Proposta de que os Governos de Estado se comprometam com a assistência técnica para a viabilização dos programas habitacionais.
- Para o comprometimento dos entes federativos, não deve haver preocupação de onde provém o investimento. Se existe uma definição clara de regras, o investimento aparece.
- Atualmente não é possível a vinculação de receitas, mas é possível a busca de alternativas para o comprometimento dos entes federativos.
- Utilização de receitas advindas dos instrumentos do Estatuto da Cidade como forma de financiamento da política habitacional e da ocupação de imóveis que não cumprem sua função social (base: art. 2º., I, IV, IX, X/Estatuto da Cidade).

Contrapartidas

- Programas ainda não são claros na definição das contrapartidas e Prefeituras não se planejam para garantir as contrapartidas necessárias.
- Prefeituras demoram para conseguir captar recursos dos programas e, quando conseguem, têm que disputar a contrapartida no orçamento da Prefeitura. As Prefeituras não conseguem se planejar garantir recursos para contrapartida.

- Recursos da contrapartida não estão previstos no Plano-Plurianual. Necessidade de definição clara de porcentagens de contrapartida.
- Dificuldades na relação entre Prefeitura e Legislativo para a previsão de recursos para habitação: há alteração da proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias na Câmara de Vereadores para o atendimento de acordos políticos. Politicamente, não há o que ser feito.
- Nas normativas dos programas há a previsão de certa porcentagem de contrapartida; porém, na execução dos programas, os valores de investimento das Prefeituras acabam sendo maiores.
- Se a prefeitura não tiver caixa para tocar a obra não consegue viabilizar o empreendimento, pois há dificuldade para sincronizar o cronograma com o pagamento.

Comprometimento das famílias beneficiadas com o subsídio

- Existem problemas com a capacidade de pagamento das famílias de baixa renda envolvendo o aumento das tarifas e o desemprego estrutural.
- No Paraná há decisão do Judiciário que permite que a família venda o imóvel subsidiado, apesar de decisão do conselho municipal de habitação impedindo a venda. Na região, apenas 10% das Prefeituras cobram prestações das famílias beneficiadas
- Em muitos momentos o dinheiro público acaba financiando a especulação imobiliária com a venda de imóvel subsidiado. Valorização do trabalho social para garantia de permanência das famílias no empreendimento. Envolvimento do beneficiário com a concretização da unidade habitacional deve acontecer antes, durante e depois do empreendimento, de forma a comprometê-lo com a unidade.
- Em Blumenau, Prefeitura realiza trabalho com as famílias que atrasam até 3 meses no pagamento das prestações. Houve melhora no cumprimento dos contratos com a possibilidade de acionamento judicial dos beneficiários, o que acaba gerando maior comprometimento das famílias. Proposta: adequação de contratos da CAIXA para possibilidade de permuta de imóveis, desde que haja acompanhamento social das famílias.

Agentes Financeiros/ Operadores

- Desburocratização dos agentes financeiros oficiais e aplicação de porcentagem sobre os lucros obtidos em operações financeiras.
- Diversificação de agentes que operam recursos voltados para habitação de interesse social, com devida regulamentação e qualificação da atuação.
- Cohabs poderiam ser estruturadas para assumir o papel da CAIXA, realizando com menores custos e descentralizando a administração. Problema de que normas da CAIXA que valem para o Amazonas também valem para o Ceará. Caráter nacional da CAIXA faz com que seja influenciada por pressão de órgãos de controle.
- No Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH está se repassando o custo da administração para o custo da obra. Permitir que outros

agentes operem recursos habitacionais, com regras claras para a seleção dos agentes.

- Regulamentação mais rígida quanto à atuação dos agentes financeiros por parte do Ministério das Cidades. Quanto mais agentes financeiros melhor se viabilizam as obras.
- Na CAIXA há uma diversidade de compreensões sobre procedimentos dentro da instituição. Proposta de descentralização dos agentes operadores e, também, dos agentes financeiros. Não se trata de competição da CAIXA, mas de parceria. Levará a competitividade e redução de custos.
- Necessidade de qualificação dos agentes financeiros/operadores.

8.4.1.4. Tema: Gestão e arranjos institucionais

Sobre gestão e arranjos

- O modelo das companhias de habitação deve ser revisto. A praxe do modelo vigente baseia-se na tradição de uma participação parcial da sociedade, somente daquelas pessoas que serão beneficiárias diretas dos empreendimentos projetados e idealizados pelo poder público, sem considerar a participação dos movimentos de moradia na definição de programas e prioridades de investimento, na escolha de áreas e na priorização dos atendimentos;
- Falta assistência técnica aos municípios. Grande parte das administrações municipais não tem capacidade para desenvolver projetos e ou pleitos para captar recursos. Os municípios também não têm técnicos para gerenciar e acompanhar as obras. Com isto, as demandas habitacionais das populações de baixa renda não podem ser atendidas;
- Em geral, mesmo tendo como atribuição a definição de diretrizes e políticas setoriais em sua esfera, municípios e estados não o fazem. As prioridades da ação governamental são estabelecidas quase sempre pelos programas de provisão de moradias ou pelas modalidades e condições estabelecidas por outras fontes de financiamento. Este fato torna as políticas e as estruturas pouco perenes e instáveis;
- É constante a alteração de estruturas organizacionais na gestão do habitacional em estados e municípios;
- Falta integração das ações nas 3 esferas governamentais. As ações baseiam-se em programas desenhados em instâncias diversas, conforme a fonte dos recursos.
- As cooperativas habitacionais têm grande importância na Região Sul, tanto urbanas quanto rurais. São grandes parceiras das COHABs e dos governos municipais e estaduais na promoção habitacional;
- Papéis e área de atuação não estão bem definidos entre os agentes públicos governamentais. Verifica-se que diversos órgãos atuam e financiam ações no mesmo município com critérios e diretrizes próprios e diferenciados (exemplo: as cidades de Londrina e Curitiba, onde atuam concomitantemente a CAIXA, a prefeitura, a COHAB municipal e a COHAPAR);

- É necessário definir melhor o papel de cada um dos agentes estaduais e municipais, especialmente das secretarias de habitação e das COHABs;
- Grande parte do setor público estadual e municipal não possui capacidade institucional para enfrentar a problemática habitacional;
- Os canais institucionais de participação dos movimentos sociais (conselhos das cidades e dos fundos de habitação de interesse social) não garantem o atendimento das reais necessidades habitacionais das populações de baixa renda. Exemplo: a restrição legal ao acesso direto aos recursos dos fundos pelas cooperativas habitacionais;
- Os manuais dos programas do Ministério das Cidades são pouco acessíveis, especialmente para os movimentos sociais.

