

O programa “minha casa, minha vida”: continuidades, inovações e retrocessos.

Alexandre J. Romagnoli¹

Resumo: O artigo se concentra nas reais contribuições presentes no Programa “Minha Casa, Minha Vida” comparativamente à Política de Habitação historicamente construída no Brasil.

Palavras-chave: Política Nacional de Habitação – Programa “Minha Casa, Minha Vida” – Políticas públicas – Habitação.

Introdução:

Inúmeros são os trabalhos, situados no campo das políticas públicas, que se dedicaram a analisar a questão habitacional no país. De uma maneira geral, é unânime a afirmação de que o Estado tem sido incapaz de lidar satisfatoriamente com o problema pela incapacidade de atender a população de baixa renda, principal responsável pelo alto déficit habitacional do país.

No entanto, partimos nossa análise do pressuposto de que a questão habitacional é retomada no país com o início do governo Lula, que passa a viabilizar um processo de mudança na área, como, por exemplo, a criação de um novo Ministério (Ministério das Cidades), alteração na regulamentação do setor, além de programas com metas maiores àquelas já encontradas no país.

Nesse contexto se insere o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV)² que, apesar de surgir, inicialmente, como uma ferramenta “anti-cíclica” do governo frente à crise econômica internacional, também destaca-se pela sua proposta social. Com a meta de construir 1 milhão de moradias, sendo parte destas destinada à população de baixa renda (historicamente um dos principais gargalos da política habitacional) e considerável aporte de recursos do próprio Orçamento Geral da União (OGU), o Programa ganha relevância e representatividade para a política habitacional como um todo.

A partir da literatura neo-institucionalista e de políticas públicas, esse artigo mostra, de uma maneira geral, que o PMCMV inova com relação às questões ligadas ao financiamento e a

¹ Mestre em Ciência Política pelo Programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com graduação em Administração Pública pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho – Unesp.

² Atualmente o Programa está na sua segunda versão (PMCMV 2). No entanto, este artigo concentra sua análise apenas na primeira versão do Programa (PMCMV 1), iniciada em março de 2009 e concluída em março de 2012.

instrumentalização dos recursos. Porém, intervém timidamente em assuntos já bastante discutidos no país, como o planejamento urbano e a regularização fundiária.

Primeiramente, a análise se concentrará especificamente no PMCMV e sua relação com a Política Habitacional Brasileira. Esta parte está organizada a partir da interação do Programa com três principais variáveis: a Habitação de Interesse Social, a Habitação de Mercado e a construção de cidades. O propósito é exatamente apresentar e discutir os pontos de destaque do Programa e sua contribuição, ou não, para a Política de Habitação do país.

Em seguida é apresentado um breve balanço da Política Habitacional do governo Lula comparativamente à política implementada anteriormente - basicamente a Política do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Pretende-se, mesmo que rapidamente, apontar mudanças mais gerais que extrapolam a análise centrada no Programa e que contribuem para a compreensão da política atual.

O programa “minha casa, minha vida”

Em fins de 2008, a crise internacional adquire contornos mais claros e preocupantes. Este fato influencia a conjuntura nacional, fazendo com que o ano de 2009 se inicie sob retração econômica e com registro de uma desaceleração do PIB. A partir de então, o Governo Federal, além de expedir medidas de incentivo à liquidez na economia doméstica (mudança nas regras do recolhimento sobre depósitos compulsórios) e das políticas de estabilização cambial (leilões de parte das reservas cambiais, com o objetivo de estabilizar a cotação do dólar), passa a criar estímulos diretos à atividade econômica.

Parte desses estímulos se concentrou no setor da construção civil e infraestrutura. Isto porque o setor apresenta relevante papel tanto na geração de emprego quanto no comportamento do PIB. Apenas para ilustrar essa importância, em julho de 2009, o setor foi responsável pela criação de 32.100 postos de trabalho; em agosto do mesmo ano, mais 45 mil empregos foram criados - recorde de contratação do setor - mantendo o ritmo forte nos meses seguintes³. Como afirma Maricato (2009), o estímulo a este setor cria demandas tanto “para trás” (ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia, etc) como “para frente” (eletrodomésticos, mobiliários), gerando, conseqüentemente, crescimento significativo na oferta de empregos.

³ Informação retirada do Cadastro Geral de Empregos e Desempregos – CAGED do Ministério do Trabalho e Emprego.

Apesar do cenário econômico, de um modo geral, apresentar melhoras, internamente, as medidas iniciadas pelo Governo contra a crise também apresentaram efeitos no PIB, que em comparação com o quarto trimestre de 2008, cresceu 4,3% no mesmo trimestre de 2009.

Enfim, somando a crise internacional que passa a influenciar a conjuntura econômica do país à decisão do Governo em combatê-la, privilegiando o setor da construção civil (dentre outros), temos o impulso necessário para a constituição do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Claro que não podemos ignorar sua face social, mas é exatamente como uma ação anticíclica que o programa é amplamente reconhecido inicialmente.

Com a aprovação da Medida Provisória nº 459, em março de 2009 o Programa passa a ser implementado. Com investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões (sendo R\$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES), o Programa prevê a construção de um milhão de moradias no prazo de dois anos, além da promessa de geração de emprego, renda e sustentação econômica para um país temeroso da crise.

A tabela a seguir apresenta os recursos e suas fontes previstos no Programa:

Quadro 1 - Recursos e Fontes do PMCMV

PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Subsídio para moradia	16,0	-	16,0
Subsídio em financiamentos do FGTS	2,5	7,5	10,0
Fundo Garantidor do FGTS	2*	-	2,0

PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Financiamento à Infraestrutura	5,0	-	5,0

PROGRAMA	UNIÃO	BNDS	TOTAL
Financiamento à Cadeia Produtiva	-	1,0	1,0

TOTAL 34 Bilhões

Fonte: Folder de divulgação do PMCMV

R\$ bilhões

* 1 bilhão para refinanciamento de prestações;

1 bilhão para seguro em financiamentos do FGTS.

Primeiramente, como destacado pelo próprio Governo, o foco está na população de baixa renda. Através de subsídios, o Programa promete atingir essa faixa da população,

responsável por cerca de 90% do déficit habitacional do país. Isto se dará através de melhores taxas de juros em financiamentos, além da utilização do Fundo Garantidor que cobrirá possíveis inadimplências justificadas.

O Programa apresenta a seguinte classificação de subsídios por grupos de atendimento⁴:

1) Famílias com renda até 3 salários mínimos (S.M.): subsídio máximo (ou seja, a maior possibilidade de auxílio fornecida pelo programa com recursos do próprio orçamento), com isenção do seguro, além de pagamento de prestações mensais limitadas a 10% da renda por um período de dez anos (120 meses);

a) Para os municípios acima de 50 mil habitantes o Programa prevê a construção ou requalificação de empreendimentos por meio das empresas do setor da construção civil, preferencialmente em parceria com o poder público local, que entra com a contrapartida do terreno, infraestrutura ou recursos financeiros.

Os projetos são apresentados pelas empresas do setor da construção civil junto ao agente financeiro, que aprovará a obra observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades, tais como especificação mínima de unidades e valor máximo de aquisição da unidade habitacional. Este grupo concentra recursos não onerosos do OGU na ordem de R\$ 14 bilhões.

b) Já para os municípios até 50 mil habitantes, o Programa subsidia a produção de novas habitações em parceria com estados e municípios. Dá-se pela oferta pública de R\$ 1 bilhão de recursos do OGU, através de agentes financeiros pertencentes ao Sistema Financeiro Habitacional (SNH) interessados em promover a execução dos projetos.

c) É possível também o atendimento às famílias com participação de entidades sem fins lucrativos, como exemplo as cooperativas. Prevê a produção e a aquisição de habitações de acordo com os moldes dos municípios de até 50 mil habitantes, exceto pelo fato de que a organização da demanda é feita pela própria entidade. Prevê R\$ 500 milhões de recursos do OGU.

d) Por fim, há o atendimento aos agricultores e trabalhadores rurais pertencentes a esta faixa de renda. É possível a aquisição ou produção de moradias e, ainda, a reforma para famílias com renda superior. São utilizados recursos do FGTS e R\$ 500 milhões do OGU.

⁴ Folder de divulgação do Programa e BRASIL, Ministério das Cidades. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**, 2010.

2) Famílias com renda entre 3 e 6 S.M.: aposta no incentivo ao crescimento do mercado imobiliário por meio do SFH. Com subsídio parcial (complementação de renda) nos financiamentos, redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor, os financiamentos podem chegar ao máximo de 30 anos com comprometimento de renda de 20%. Foram alocados para este grupo R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 2,5 bilhões do OGU.

3) Famílias com renda de 6 a 10 S.M.: receberão estímulos à compra da moradia com redução dos custos do seguro (danos físicos ao imóvel, morte e invalidez permanente) e acesso ao Fundo Garantidor.

A tabela a seguir apresenta a proposta do Programa referente à produção de unidades de acordo com os grupos familiares:

Quadro 2 - Unidades habitacionais de acordo com as faixas de renda

Faixa de renda familiar	Número de unidades
0 a 3 sm	400 mil
3 a 4 sm	200 mil
4 a 5 sm	100 mil
5 a 6 sm	100 mil
6 a 10 sm	200 mil

Fonte: Folder de divulgação do PMCMV.

Enquanto todos os outros programas e linhas de ação utilizadas pelo governo para trabalhar com as questões urbanas e habitacionais focam-se em objetivos precisos e bem definidos, o Programa MCMV apresenta um “*mix*” de programas, com objetivos econômicos, sociais e de reestruturação do setor.