Sobre conselhos e fundos

- Os mais recentes modelos de participação popular (conferências e conselhos) adotados na definição das diretrizes das políticas habitacionais nas 3 esferas governamentais são um grande avanço e estão em processo de construção e amadurecimento. Mas ainda não garantem o controle social sobre as prioridades de investimento e de atendimento dos recursos públicos para as populações de baixa renda;
- Grande parte dos conselhos setoriais ou de desenvolvimento urbano existentes possui somente característica consultiva, opinando principalmente sobre diretrizes da política habitacional e urbana, programas e planos. O próprio Conselho das Cidades tem caráter consultivo: basta verificar suas competências;
- Há poucos fundos e conselhos gestores criados em consonância com a Lei 11.124/05;
- Indefinição dos papéis dos vários conselhos com atuação na área habitacional nas três esferas de governo (conselho das cidades, conselho de habitação e conselho gestor de fundo). Os conselhos que detêm gestão de fundos serão privilegiados, pois suas decisões terão implementação garantida, e os outros conselhos ficarão relegados ao segundo plano. Possibilidade de conflito entre decisões e diretrizes dos diversos conselhos.
- A maior parte dos fundos é composta por recursos orçamentários que dependem de prioridades políticas e financeiras do gestor;

8.4.2 RECOMENDAÇÃO E PROPOSTAS PARA O PLANHAB

Sobre necessidades habitacionais com controle social

- Importância de qualidade de coleta, definição de metodologia e transparência no dimensionamento do déficit (qualitativo e quantitativo) e necessidades habitacionais, considerando que esses dados são uma das bases para a distribuição de recursos. Considerar outras possibilidades de cadastros e métodos (ex: SISTN da CAIXA, cadastro do Bolsa Família)

- Levantamento e coleta de dados, definição de questionários sobre necessidades habitacionais pode se dar com participação de comunidades, lideranças e entidades de movimentos populares.
- Realização de diagnóstico e análises participativas sobre as necessidades habitacionais.
- Elaboração de censo habitacional pelo IBGE para melhor caracterização do déficit habitacional qualitativo e quantitativo.

Sobre fontes de recursos e subsídios

- Simplificar e unificar os programas habitacionais que contam com subsídio total ou parcial, tanto em relação aos subsídios concedidos pelos agentes federais como pelos subsídios concedidos por estados e municípios;
- Recursos poderiam ser agregados em um fundo com um mesmo padrão de funcionamento dos programas. Com a reunião haveria maior controle social
- Subsídio não deve ser total e as famílias devem contribuir e entender que podem realimentar os recursos para a política habitacional. Promover a participação das famílias no financiamento da construção da moradia (mesmo que pequeno), visando acabar com o subsídio total, como ação pedagógica. Considerar contrapartidas das comunidades, para evitar doações gratuitas de moradia.
- Adotar critérios, além da renda familiar, para a concessão de subsídios: adotar a análise de renda *per capita* e considerar a diversidade regional da renda.
- Proposta de que a renda do idoso deva ser avaliada de forma diferenciada.
- Comprometimento dos entes federativos no financiamento habitacional com papéis claros e pactuados no Plano Nacional de Habitação: definição de percentuais de comprometimento da União, Estados e Municípios na implementação dos programas habitacionais. Instituir percentual fixo do Orçamento dos Municípios, dos Estados e da União para Habitação de Interesse Social, destinado aos fundos de habitação, observando os seguintes percentuais fixos mínimos: 2% para Municípios, 3% para Estados e 5% para a União.
- Proposta de participação dos entes federativos no financiamento da habitação: estudo sobre a arrecadação dos impostos mostra que 60% é destinado para a União, 30% para Governos de Estado e 10% para as Prefeituras. Em Goiás, o custo médio da terra mais a infra-estrutura chega a 10% do valor do empreendimento. Por meio dessa proposta, o custo de empreendimento seria assim distribuído: 60% para a União, 30% para o Estado e 10% para o Município.
- Permitir que Estados deliberem sobre as prioridades de investimento dos recursos oriundos do Governo Federal: proposta de que o Governo Federal defina o montante de recursos destinados a cada Estado, que definirá as modalidades de atendimento e as prioridades segundo as especificidades da região.
- Criação de “cadastro positivo” baseado no histórico de pagamento para o acesso ao financiamento habitacional. Dificuldades com a comprovação de renda, principalmente quanto à informalidade e ao cadastro negativo. Outra sugestão é que parte dos recursos pode ser utilizado como caução substituindo a análise de crédito individual de cada pessoa.

- Vincular saque da conta do FGTS do beneficiário ao cumprimento do contrato do programa habitacional subsidiado (proposta que só resolveria a questão dos trabalhadores formais).
- Aprimorar o marco legal na área habitacional de modo a garantir o comprometimento das famílias beneficiadas com programas habitacionais subsidiados.
- Necessidade de revisão do direito imobiliário: amarras legais para a cobrança dos beneficiários (hoje se incentiva a inadimplência, pois a família paga todos os financiamentos, menos o da casa própria);
- Necessidade de se ampliar o rol de agentes financeiros, além da Caixa, que possam acessar outros recursos (só o PSH admite outros agentes como cooperativas).

Sobre produção habitacional

- É necessário revisão dos critérios de seleção das propostas junto ao Ministério das Cidades, principalmente no FNHIS. Os critérios adotados de priorização do atendimento acabam penalizando os estados do sul. Há que se ter critérios regionais de distribuição de recursos, de acordo com a realidade local.
- Substituir programas por linhas de financiamento – só assim vamos conseguir avançar na questão da produção, em cada município, da forma como sabe fazer, com os métodos mais adequados para cada município sem precisar se enquadrar em manuais que são feitos pela esfera federal
- Necessidade do PlanHab incorporar a questão fundiária como questão estrutural do plano (regularização fundiária, acesso à terra urbanizada, uso dos vazios urbanos, exigência da função social da propriedade, especulação)
- Articulação e reestruturação dos programas existentes, de modo a promover com eficácia o enfrentamento do déficit habitacional.
- Moradias na área rural – deve haver ações públicas específicas para esta problemática que incluam ações de outros Ministérios.
- Programa que incentive a auto-gestão por parte das associações e que seja, ao mesmo tempo, um instrumento de qualificação de mão de obra . É acertado o repasse de recursos diretamente para as associações como foi aprovado recentemente;
- Destinar algum percentual do que se financia na busca de novas tecnologias e em sua aplicação na produção habitacional.
- Aprimorar o estudo do impacto do preço da terra no financiamento habitacional, considerando a diversidade regional.
- Criar mecanismos eficientes que possibilitem a produção/aquisição de lotes para Habitação de Interesse Social (base: art. 2º., III/Estatuto da Cidade).
- Necessidade de se pensar em uma política de desoneração tributária, tanto para materiais de construção, quanto para a mão de obra empregada na construção habitacional de baixa renda;
- Os programas habitacionais devem prever um percentual fixo dos investimentos para o trabalho social. Assegurar porcentual do valor de participação das famílias

no financiamento habitacional (prestações) para custeio do trabalho social. Proposta de que remuneração da CAIXA seja revertida para o trabalho social (sendo que a remuneração da CAIXA seja viabilizada com recursos fora dos programas habitacionais).

- Cadastrar e utilizar as terras públicas (federais, estaduais e municipais) para provisão habitacional, regularização fundiária e implementação da reforma urbana.