Praticamente, todos os outros programas estão desenhados para atender uma faixa de renda e grupo de família especificamente, já o PMCMV, apresenta uma estrutura que prevê atender famílias de zero a dez salários mínimos, componentes tanto do grupo vulnerável da sociedade e incluído no atendimento de Interesse Social, como também permite auxílio àqueles que podem ser beneficiados pelas linhas de crédito oferecidas pelo mercado. Um único Programa

prevê ações baseadas na relação com entidades da sociedade civil, entes da federação e agentes econômicos; possibilidades para as áreas urbanas e rurais; entre outras características.

O Programa também se destaca no contexto da política habitacional do país no que diz respeito às suas propostas e recursos. Desde o Banco Nacional Habitação (BNH)⁵ não havia o comprometimento do governo com a oferta de moradias que fizesse frente à realidade do déficit do país. O número de um milhão de moradias (ainda bastante abaixo com relação ao déficit de 5,6 milhões) se destaca e dá ainda mais notoriedade ao Programa.

A utilização de recursos do próprio Orçamento Geral da União, apesar de já realizados anteriormente durante o governo Itamar e FHC, é retomada com valores bem acima do já despendido na área. Além do mais, como afirma Maricato (2011), o Programa é uma ação econômica acertada, ao remeter à construção civil o foco da tarefa de geração de postos de trabalho e instrumento de enfrentamento à crise internacional.

Continuidades, inovações e retrocessos

a. O PMCMV e a Habitação de Interesse Social.

Como já mencionado anteriormente, o PMCMV estrutura sua atuação a partir de grupos de famílias separados de acordo com suas rendas. O primeiro grupo, de menor poder aquisitivo, é constituído por famílias com renda de até no máximo três salários mínimos (R\$ 1.350,00). E, como já mencionado também, é o grupo responsável por cerca de 90% do déficit habitacional do país.

Diante desse fato, o Programa surge de maneira destacada no cenário geral ao propor 400 mil unidades habitacionais a esse grupo específico. Esse número é uma inovação frente o histórico da Política Nacional de Habitação do país. Desde o BNH não houve no Brasil ações direcionadas à questão habitacional com proposta semelhante e implementada de uma única vez.

Inicialmente, o fato indica que há o reconhecimento por parte do governo de que as ações nessa área necessitam ser direcionadas a esse grupo de famílias, haja visto que o mercado - a forma predominantemente utilizada pelo Estado para prover moradias no país até então, não tem conseguido responder satisfatoriamente a demanda.

⁵ Criado pela Lei 4.380 de 21/08/1964, foi o principal órgão da política habitacional do período (1964 – 1986), edificado com o objetivo de ser o orientador, disciplinador e controlador de todo o sistema, incluindo a questão do saneamento básico.

No entanto, enquanto o Programa objetiva construir 400 mil unidades para aqueles que pertencem ao grupo 1, também se propõe a subsidiar outras 600 mil às famílias pertencentes aos grupos de renda entre 3 a 10 salários mínimos. A tabela a seguir sintetiza essa informação:

Tabela 1- Metas do Programa de acordo com as faixas de renda

Renda (em R\$)	Déficit acumulado		Metas do Minha Casa, Minha Vida		Déficit acumulado atendido (em %)
	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em %)	(valor absoluto, em mil)	
Até 1.395	91	6.550	40	400	6
1.395 a 2.790	6	430	40	400	93
2.790 a 4.600	3	210	20	200	95
	100	7.200	100	1.000	14

Fonte: BONDUKI, 2009, p. 13.

A tabela apresentada relaciona as metas do programa com a composição do déficit habitacional. Enquanto o grupo de menor renda (até R\$ 1.395,00), que representa cerca de 90% do déficit habitacional, é beneficiado pelo programa com apenas 40% do total de unidades, impactando apenas em 6% o respectivo déficit, os outros grupos, além de serem pouco responsáveis pelo índice do déficit habitacional no país, são beneficiados com os outros 60% da meta do Programa, representando uma alteração real na sua necessidade de 93% e 95%.

Segundo Bonduki (2009) esse desenho do Programa é pouco expressivo para aqueles que são mais necessitados, enquanto que para os outros grupos, em que o déficit é reduzido, a meta proposta pode não só zerar suas necessidades como atender à demanda demográfica ou, até mesmo, financiar uma segunda moradia (p.14).

A professora Schor (Faculdade de Economia e Administração / FEA-USP) também alerta para a situação das famílias com renda abaixo de R\$ 600,00 que, dificilmente, conseguirão manter um pagamento mínimo de R\$ 50,00 como prevê o Programa. Afinal, despesas como transporte, água, gás, energia e alimentação já são suficientes para comprometer seu orçamento. Dentro da mesma problemática está a população moradora de rua, que não pode arcar sequer com o mínimo instituído pelo Programa (MARICATO, 2011).

O atendimento a partir de grupos específicos apresentado pelo Programa é uma estratégia prevista no PlanHab⁶. No entanto, essa estratégia foi adotada de maneira parcial pelo Programa, que a utiliza pautada apenas na variável renda familiar, enquanto que a proposta do PlanHab vai além dessa variável⁷. Essa decisão de atender os grupos a partir, somente, de sua renda torna-se problemática dada a variação do salário mínimo ocorrida durante o próprio governo Lula. “*O salário mínimo teve reajuste nominal de 155% e aumento real de 73% (acima da taxa de inflação calculada pelo INPC/IBGE) de janeiro de 2003 a março de 2010*” (MARICATO, 2011, p.34). Essa divisão acaba não representando fielmente a realidade, criando uma disfunção na aplicação justa dos recursos. Além de, como já mencionado anteriormente, manter excluído do Programa aqueles que não possuem renda.

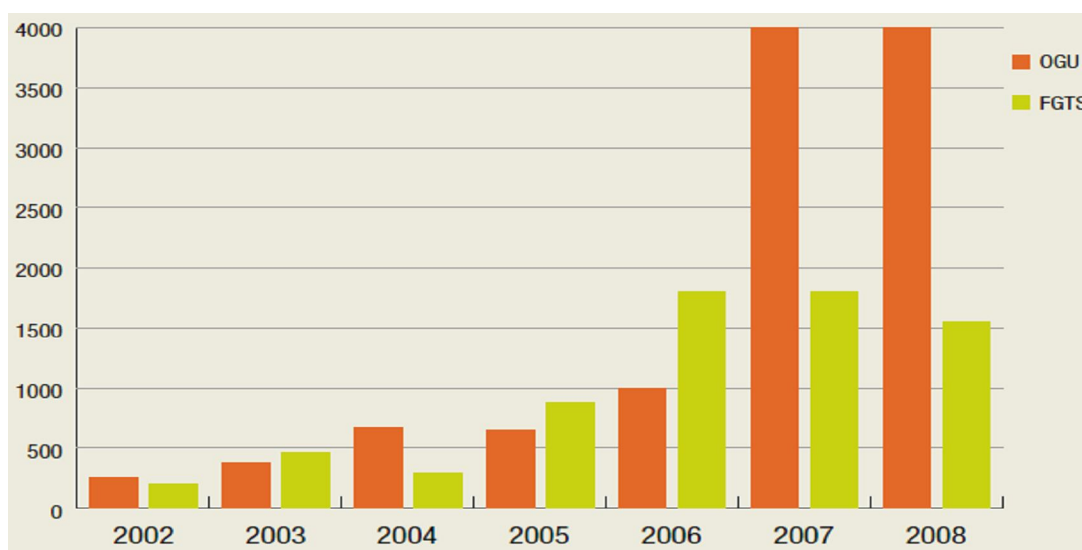
No que diz respeito aos subsídios fornecidos pelo Programa, mais um vez, o “Minha Casa, Minha Vida” aplica uma premissa presente no PlanHab e uma reivindicação dos movimentos populares urbanos já desde a Constituinte. Consiste na utilização de recursos do OGU que caracteriza, certamente, um dos principais destaques do Programa. Diante de um contexto histórico de políticas habitacionais que embasaram quase que totalmente as suas principais ações na área em fundos com necessidade de retorno e auto-sustentação (destaca-se aqui o FGTS), a aplicação de recursos do orçamento vislumbra a possibilidade de uma mudança de paradigma na concepção de política habitacional no país.

Como nos mostra Bonduki (2009), de acordo com os números encontrados nos últimos anos, há uma tendência na utilização dos recursos do OGU. Esse fato se torna mais claro com o lançamento do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) no ano de 2007. O gráfico abaixo demonstra essa informação:

⁶ [este plano] “visa atender aos objetivos da Política Nacional de Habitação, com a universalização do acesso à moradia digna, em particular para a população de baixa renda, por meio de uma política de subsídios, bem como reforçar a capacidade institucional dos agentes públicos, privados e sociais, e buscar a ampliação das fontes de recursos” (BRASIL, 2010a, p.25).

⁷ Ao invés de se pautar apenas na variável renda para agrupar demandas, o plano cria cinco grupos de atendimento, olhando para as seguintes condições: capacidade de acessar um financiamento, considerando a renda familiar e *per capita* e a análise da cesta de consumo; tipologia de municípios, relacionada com o *funding* adequado a cada situação, visando a montagem do modelo de financiamento e subsídio.

Gráfico 1 - Recursos do OGU para a produção habitacional



Fonte: BONDUKI, 2009, p.11.

R\$ bilhões

Apesar do principal objetivo do PAC ser a concretização de grandes obras de infraestrutura, há a inclusão entre seus componentes de um programa de caráter social denominado Urbanização de Assentamentos Precários que destina recursos para o setor da habitação. Desde então, o aumento dos recursos provenientes dos cofres públicos aplicados nessa área se tornam evidentes, criando uma inovação com relação à Política passada, além da possibilidade de início de uma nova trajetória na Política Habitacional.

Nesse contexto, o PMCMV reafirma essa tendência. Além dos recursos alocados no PAC para a área habitacional, é previsto no Programa R\$ 25,5 bilhões do OGU para sua implementação, R\$ 16 bilhões somente para a baixa renda. Com isso há a confirmação da noção de que para se enfrentar adequadamente a questão habitacional no país há a necessidade de outros recursos além daqueles ligados a fundos baseados na premissa da auto-sustentação financeira.