Sobre gestão e arranjos

- PLANHAB deve reforçar o conceito de *moradia* (amplo e abrangente, que englobe o entorno social, físico e ambiental) ao invés do conceito de *casa*.
- Articulação das políticas públicas de outros setores com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, considerando o caráter propositivo, fiscalizador e deliberativo, compreendendo os quatro eixos (habitação, saneamento, planejamento e mobilidade), considerando, ainda, as necessidades de integração de todas as políticas na elaboração do PLANHAB e de evitar a fragmentação das políticas públicas;
- MCidades deve criar e implantar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, por meio de lei, no qual deve constar um fundo nacional de desenvolvimento urbano, ao qual o FNHIS deve ser incorporado, para integrar as políticas e criar critérios articulados;
- Criação imediata de Sistema de Informações Habitacionais nacional de acesso amplo e dos sistemas estaduais e municipais para facilitar o processo decisório, o acompanhamento e controle das políticas públicas;
- Para reforçar sua legitimidade, a Política Nacional de Habitação e o PLANHAB devem ser submetidos ao Congresso Nacional, para garantir que sejam políticas e ação de Estado e não de governo. Não fazer uso unicamente de decretos, portarias e resoluções para institucionalizar políticas, programas e ações;
- Os estados devem ter o papel de agentes técnicos regionais do MCidades, promovendo assistência técnica e capacitação dos municípios, para que possam aumentar sua capacidade efetiva de enfrentar e resolver o déficit habitacional. E para tanto, os estados devem ser remunerados pela União/FNHIS.
- O Sistema Financeiro da Habitação de Interesse Social deve encontrar formas de exigir que seu agente operador (CAIXA) e seus agentes financeiros atuem como banco social, buscando participar da busca e da articulação de soluções para superar as limitações impostas para o financiamento das populações de baixa renda e reduzindo prazos na análise a aprovação de projetos e cadastros;
- O PLANHAB deve orientar suas ações e programas buscando atender ao princípio da sobreposição do interesse público ao interesse privado (conforme art. 1º, parágrafo único do Estatuto da Cidade);
- Garantir o papel de agente promotor de empreendimentos habitacionais para as cooperativas habitacionais; Garantir apoio a cooperativas habitacionais, por intermédio do Programa de Crédito Solidário e de outros programas que vierem a ser definidos pelo Plano;

- Promover e financiar a capacitação a formação de todos dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Formação de gestores públicos e agentes sociais para política habitacional e de desenvolvimento urbano;
- Promover e financiar a reestruturação administrativa e gerencial de estados e municípios para atuação na PNH;
- PLANHAB deve recomendar como condição de sucesso na implementação da PNH a revisão urgente da Lei de Registros Públicos (n.º 6.015/73) e da Lei de Parcelamento (n.º 8.666/79).
- No processo de construção e elaboração do PLANHAB, os Cartórios de Registro de Imóveis devem ser envolvidos no debate;
- Inclusão no PLANHAB de política/plano de prevenção de despejos, com regulamentação de mecanismos legais para sua prevenção, considerando as áreas ameaçadas de despejo como áreas de risco;
- Ampliar a articulação entre poder público e privado (parceria público-privada) para facilitar a regularização fundiária. PPPs devem ser estimuladas na sistemática do processo de regularização fundiária, cuidando que estas parcerias sejam bem regulamentadas e garantindo o controle e acompanhamento por parte do setor público e das instâncias de participação.
- Estimular que se criem formas específicas de gestão consorciada de habitação entre os municípios de RMs, respeitando as realidades regionais;

Sobre conselhos e fundos

- Os conselhos que definem as macro-diretrizes de política habitacional (municipais, estaduais e nacional) devem ter efetivo poder de decisão e os conselhos dos fundos (municipais, estaduais e nacional) devem garantir de recursos permanentes para o financiamento do setor habitacional;
- Conselhos (municipais, estaduais, nacional) do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano com caráter deliberativo, propositivo e fiscalizador, devendo, para sua composição, observar os percentuais do Conselho das Cidades;
- Formação/composição dos Conselhos das Cidades, em processos de Conferência, devem ter seus delegados eleitos e não indicados e sua composição deve representar a pluralidade de atores sociais;
- As Conferências devem ter poder político de decisão e suas resoluções devem ser respeitadas, acatadas e implementadas pelos gestores públicos e pelos agentes da política habitacional;
- As instituições e instrumentos do PLANHAB devem garantir a participação e o controle social na sistemática que vier a ser adotada, assim como devem assegurar o cumprimento das leis que os garantem. Respeitar a participação popular como forma de respeito à sociedade;
- Criar formas específicas de gestão de habitação consorciada entre os municípios para as RMs, observando as realidades regionais;
- O grande desafio é o controle social da política. O Estado brasileiro executa suas políticas sem a participação dos movimentos sociais em todas as etapas do processo;

- Garantir o estabelecido na lei federal para ampliar a participação popular no conselho gestor do fundo habitacional com amplas possibilidades de controle social. Valorizar as conquistas já estabelecidas para fortalecer os conselhos e o controle social.
- Propor aos conselhos dos fundos que revejam as regras regionais de distribuição de recursos ou se criem critérios regionais específicos que não excluam estados municípios e formas de organizações regional da Região Sul;
- Na estrutura de "descentralização administrativa", fazer expressar a pluralidade dos atores do processo na composição dos órgãos deliberativos desta, inclusive com relação à Política Estadual de Habitação (com base no art. 2º, inciso II do Estatuto da Cidade);
- Criação de cartilhas, publicização e distribuição permanente sobre o funcionamento dos programas para que os movimentos sociais tenham efetivo acesso ao conteúdo dos programas.

8.5 Seminário da Região Nordeste: : síntese das contribuições

8.5.1 Principais questões abordadas

8.5.1.1. Tema: Necessidades habitacionais

Precariedades:

- Aumento progressivo de assentamentos nas periferias das grandes cidades, resultado, inclusive, das migrações do campo. Grande extensão de bairros populares com infra-estrutura precária.
- Assentamentos precários em áreas de risco: encostas de morros, palafitas, áreas sujeitas a alagamentos na época das chuvas, ocupação em "grotas" e fundos de vale.
- Assentamentos precários em áreas de mananciais, beira de rios e córregos, orla de lagoas urbanas.
- Grande parte do déficit habitacional das áreas rurais está relacionado aos domicílios rústicos, casas precárias de barro, sujeitas à infestação de barbeiros e sem banheiros.
- Falta de política habitacional específica para cidades pequenas e zonas rurais. Na Paraíba, algumas agrovilas, resultado da invasão da atividade canavieira, são maiores que algumas vilas e cidades do interior e não possuem infraestrutura mínima, por serem consideradas áreas rurais.
- Tendência de crescimento da população idosa na zona rural ocasionado por êxodo de jovens em busca de oportunidades nas grandes cidades.
- Para qualificar melhor demanda habitacional, deve ser financiada pesquisa nacional

Conflitos

- Ocupação irregular do entorno de conjuntos já implantados. Dificuldades de manutenção destas famílias e de regularização fundiária dessas ocupações por falta de recursos e legislação específica.
- Conflitos gerados pela disputa de localização. Comunidades são deslocadas de áreas próximas aos centros urbanos para implantação de empreendimentos mais valorizados.
- Pressão da especulação sobre as áreas populares urbanizadas, ocasionando a expulsão e deslocamento de populações. Isto tem acontecido também em áreas de ZEIS, como no exemplo citado de Brasília Teimosa. De forma geral, as pressões se dão pela mudança progressiva da faixa de renda, assim como pela extinção da ZEIS. Capital vinculado ao turismo imobiliário exerce pressão sobre áreas de dunas e favelas em áreas de interesse turístico.
- Conflitos entre áreas de preservação e uso habitacional. Nas unidades de conservação como Fernando de Noronha/PE, se confundem a atuação de vários entes no mesmo espaço.
- Grandes projetos e empreendimentos públicos e privados em cidades e regiões próximas geram pólos de atração que impactam no território de mais de um único município. Não há planejamento de impacto, o que resulta em aumento da demanda habitacional e crescimento urbano desordenado.
- De forma geral, o poder público não atua de forma preventiva para remediar os impactos, inclusive no que se refere aos empreendimentos do PAC. Falta adequação na legislação, previsão de necessidades futuras. Só os planos diretores não resolvem. Impactos incluem a valorização do solo urbano. Fenômeno também se verifica em cidades do interior e em áreas rurais, a exemplo da expansão de monoculturas extensivas (cana, soja, etc.). Este fenômeno foi observado na implantação de empreendimentos turísticos em toda a orla oceânica do NE, estaleiros, complexo portuário-industrial de SUAPE, aeroporto em São Gonçalo do Amarante.
 - O Poder Público local oferece duas alternativas para o remanejamento de famílias de áreas ocupadas: o deslocamento para conjuntos habitacionais distantes ou a indenização em dinheiro para que as famílias procurem suas próprias alternativas.
 - O deslocamento, muitas vezes forçado ("*despejo camuflado de relocação*") e para localidades distantes, "desterritorializa" as populações, principalmente no que diz respeito às estratégias familiares de trabalho e renda.
 - O recurso oferecido a título de "indenização" pelo remanejamento não é suficiente para a relocação das famílias em condições semelhantes a anterior. Não é computado na "indenização" o valor de localização da moradia.

Política de Terras, questões fundiárias, imóveis vazios e vazios urbanos :

Instrumentos do Estatuto da Cidade

- Os Municípios precisam ter uma política de terras. O instrumento das ZEIS isolado não é suficiente. Os governos precisam investir nas ZEIS e implementar projetos. Necessário demarcar ZEIS em áreas que recebem investimentos públicos em urbanização de assentamentos precários e HIS.
- Dificuldade de se estabelecer os parâmetros mínimos para as ZEIS. Deve-se criar instâncias de deliberação para analisar caso a caso, tais como comissões de gestão local.
- Em áreas mais valorizadas as ZEIS não são eficientes como instrumento de acesso à terra.
- Assim como o Estatuto das Cidades e Planos Diretores são insuficientes para conter as pressões sobre áreas populares, o PLANAH pode se tornar refém da especulação. Na área urbana, desapropriação é uma questão judicial e o judiciário é conservador e despreza a função social da propriedade.
- A não utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, como o direito de preempção, o IPTU progressivo, a utilização compulsória, etc., seja por problemas de aplicação, por falta de regulamentação ou mesmo dificuldades relacionadas ao conservadorismo do judiciário, pode colocar em risco as conquistas advindas da aprovação do Estatuto das Cidades.
- Necessidade de articulação entre política fundiária e política habitacional.

Imóveis vazios/ Áreas centrais

- É preciso considerar os imóveis vazios e abandonados, especialmente nas grandes cidades, para o atendimento do déficit habitacional pelo PlanHab. A construção de unidades novas não é a única alternativa para atender o déficit. Pensar programas de uso das áreas centrais que minimizem o problema da gentrificação nas áreas centrais (caso de Salvador - recuperação do Pelourinho).
- Os Municípios precisam aplicar os instrumentos da função social da propriedade, em especial nas áreas centrais, nos edifícios abandonados e vazios.
- Necessidade de programa específico de recuperação de imóveis de interesse histórico, para habitação, por meio de incentivos fiscais que sejam atrativos para os empresários.
- Necessária utilização efetiva do direito de preempção e de uma política de desapropriação de áreas urbanas para uso social.

Regularização fundiária

- A irregularidade fundiária é grande, inclusive em relação aos novos empreendimentos públicos.
- Fundamental resolver a questão da regularização fundiária. Necessidade de flexibilização de algumas exigências. Nos empreendimentos do PSH e Resolução 518, o agente promotor não recebe a última parcela do repasse por falta de regularização fundiária, repercutindo na finalização e entrega das unidades.

Preço da terra urbana

Nas RMs, a questão habitacional tem que ser pensada de forma regional.

- Os Municípios estão abandonando o controle urbano.
- Criar instrumentos para controlar a valorização imobiliária onde há urbanização de favelas.
- O planejamento deve ter acesso aos bancos de terra públicas e cadastros de terras particulares. Caracterizar de fato os vazios urbanos, principalmente os terrenos mais centrais, próximos aos benefícios da cidade.

8.5.1.2 Tema: Produção habitacional

Tecnologias construtivas: uso de tecnologias alternativas, adequadas ao clima, materiais disponíveis na região e aproveitamento da mão de obra local.

- É necessário abrir a possibilidade de utilização de outras técnicas construtivas que ampliem o leque de alternativas para além das tradicionais. Existem técnicas baseadas na experiência local, com base social que estão sendo perdidas. Dentre as possibilidades de técnicas construtivas tradicionais que podem ser reavaliadas para a produção habitacional em escala surgiu a proposta da taipa, que gerou grande controvérsia. Esta pode ser resumida em duas posições:
 - Casa de taipa não é precária em si, pois é um tipo de tecnologia que pode ser bem feita.
 - Casa de taipa gera impacto ambiental e está relacionada à periferias, manguezais, matas ciliares – no momento que se discute um plano discutir casas de taipa é retrocesso.
- Problemas de aceitação de novas tecnologias pela CAIXA (devido exigências de aprovação por IMETRO, ABNT, etc).

Experiências relatadas:

- Universidade Federal de Campina Grande/CNPQ: Casa feita com 16.000 tijolos de solo cimento (1 saco de cimento produz 480 tijolos)
 - Vantagens: reduz impacto ambiental dos processos de queima dos tijolos; conforto térmico.
 - Uso de cisterna para abastecimento de água (adequado para ambiente rural). Reaproveitamento da água.
 - Preocupação com resultado estético.
- Projeto piloto de casa feito pelo sindicato do gesso. Economia de acabamento (49m², R\$ 13 mil, com BDI, sem terreno).

Inovações no processo de trabalho na construção, com materiais tradicionais e barateamento da produção.