“Além de reduzir o déficit habitacional e contribuir para diminuir os riscos de impacto da crise internacional na economia brasileira, o programa Minha Casa, Minha Vida também trouxe à tona o fato de que o problema da habitação para a população de baixíssima renda (até três salários mínimos) somente será enfrentado se houver um grande aporte de recursos públicos” (Revista Brasileira da Habitação, 2009, p.10)

Nesse sentido, o PMCMV tem colaborado com o processo de votação da Proposta de Emenda à Constituição denominada PEC da Moradia Digna (PEC - 285/08). A proposta, igualmente ao que prevê o PlanHab, pede a vinculação de 2% das receitas da União e 1% das receitas dos estados, Distrito Federal e dos municípios, durante vinte anos⁸. Apresentada inicialmente por oito deputados⁹ de diferentes partidos e subscrita por 179 parlamentares, atualmente, a PEC se encontra analisada e aprovada por unanimidade pela Comissão Especial criada na Câmara dos Deputados¹⁰.

A PEC da moradia tem reunido inúmeros atores e esforços em torno da sua aprovação¹¹. Representantes de movimentos sociais, centrais sindicais, presidentes de Cohabs, secretários de habitação e empresários do setor da construção civil vêm se mobilizando e argumentando sobre a importância dessa nova medida no setor¹². Dentre os argumentos está o fato de que o crescimento vegetativo levará nosso país um déficit de 23 milhões de novas unidades habitacionais em quinze anos, o que só pode ser enfrentado adequadamente com políticas de longo prazo, e não políticas de governo.

Segundo o deputado relator Zezéu Ribeiro (PT-BA), a vinculação de recursos prevista na PEC proporcionaria a base necessária para a intervenção no setor no longo prazo, a exemplo do que já ocorre com as áreas de saúde e educação.¹³ A declaração dada por Mounir Chaowiche, presidente da Associação Brasileira de Cohabs, retoma a afirmação do relator:

⁸ “A proposta original previa o benefício por 30 anos ou até que acabasse a carência por moradias adequadas no País. O relator, porém, achou melhor reduzir esse período porque, segundo ele, graças a iniciativas como o programa “Minha Casa, Minha Vida” o problema de moradia no País pode ser resolvido ao longo das próximas duas décadas” (União Nacional por Moradia Popular. Disponível em http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=323:pec-da-moradia-digna-e-aprovada-na-comissao-especial-&catid=57:campanha-moradia-digna&Itemid=69. Jan/ 2012).

⁹ Ângela Amin (PP-SC), Arnaldo Jardim (PPS-SP), Fernando Chucre (PSDB-SP), Luiz Carlos Busato (PTB-RS), Luiza Erundina (PSB-SP), Nelson Trad (PMDB-MS), Paulo Teixeira (PT-SP) e Zezéu Ribeiro (PT-BA), relator da proposta.

¹⁰ É importante destacar que a Comissão Especial criada na Câmara dos Deputados já é uma segunda fase do processo de votação de uma PEC. A mesma já foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados e agora segue para ser votada em dois turnos. Em seguida para o Senado onde também deve ser votada em dois turnos.

¹¹ Atualmente, existe uma campanha nacional de apoio à PEC da Moradia coordenada por Miguel Sastre da CBIC. A Campanha se desenvolve no site www.moradiadigna.org.br, que conta com o apoio de inúmeras entidades auxiliando a difusão das ideias presentes na PEC. Representa também a união dos vários atores da Política Nacional de Habitação.

¹² O anexo C apresenta uma relação de entidades comprometidas com a PEC da Moradia Digna.

¹³ Entrevista dada a Revista Brasileira da Habitação. Ano 1, nº1, dezembro/2009.

Com a vinculação de percentuais do orçamento dos governos, a alteração de artigo constitucional vai permitir que se crie uma fonte de recursos compatível para o enfrentamento do déficit e o atendimento das novas demandas. ‘Em 20 anos, teremos tempo suficiente para equacionar o déficit e passarmos a ter um atendimento adequado às novas demandas’ (Revista Brasileira da Habitação, 2009, p.12).

Diante desse contexto, o PMCMV e seu significativo aporte de recursos do OGU é emblemático tanto para aprovação da PEC como para uma redefinição e inovação na Política Nacional de habitação no Brasil. O sucesso do Programa implicará fortemente na nova trajetória que começa a se traçar a partir da utilização de recursos não retornáveis, significando uma mudança na concepção da Política de Habitação do país. Em outras palavras, significa dizer que se o modelo implementado pelo Programa for exitoso, o mesmo deixa de ser conjuntural para se tornar estrutural e de longa duração.