- É possível baratear a construção a partir da utilização de métodos mais racionais de trabalho mesmo utilizando-se de materiais tradicionais .

Experiências relatadas

- Em sistema de mutirão assistido nas cidades pequenas da Paraíba, as unidades custam entre 8 e 8,5 mil reais.
- Experiência Viana e Moura, Pernambuco: grupos de produção (2 pedreiros e 2 serventes); mantém 15 grupos em 3 cidades que se revezam; produzem 70 casas por ano
- Belo Jardim (município com 70 mil habitantes, estado da Pernambuco, 180 km de Recife): casas de 49,5 m², acabamento completo – piso de cerâmica, forro de gesso, massa fina alvenaria); lote de 160 m²; preço de venda R\$ 21.900,00; terreno R\$ 1.200,00; lucro R\$ 3.000,00.

Questões de Projeto:

Tipologias e necessidades mínimas:

- Inadequação da metragem e programa das unidades ao tamanho e necessidades das famílias. Caso da Bahia: casas de 18 a 26 m² produzidas no governo anterior são de tamanho insuficiente para famílias mesmo que não tão numerosas..
- Não se estuda ou desenvolve-se uma metodologia de projeto para casa popular. Deve criar de modelos e necessidades mínimas garantidas que levem em conta:
 - acessibilidade de pessoas com necessidades especiais.
 - Que as unidades habitacionais também são usadas para atividades econômicas e isso deve ter rebatimento nas tipologias do projeto
- Não se deve trabalhar com modelos fechados/ projetos padrão. O tamanho e arranjo das unidades devem ser pactuados com os beneficiários.
- O manual para análise e aprovação de projetos (Caixa Econômica) deveria ter especificidades regionais.

Qualidade das unidades produzidas

- Evitar que o barateamento das unidades não seja conseguido às custas do rebaixamento da qualidade dos materiais e da construção. Recomendar a aplicação dos PBQP-H.
- Além das dificuldades de acesso ao financiamento, as casas populares oferecidas são muito pequenas e construídas sem controle da qualidade. Falta fiscalização das construtoras pela CAIXA.

- Importante criar instrumentos de punição para as empreiteiras que não garantam a qualidade das unidades produzidas e aos agentes fiscalizadores que não cumpram suas funções.
- Destinar parte dos recursos do financiamento para acompanhamento pós-obra, visando garantir desempenho e qualidade dos empreendimentos e, ao mesmo tempo, garantindo assessoria para os moradores nas reformas e adaptações das unidades.
- Não há uma boa articulação entre a produção dos empreendimentos e concessionárias de serviços públicos de infra-estrutura, afim de não atrasar as entregas das unidades. Há muitas unidades prontas que não são entregues por falta de atendimento de serviços públicos.

Experiências Relatadas:

- Caso de 3.000 unidades de péssima qualidade produzidas em Petrolina.

Gestão de trabalho e renda e acompanhamento social, associados aos programas habitacionais. Estratégias para evitar que as famílias repassem as unidades habitacionais dos programas de HIS.

- Necessidade de criar condições de sobrevivência para as famílias. As famílias precisam condições para pagar as tarifas de infra-estrutura e outros custos da habitação. Necessidade de rever as tarifas sociais.
- Para serem mais efetivos, os trabalhos sociais voltados para atividades de geração de renda deveriam ser mais abrangentes, pensar toda a cadeia produtiva até a comercialização.
- As instituições do poder público deveriam ser melhor capacitadas para lidar com o trabalho social junto às comunidades. Deve haver acompanhamento social nos empreendimentos, em especial acompanhamento da pós-ocupação
- Promover o comprometimento das famílias beneficiadas com programas habitacionais subsidiados, por meio de:
 - Trabalho social;
 - Geração de emprego e renda nos empreendimentos habitacionais;
 - Regulamentação e implementação de ZEIS;
 - Fomento a operações coletivas;
 - Participação das famílias na elaboração do projeto habitacional;
- Importância do envolvimento das famílias na produção da unidade, tanto nas etapas de decisão quanto de produção propriamente dita. A participação da família no processo deve ser acompanhada de contrapartida, ainda que pequena, em dinheiro, serviços, material de construção, etc (isso faz com que o benefício seja valorizado e evita o repasse).
- Deve se pensar a incorporação dos beneficiários na gestão de empreendimentos habitacionais

Motivações para o repasse das unidades:

- Deve-se procurar soluções para que os repasses diminuam sem culpar as famílias. É compreensível que em regime de mercado as famílias comercializem esse bem; no entanto, não é desejável, especialmente porque é um imóvel subsidiado e porque essa pessoa retorna à mesma situação de precariedade em que se encontrava antes da transferência para o conjunto habitacional.
- A inadequação do projeto às necessidades da família, ou tamanho pequeno da unidade pode ser motivo para o repasse.
- O fato das famílias repassarem o novo imóvel para onde foram remanejadas, muitas vezes se deve a uma série de fatores não considerados no planejamento da implementação dos conjuntos e de caracterização da demanda, tais como:
 - Realocação de famílias para áreas fora do contexto anterior;
 - Dificuldades de sobrevivência em locais mais distantes, com carência de serviços públicos básicos;
 - Empreendimento habitacionais de baixíssima qualidade;
 - Falta ou deficiência de trabalho social com as famílias a serem remanejadas.

Assistência técnica pública e gratuita

- Assessoria para auto-construção - A PL Zezéu (está na Câmara Federal), regulamenta a questão da oferta de assessoria técnica gratuita pelo poder público;
- Os processos de formulação e planejamento das intervenções urbanas deveriam incorporar o técnico social, dentro de uma visão multidisciplinar do planejamento.
- O trabalho social deveria começar antes do início das obras e prosseguir com o trabalho de pós-ocupação.
- O sistema CREA não pode dar assessoria técnica em engenharia e arquitetura, mas pode fomentar a oferta desse serviço por ONGs.
- Está faltando mão de obra para construção, por causa do aquecimento do setor da construção civil. Em Sergipe, por exemplo, já faltam mestres de obras e eletricitas. Logo mais faltarão engenheiros. É preciso capacitar mão de obra de pedreiro, carpinteiro, etc. Hoje só existem os cursos do "sistema S". Os cursos não dão o treinamento necessário. Uma alternativa seria o treinamento no canteiro, mas tem entrave com a legislação da CLT. Seria importante uma forma de superar este entrave.

Experiências relatadas:

- A CAIXA criou 25 núcleos estaduais de assistência técnica para articular os agentes e resolver problemas como o de regularização fundiária.
- Caso de Natal: Projeto Nossa Casa recebeu acessória de engenharia e arquitetura públicas pelo CREA/Universidade Potiguar e Universidade Federal (os estudantes projetam; o CREA dá isenção de ART, o Município dá isenção de taxas e impostos)

Política habitacional para Zona Rural

- Adequação da infra-estrutura ao ambiente rural, em especial sistema de captação de água e disposição de esgotos. O financiamento deve destinar recursos para essas instalações.