Se bem-sucedido, o plano se constituirá em um grande capital político para quem o levou a cabo, influenciando futuras administrações a seguirem uma política no mesmo sentido. Seria estabelecido o que engenheiros, economistas e cientistas políticos chamam de dependência de trajetória (*path dependence*). Trata-se de um padrão – tecnológico, econômico ou político – que não possibilita mudanças sem que se incorra em altos custos (DIAS, 2009, p.5).¹⁴

No que diz respeito à forma como esses recursos são instrumentalizados e revertidos à sociedade, há o nítido predomínio da utilização da indústria da construção. O PMCMV, quase que em sua totalidade, pauta sua atuação tanto na indústria da construção civil como no mercado imobiliário, prevendo apenas R\$ 500 milhões para as entidades sem fins lucrativos (aqui se lê a participação efetiva dos movimentos populares através dos mutirões, autogestão, empreitadas, cooperativas, etc).

Segundo atores da construção civil e o próprio governo, isso é explicado pela capacidade que o setor possui de enfrentar a conjuntura econômica.

É inegável que a construção civil ajudou o país a vencer a apatia econômica provocada pela crise mundial. Um dos números que melhor exemplifica essa afirmação vem do mercado de trabalho. Entretanto, o setor também sentiu os impactos da turbulência da economia mundial. As atividades declinaram especialmente a partir de setembro de 2008 [...]. No meio da dificuldade geral, o

¹⁴ A noção de *path dependy* é retomada e aprofundada a seguir quando realizamos um balanço geral da Política Habitacional do governo Lula.

programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) trouxe a esperança de volta, dando um novo impulso ao setor (CBIC, 2009).

Soma-se ao argumento a incompatibilidade existente entre a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos e execução dos programas, ineficiência, falta de quadros, burocratismo, restrições legais e fiscais, licitações demoradas, órgãos de fiscalização, etc, com a necessidade de uma ação anticíclica que, conseqüentemente, deve responder rapidamente à realidade (ARANTES e FIX, 2009). Além do mais, deve-se considerar a ausência de rumos que o setor vinha vivenciando há algum tempo.

Nesse ponto, o PMCMV dá continuidade ao modelo de intervenção costumeiramente aplicado no país. A intervenção permanece pautada na iniciativa privada contribuindo para a *mercantilização* do bem moradia, sendo que o mesmo deveria ser assegurado como direito social. Para Evaniza Rodrigues (liderança da União dos Movimentos de Moradia), o principal problema do Programa é a permanência do “pensamento único” no que diz respeito à habitação. Diz que o direito à moradia se faz de diversas formas, não apenas construindo casas, mas recuperando prédios, por exemplo. *“Com tanto dinheiro, esta seria a oportunidade de mudar a moradia popular no Brasil. No entanto, se faz mais do mesmo”*¹⁵.

Apesar do PlanHab prever uma gama de possibilidades de obtenção de moradias a preços mais reduzidos, como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica, o que potencializaria a capacidade de atendimento da população de mais baixa renda, o PMCMV *“fixou-se apenas na produção de unidades prontas, mais ao gosto do setor da construção civil”* (BONDUKI, 2009, p.13).

Esse fato se desdobra em outras análises quando, adiante, aprofundarmos a capacidade do Programa em tocar pontos essenciais e problemáticos das nossas cidades, como especulação e valorização imobiliária promovidos pelo predomínio dos interesses privados – aqui lê-se mercado imobiliário e construtoras.

O Programa também não apresenta canais específicos de participação. Apesar do governo Lula ser uma referência na institucionalização de canais democráticos, como Conferências e a criação de conselhos, o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, em sua importância e relevância para o setor, além de atuar minimamente em parceria com os

¹⁵ Fala retirada do debate realizado pelo Instituto Polis a respeito do PMCMV. Disponível em <http://www.metodista.br/gestaodecidades/noticias/debate-organizado-pelo-instituto-polis-discute-pacote-habitacional-do-governo>. Acesso em 17 de Jan/2012.

movimentos populares, não apresenta um canal específico de diálogo e interação com a sociedade. Segundo o próprio decreto regulamentador do Programa, há a previsão de um comitê de acompanhamento, no entanto, formado exclusivamente por integrantes do governo (ARANTES e FIX, 2009).

O Programa também é falho ao reunir os seus recursos no FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), um fundo menos regulamentado, secundário e sem conselho, sendo que o indicado seria a utilização do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), devidamente regulamentado e provido de conselho estruturado e atuante.

Finalmente, o PMCMV, no que diz respeito a sua relação com a Habitação de Interesse Social e a Política Nacional como um todo, apresenta continuidades, rupturas e algumas poucas inovações e possibilidades de mudanças. Ao mesmo tempo em que mantém a forma normalmente encontrada de intervenção, baseada na iniciativa privada, rompe com maus “costumes” e mostra ênfase e atenção à camada de baixa renda do país¹⁶. No mesmo sentido, põe em prática uma demanda antiga pela utilização de outras fontes de recursos, como o OGU, vislumbrando uma mudança de paradigma na política habitacional do país.

b. O PMCMV e a Habitação de Mercado

A relação do PMCMV com a Habitação de Mercado dá-se, principalmente, a partir de duas principais iniciativas: o aumento da concessão de benefícios e a possibilidade de utilização do Fundo Garantidor.