Programas em andamento nos Estados e Municípios

- João Pessoa: Secretaria de Habitação foi criada há um ano. Crédito Solidário, Res. 460 e OGU (estão produzindo 1336 unidades em conjunto com o movimento de moradia; a Secretaria dá a terra). Programa de realocação de favelas de áreas de risco (favela Paulo Afonso). PSH para erradicação de casas de taipa ou em risco de desabamento (o morador já tem o terreno e a Prefeitura entra com a casa). Revitalização de centros históricos (7 casarões estão sendo reformados, com a produção de 35 unidades, pelo PAR). PAR para servidores municipais. Cobrança de outorga onerosa e destinação para assentamentos precários. PAC para realocação de comunidades junto ao Rio Jaguaribe (5 mil unidades).
- Em Fortaleza estão produzindo casas de 37 m² (geminadas), em lotes de 4X18 m.
- CONDER/Bahia. Está produzindo casas de 35 m². Meta de 50 mil unidades/ano com todos os programas.

8.5.1.3. Tema: Fontes de recursos e financiamento

Problemas e Demandas:

- Necessidade de promoção de ações de planejamento a fim de garantir fonte de recursos permanentes.
- Projetos habitacionais implementados por estados e prefeituras em muitos casos não prevêem recursos para implantação de infra-estrutura (foco na aquisição de terreno e na produção da moradia).
- Muitos municípios têm capacidade de elaboração de projetos e captação de recursos, porém, não têm a capacidade para aportar contrapartida.
- Os critérios para acesso à moradia são descompassados com a situação das famílias e comunidades de baixa renda. Critérios como informalidade, cadastro negativo (SPC, SERASA), renda *per capita* ou familiar, acabam inviabilizando o acesso.
- Estados e Municípios precisam se comprometer com investimentos próprios em habitação. Atualmente estados e municípios só fazem o aporte de contrapartida.
- Rever a distribuição de recursos subsidiados destinados à habitação na zona rural.

Problemas na Relação da CAIXA com Estados, Prefeituras, Movimentos Sociais:

- A CAIXA segue regras de banco comercial para a implementação de programas de habitação de interesse social.
- Falta de padronização de procedimentos entre as agências.
- Excesso de burocracia.

- Falta de recursos humanos

8.5.1.4 Tema: Arranjos institucionais e gestão da política habitacional

Sobre gestão e arranjos institucionais

- É constante a alteração de estruturas organizacionais na gestão do habitacional em estados e municípios;
- Em todas as esferas governamentais existe um grande conflito entre os órgãos que reguladores, que planejam (políticas, planos, programas), e aqueles que executam obras e projetos. As políticas e planos não são considerados no momento da tomada de decisão sobre investimentos;
- Mesmo quando as competências de planejar e definir políticas e de executar estão no mesmo órgão, existe o conflito entre o ideal, o modelo aonde se quer chegar, e o que é possível fazer no momento ou, ainda, o desejo ou compromisso do administrador público;
- Papéis e área de atuação não estão bem definidos entre os agentes públicos governamentais. Há indefinições e omissões tanto entre as 3 esferas governamentais quanto em cada uma delas;
- Falta integração das ações nas 3 esferas governamentais. As ações baseiam-se em programas desenhados em instâncias diversas, conforme a fonte dos recursos (em São Paulo, existem mais de 40 programas federais e estaduais com possibilidade de investimento no estado);
- Com a extinção ou o realinhamento da ação das COHABs, houve uma desestruturação do setor habitacional nos estados, que estão buscando reconstruir sua capacidade de atuar no setor;
- As COHABs, em função das dificuldades financeiras que atravessam, não mais financiam empreendimentos. Entretanto, passados quase 20 anos da desestruturação da maior parte das companhias, elas continuam exercendo papel técnico importante na promoção de soluções habitacionais para a baixa renda;
- Há um grande problema na gestão da regularização fundiária. A legislação e as sistemáticas de regularização fundiária ainda dão margem para diversas interpretações e formas de proceder (exemplo: a lei n.º 6.015). Frequentemente os estados se omitem e repassam para os municípios tarefas e procedimentos que, para alcançar seus objetivos, deveriam ser coordenados regionalmente para que a solução fosse dada para todo um conjunto de situações semelhantes que ocorrem em diversos municípios;
- Questionamento sobre validade de desassociar a Política Habitacional da Política de Desenvolvimento Urbano. Estados e municípios costumam ter essas políticas desatreladas e desassociadas, executadas por órgãos diferentes e desarticulados;
- A maioria dos municípios não tem capacidade para se estruturar, contratam especialistas e instituições para produzir diagnósticos, fazer levantamentos e mapeamentos, planejar suas ações, desenvolver programas e planos, mas não sabem como empregá-los;

- Não é correto exigir que estados e municípios tenham plano habitacional quando ainda não possuem política habitacional. Exemplo: o Estado da Bahia está construindo sua política de forma amplamente participativa e não pode suspender ou inverter a ordem deste processo para fazer um plano habitacional que será, em última instância, decorrência da política habitacional. A metodologia adotada prevê a realização e uma série de estudos para subsidiar a elaboração do plano habitacional do estado que ainda estão em desenvolvimento. Deveria haver possibilidade de serem avaliadas essas condições em cada estado;
- Muitos municípios que possuem plano habitacional, conselho e fundo não sabem dar o próximo passo, não sabem como implementar o plano. Os planos habitacionais que estão sendo produzidos para atender à exigência legal são genéricos e não possuem nem mesmo um diagnóstico da situação local. Não adianta reunir pessoas somente para legitimar o que já está proposto por uma equipe contratada ou por um grupo de técnicos da prefeitura ou do estado;
- A problemática habitacional e os instrumentos existentes para seu financiamento e solução devem ser mais bem entendidos e conhecidos, especialmente nas regiões menos centrais, no interior do país;
- O MCidades deve promover evento – que reúna técnicos de COHABs, corregedores e donos de cartórios, dentre outros – destinado a unificar as interpretações dos dispositivos legais e infralegais que tratam de regularização fundiária e de registro imobiliário. Mesmo havendo a articulação do MCidades com a SPU, o problema da regularização fundiária também é jurídico e de gestão entre estados, municípios e SPU. É preciso maior clareza sobre os instrumentos que devem ser utilizados e unificar a interpretação dos dispositivos legais;
- A CAIXA demora muito tempo na análise dos documentos e depois faz muitas exigências. Falta de padronização de procedimentos entre as agências. Excesso de burocracia. Falta de recursos humanos. Para os governos já existem problemas. Mas para os movimentos sociais, esta forma de atuação da CAIXA quase inviabiliza os empreendimentos.
- A CAIXA segue regras de banco comercial para a implementação de programas de habitação de interesse social.

Sobre conselhos, fundos e processos participativos

- É muito grande o desafio de adequar os atuais conselhos existentes nos estados ao formato exigido pela lei n.º 11.124/2005. As alterações dependem da vontade dos administradores e gestores estaduais;
- A exigência do governo federal e da lei de criação do SNHIS de que estados e municípios, para terem acesso aos recursos do fundo, devem aderir de imediato ao Sistema, fragiliza o processo participativo. Nas discussões recentemente ocorridas nas conferências estaduais, percebe-se que ainda há muitos municípios que ainda não sabem o que é o SNHIS;
- Os prazos para os cumprimentos das exigências da lei do FNHIS estão atropelando os processos participativos. Não é possível atender apenas aos procedimentos encaminhados pelo MCidades;

- Tem havido resistência na transformação das Câmaras Técnicas de Habitação dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano existentes em conselhos gestores do FEHIS ou FMHIS, ou de criá-las com esta finalidade. A alternativa tem sido apontada pelos gestores locais como forma de reduzir a quantidade de conselhos na área urbana e habitacional e integrar as ações e decisões das instâncias participativas. Entretanto, pode acontecer que outros setores (saneamento, por exemplo) adotem estratégia distinta, por considerar essencial a criação de conselhos setoriais. No Estado da Bahia acontece esta situação;
- Os Planos Diretores Participativos (PDP), que foram objeto de uma bem sucedida campanha nacional para promover a capacitação de seus agentes e a disseminação de uma metodologia, não foram tão participativos e seus instrumentos não devem ser apontados como uma panacéia. Esta postura distancia o governo federal dos técnicos e dos movimentos sociais que participaram do processo de elaboração dos PDPs e têm conhecimento de suas limitações e de suas efetivas possibilidades;
- As apresentações feitas ao longo do seminário demonstram que os estados estão ainda em fase de estruturação e que sociedade civil carece de informações para que possa participar efetivamente do processo de construção do SNHIS;
- O governo federal está dando indicações de sentido antagônico para os agentes do Sistema Nacional de Habitação na definição de critérios para alocação dos recursos do FNHIS. De um lado, estimula a criação de planos, fundos e conselhos, assumindo seu papel de coordenador nacional da política habitacional. De outro lado, no processo de seleção de 2007, não considerou estes fatores. Para este fim foram levados em conta outros parâmetros, vinculados à viabilização imediata de obras – tais como a existência ou não de terreno, existência de projeto – ou ligados à maior capacidade de pressão junto ao MCidades exercida por movimentos sociais mais atuantes. Os entes federados que estão cumprindo as exigências legais para a consolidação do SNHIS esperam que estes sejam critérios na distribuição dos recursos do FNHIS;
- É necessário que os Conselhos se dediquem também ao tema de habitação de mercado, para população de renda superior a 3 salários.

8.5. 2. Recomendações e propostas para o Planhab

Necessidades

- Indenizações, em caso de remoções, articuladas com a localização. As avaliações são feitas somente sobre a composição física/material do imóvel. O valor tem que estar relacionado ao “sentido da moradia”.
- Nas realocações deve-se utilizar a mão de obra das famílias remanejadas nas obras dos novos empreendimentos que irão abrigá-las.
- Para lidar com trabalho social deve-se investir na capacitação das instituições do poder público.
- Implementação de políticas de apoio à atividade rural para conter a migração. Reforma agrária com urgência com incentivos de retorno ao campo.
- Políticas habitacionais regionais com socialização das comunidades.

- Seleção de famílias deve ser feita antes da realização do empreendimento, permitindo a adequação do projeto às necessidades das famílias, a plena ocupação do empreendimento e a garantia do subsídio como direito da família.

Fontes de recursos

- Criação de mecanismos para a vinculação de receita para composição do fundo de habitação (necessidade de estudo de impacto financeiro e viabilidade política):
 - Utilização de receitas advindas da aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades;
 - Taxação de lucro dos bancos;
 - Porcentual de impostos não pagos com isenção da Lei Kandir;
 - Porcentual dos impostos que incidem na construção civil;
 - Recursos da loteria;
 - Dívida residual dos contratos de empréstimo através do SFH;
 - 1% adicional do ICMS;
 - Promoção, no Dia Nacional do Habitat (02 de outubro) de campanha de doações para fundo de habitação;
 - Taxação de artigos de luxo;
 - Contribuição do setor de telecomunicação.
- Articular repasse de recursos do fundo nacional para fundos estaduais e municipais ao volume de recursos existentes nesses fundos.
- Deveriam ser criadas outras formas de comprovação de renda familiar. As pessoas não podem ser avaliadas como consumidores.
- Integração de fontes de recursos e programas do Governo Federal no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.
- Acesso direto de cooperativas, associações habitacionais e entidades sem fins lucrativos aos recursos do fundo de habitação.
- Criar mecanismos e estratégias de financiamentos para utilização de imóveis vazios em regiões centrais para compor os investimentos em habitação.
- Repasse de recursos dos programas habitacionais deve ser atrelado à aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, previstos no Plano Diretor Participativo.
- Promoção da transparência de informações sobre o funcionamento dos programas habitacionais e dos seus resultados.
- Subsídio total para famílias de até 1 salário mínimo.
- Integração de fundos setoriais para atendimento das diversas necessidades das famílias.
- Implementação de tarifa social nos programas habitacionais.
- Retorno do subsídio concedido, com tempo de carência para o início do pagamento de prestações.

- Considerar os mecanismos de atendimento não só de famílias de menor renda, mas também aquelas com renda acima de 3 salários mínimos.
- Considerar a realidade dos municípios pequenos, fora dos grandes pólos urbanos, prevendo aprimoramento de mecanismos para o atendimento de municípios em consórcio.
- Ampliar os recursos para HIS para melhorar as unidades. Famílias de baixa renda 3 salários mínimos têm que ter algum comprometimento financeiro, proporcional à renda, no pagamento da unidade, recursos devem reverter para um fundo de HIS.
- Governo Federal deveria rever e ampliar os recursos para o FNHIS, que ainda é muito pequeno. Deve haver algum tipo de vinculação de receita direcionada diretamente para HIS e política urbana, por exemplo: percentual sobre arrecadação das loterias.

Produção da moradia

- Os programas de atendimento habitacional devem visar um novo modelo de cidade baseado em territórios de uso misto, multifuncionais. Os projetos por sua vez, devem se basear em um tripé: sustentabilidade financeira, tecnologia e concepção arquitetônica.
- Adequar tipologias às diversas situações urbanas e características culturais das famílias (usar ou não verticalização, conforme o caso).
- Pensar melhor a localização dos conjuntos populares. A implantação longe das áreas urbanizadas e com deficiência de transportes estimula o "repasse" da unidade habitacional e o retorno para áreas precárias. Deve haver garantia de infra-estrutura e localização dentro da área urbana (acessibilidade, direito à cidade). Adequação do projeto às especificidades do terreno.
- Buscar alternativas que aproveitem materiais e tecnologias adequados às especificidades e características locais/regionais e que considerem questões de sustentabilidade ambiental.
- Garantir recursos para a pesquisa de tecnologias alternativas e à certificação das novas tecnologias e certificação.
- Retomar os mutirões auto-gestionários que atendem à redução de custos e permitem o envolvimento das famílias na produção da casa
- Criação de tipologias de empreendimentos habitacionais de interesse sociais mais adequadas que levem em conta
 - o tamanho e programa das unidades e necessidades das famílias;
 - acessibilidade adequada,
 - usos mistos que permitam a geração de renda na própria moradia.
 - fugir do tradicional padronizado, cores diferentes, personalizar a moradia, identidade da moradia. Os projetos habitacionais devem ser mais humanizados.