De acordo com Programa, os grupos que possuem renda de 3 a 10 salários mínimos devem ser atendidos pelo mercado através das linhas de financiamento existentes. No entanto, esse grupo (3-10) é ainda subdividido em outros dois sub-grupos, com atendimento diferenciado: 3 a 6 salários mínimos e de 6 a 10 salários mínimos.

¹⁶ O atingimento da meta de 1 milhão de moradias contratadas pelo PMCMV foi comemorado pelo governo na cidade de Salvador / BA, através do pronunciamento do próprio presidente Lula, em seu último evento público. Nisso, incluem-se as 400 mil unidades destinadas à baixa renda. Foram contratadas 1.005.028 unidades. (Disponível em <http://www.cidades.gov.br/> Acesso em dez/2010). No entanto, é necessário ressaltar que a contratação de moradias não implica, necessariamente, na entrega das mesmas. O acompanhamento preciso da produção e entrega de unidades não é realizada nesse trabalho visto que o objetivo não é fazer uma avaliação do Programa acompanhando o alcance de metas, mas sim a sua formulação e comparação com a trajetória da Política Habitacional Brasileira.

O último grupo (6-10), mesmo sendo considerado capaz de assumir um financiamento junto às instituições financeiras, é beneficiado pelo Programa com a possibilidade de utilizar o Fundo Garantidor e receber uma redução nos custos do seguro (danos físicos ao imóvel, morte e invalidez permanente). Já o grupo de 3 a 6 salários mínimos possuem outras possibilidades que serão focadas e destacadas nessa seção, isso porque as consideramos de maior relevância frente à Política Nacional como um todo.

Uma dessas possibilidades é o aumento de subsídio previsto no Programa. Estes são repartidos entre as Regiões Metropolitanas, as Cidades com mais de 100 mil habitantes e as cidades de 50 a 100 mil habitantes. A tabela a seguir organiza essas informações:

Quadro 3 - Aumento do subsídio para o grupo de 3 a 6 salários mínimos

Regiões	3 sm		4 sm		5 sm		6 sm	
	Atual	Novo	Atual	Novo	Atual	Novo	Atual	Novo
RMs de SP, RJ, DF	6.384	23.000	2.800	16.000	-	9.000	-	2.000
Cidades com mais de 100 mil hab, capitais e RMs	5.016	17.000	2.200	10.000	-	3.000	-	2.000
Cidades de 50 mil a 100 mil habitantes	4.104	13.000	1.800	6.000	-	2.000	-	2.000

Fonte: Folder de divulgação do Programa.
R\$ Milhares

O montante de subsídios concedido pelo governo para esse grupo de renda, anteriormente ao PMCMV, é representado pelas colunas “Atual” da tabela acima. Paralelamente, com o início do Programa, esse montante é alterado, exatamente como demonstrado nas colunas “Novo”.

O principal destaque está nessa alteração, que representa um aumento significativo dos subsídios conferidos às famílias com 3 e 4 salários mínimos, além do surgimento de recursos às famílias com 5 e 6 salários mínimos. Os subsídios são progressivos, ou seja, quanto menor a renda, maior o nível de subsídio. No geral, além do incremento nos subsídios, esse modelo de auxílio não é uma inovação, mas apenas a melhoria de uma prática que já vem sendo utilizada pelo governo há algum tempo. Em suma, é uma ação embasada no processo de reestruturação do sistema de habitação de mercado que passa a acontecer a partir do governo Lula. Afinal, torna-se

vantajoso inserir as famílias integrantes do SFHIS nessa estrutura beneficiada por um novo contexto.¹⁷

O que é importante destacar é que esse incremento nos subsídios conferidos pelo Programa também vem ao encontro da realidade da chamada nova classe C, ou “nova classe média”, que passa representar atualmente cerca de 52% das famílias brasileiras. Segundo Navarro (2009), essa nova classe foi a que mais cresceu no Brasil durante a última década, tornando-se significativa para o futuro do país. Compreendê-la e incluí-la na economia de mercado se tornam essencial para ações voltadas para o desenvolvimento do país (p.10). Dentre as principais características dessa classe está a instabilidade econômica, o baixo grau de formação (nível médio incompleto) e a atuação profissional predominantemente incluída na informalidade. Esses fatos, certamente, colaboram com a iniciativa e a necessidade de intervenção do Estado a seu favor.

Seguindo essa linha de raciocínio, podemos afirmar que esse modo de intervenção implementado pelo Programa (de um Estado facilitador do sistema privado a partir da complementação de renda), permite ao Estado se focar naqueles mais necessitados (0 a 3 salários mínimos). No entanto, como já demonstrado, para esse grupo específico - que realmente recebe maiores benefícios - o modelo de intervenção permanece pautado no modelo privado e no trabalho das construtoras, que de certo modo, reproduz o papel do Estado de facilitador de um sistema privado de produção de moradias.