- Recomendar a aplicação dos PBQP-H nas obras financiadas com recursos públicos como estratégia para evitar que o barateamento das unidades não seja conseguido às custas do rebaixamento da qualidade dos materiais e da construção.
- Destinar parte dos recursos do financiamento para acompanhamento pós-obra, visando garantir desempenho e qualidade dos empreendimentos e, ao mesmo tempo, garantindo assessoria para os moradores nas reformas e adaptações das unidades.
- Associar programa habitacional com programas de apoio ao cooperativismo e apoio ao pequeno empreendedor
- Associar a produção habitacional com apoio à organização das comunidades e à auto-gestão. Em comunidades organizadas os repasses e vendas especulativas são menores. Os movimentos sociais organizados devem ser privilegiados no acesso aos recursos.
- Usar mecanismos para diminuir os repasses que não sejam diretamente relacionados com os usuários, tais como as ZEIS e a outorga de títulos de concessão em vez de propriedade.
- Vincular o crédito para material de construção com a assistência técnica

Gestão e arranjos institucionais

- Definição de um modelo institucional vertical (em todas as esferas governamentais) para área habitacional, respeitando a autonomia dos estados e municípios, mas que possa ser adotado, tal como o modelo da área da saúde;
- O PLANHAB deve prever recursos para financiar a constituição de equipes mínimas por tempo determinado (5 anos) para os municípios ou conjunto de municípios (consórcio de municípios) que os apoiarão na implementação da política setorial local e na formação de quadros próprios (modelo do Programa Saúde da Família);
- A União, os estados e os municípios devem intensificar o processo de formação dos agentes públicos e sociais. Os fundos podem prever recursos para esta formação;
- O PLANHAB deve priorizar e garantir recursos para as ações de desenvolvimento institucional em estados e, principalmente, municípios;
- Promoção de convênios necessários para viabilização de ações de capacitação para agentes públicos e privados com as universidades e instituições de pesquisa públicas;
- Promoção de convênios necessários para viabilização de ações de capacitação para agentes públicos e privados também com as instituições privadas;
- PLANHAB deve prever rol mínimo de informações que possuir ter um município para subsidiar seu processo de planejamento e deve financiar prioritariamente a o alcance deste patamar a todos os municípios participantes do SNHIS;
- Aos estados deve caber o papel de promotores das políticas de habitação em municípios com população inferior a 20 mil habitantes, nas regiões metropolitanas e na integração regional;

- Deverá caber aos estados a alimentação e gestão de banco de dados com informações atualizadas municipais e estaduais sobre o setor habitacional: sua gestão, dados sobre déficit, perfil da demanda, produção (tanto pública quanto privada), etc.;
- Poderá caber aos estados o diagnóstico e a certificação das capacidades municipais no setor habitacional;
- O PLANHAB deve redefinir o papel da COHAB, considerando a capacidade acumulada por este tipo de agência ao longo dos últimos 40 anos; Deve ser promovido um debate nacional para discutir a função das COHABs neste novo Sistema;
- O PLANHAB deve ter instrumentos para estimular a formação de consórcios intermunicipais na área de habitação e planejamento urbano, principalmente nas regiões metropolitanas;
- A União deve formar uma Equipe de Conflito, interdisciplinar e intersetorial, coordenada pelo MCidades para intervir nos conflitos de invasão de terras e imóveis urbanos de propriedade da União, intercedendo e mediando as relações entre o poder público local e demais atores do conflito;
- É necessário aprofundar a discussão sobre o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e avançar com sua institucionalização. A cultura do desenvolvimento urbano integrado com as políticas setoriais disseminada e implementada em toda a administração pública é muito importante;
- O SNHIS deve investir pesadamente na capacitação de seus agentes e ampliar o acesso à informação, pois não há investimento no setor sem que haja capacidade de formulação e de implementação de políticas, planos e projetos;
- As políticas de habitação devem integrar-se com as políticas de desenvolvimento econômico em todas as esferas governamentais;
- Ampliar ainda mais a coordenação das ações da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento e Gestão (SPU/MP) e do MCidades para a solução de processos de regularização fundiária e para a parceria da SPU com o MCidades no uso de terras e imóveis da União para uso habitacional;
- Criação de escritórios estaduais do MCidades, nos moldes do INCRA, nas capitais para atuar como órgão de regulação fundiária urbana e para fiscalizar os terrenos e vistoriar os imóveis no cumprimento da função social e no controle das dívidas públicas, além de desapropriar terras para finalidade social, podendo atuar em conjunto ou independentemente dos governos estaduais e municipais. (“INCRA urbano”);
- Criação pela União de uma Ouvidoria para atuar na área de conflitos urbanos, vinculada ao “INCRA urbano”
- O PLANHAB deve prever instrumentos que garantam a efetiva implementação do Estatuto das Cidades por parte de estados e municípios. Estes instrumentos podem estar vinculados ao estabelecimento de limites no acesso aos recursos do FNHIS;
- Institucionalizar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, fortalecendo a estrutura institucional do MCidades para garantir o prosseguimento da política de desenvolvimento urbano;

- O governo federal deve buscar maior coerência na definição dos critérios que vem adotando na alocação dos recursos do FNHIS (problema com a destinação dada ao PAC).
- A CAIXA deve ser um banco social. Deve transformar o seu papel de banco para poder ampliar o investimento em habitação para a população de baixa renda; deve ter um setor específico para lidar com trabalho social em habitação de interesse social
- O MCidades deve promover a imediata regulamentação do Projeto de Lei de Assistência Técnica (PL Zezéu) tão logo seja aprovado;
- MCidades deve ter uma equipe (com engenheiros cartógrafos, etc.) para apoiar e capacitar os gestores na constituição de cadastros multifinalitários integrados entre as prefeituras e cartórios (georeferenciados);
- Agilizar a viabilização do módulo complementar da área habitacional no cadastro único do governo federal (CAD Único).

Sobre conselhos, fundos e processos participativos

- A experiência da construção dos Planos Diretores Participativos e do atendimento ao prazo legal definido no Estatuto da Cidade para a adoção dos PDPs pelos municípios deve ser aproveitada em seus pontos positivos e negativos para a construção do SNHIS;
- É necessário melhor discutir a concepção de participação, uma vez que o processo atual não garante o debate efetivo das propostas apresentadas e nem são levadas em consideração as propostas e teses defendidas pelos movimentos populares representados nos conselhos e nas conferências;
- Que sejam estabelecidos critérios para o reconhecimento da legitimidade das representações dos diversos atores sociais na interlocução com os gestores da política pública;
- Valorizar os Conselhos das Cidades nas três esferas de governo, apoiando a adequação das Câmaras Técnicas de Habitação para se transformarem no Conselho Gestor do FNHIS.