O segundo ponto destacado é a utilização do Fundo Garantidor. Em poucas palavras, o Fundo fornece garantia de crédito de forma a reduzir o risco das operações dos agentes financeiros. O Fundo é composto por três fontes de recursos específicas: 1) recursos do OGU (R\$ 2 bilhões); 2) o pagamento de cotas pelos agentes financeiros de 0,2% do valor dos financiamentos; e 3) os rendimentos obtidos com a aplicação das disponibilidades financeiras e os recursos provenientes da recuperação de prestações.

O Fundo, de natureza privada e gerido pela CEF, está destinado a atender as famílias com renda de 3 até 10 salários mínimos, porém, é considerado viável até o limite de 600 mil contratos de financiamento. Seus principais objetivos são a cobertura de atrasos nos financiamentos, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento; do

¹⁷ O novo contexto refere-se a um ambiente econômico estável, com segurança jurídica aos incorporadores, construtores e investidores (lei 10.931/04), às melhorias do crédito para pessoas físicas a partir de redução de juros e o aumento de prazos, etc.

saldo devedor, em caso de sinistro; das despesas relativas à recuperação de danos físicos ao imóvel.

No caso da cobertura de prestações, o fundo possui a seguinte regra: a) para famílias com renda acima de 8 salários mínimos cobre 12 prestações; b) famílias com renda entre 5 e 8 salários mínimos, 24 prestações; e c) para famílias com renda até 5 salários mínimos, cobre até 36 prestações.

O mutuário somente tem acesso ao Fundo Garantidor após o pagamento de seis meses do financiamento. Preenchido esse pré-requisito, o mutuário está autorizado a utilizar o Fundo e passar a pagar apenas 5% de sua prestação até que consiga retomar a situação econômica que permitiu sua inclusão no Programa (respeitando, claramente, a prestação de contas a cada 3 meses e o prazo máximo de permanência ditado pelo grupo de renda no qual está inserido).

Caso o mutuário consiga retomar sua fonte de renda e sua capacidade de pagamento, a prestação é retomada e o financiamento recalculado de acordo o novo débito. Do contrário, caso prescreva o prazo previsto de utilização do Fundo e o mutuário não retome sua capacidade de pagamento, a dívida é executada e o imóvel retomado. Lembrando que essa possibilidade de retomada do imóvel é resultado da lei 10.931/04 de segurança econômica e jurídica concedida ao mercado financeiro, já mencionada nesse texto.

Apesar do Fundo Garantidor não ser uma exclusividade e nem uma novidade do PMCMV¹⁸, o mesmo é utilizado de maneira mais enfática e com a diferença de recursos públicos (OGU) na sua manutenção (R\$ 2 bilhões). Desse modo, o Fundo Garantidor é reinterpretado no contexto da Política Habitacional através do PMCMV, atingindo lugar de destaque e importância para o êxito do Programa.

De maneira análoga à utilização dos recursos do Orçamento Geral da União, o Fundo Garantidor, se bem sucedido, tende a se perpetuar no modelo de intervenção do Estado na área, passando possivelmente a representar um instrumento de política habitacional de Interesse Social. Porém, antes precisa vencer alguns desafios, como demonstrar sustentabilidade financeira e firmar-se como um instrumento junto aos agentes financeiros.

Por fim, no âmbito da habitação produzida pelo mercado, ao mesmo tempo em que o PMCMV viabiliza uma proposta do PlanHab de estímulo e reestruturação do sistema de mercado

¹⁸ O Programa Crédito Solidário, por exemplo, possui um Fundo Garantidor. No entanto, o Fundo é mantido com recursos dos associados do programa (IPEA, 2007).

a partir da possibilidade de subsídios e, conseqüentemente, de expansão do crédito, apresenta a possibilidade de incorporação de um novo instrumento a esse sistema: o Fundo Garantidor.

c. O PMCMV e a cidade

Diferentemente de outros bens produzidos no sistema capitalista, a moradia é especial. Isso porque está atrelada a terra, ou seja, cada nova moradia pede um novo pedaço de terra para sua realização. Porém, não se trata de qualquer tipo de terra, mas sim daquela urbanizada, ligada à rede de água, energia, esgoto, com acesso a transporte, educação, saúde, lazer, etc. Resumidamente, cada unidade habitacional requer um pedaço de cidade.

No Brasil, a maior parte da população de baixa renda está excluída da cidade, ocupando o que lhes “resta”, que é mais barato frente a forte valorização e especulação imobiliária que ditam a formação das nossas cidades atualmente. Uma expressão utilizada por Maricato (2011) ao abordar o assunto ilustra claramente essa realidade: o “nó da terra”.

Entretanto, desde 2001, possuímos uma das mais avançadas legislações urbanísticas do mundo: o Estatuto da Cidade (lei 10.257/01). Nele, assim como na Constituição Federal de 1988, está prevista a função social da propriedade que deve ser aplicada a partir dos Planos Diretores. A função social da propriedade é atendida quando a propriedade urbana “*cumpra às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*”. Em poucas palavras, é a substituição da noção particularista da propriedade pelos interesses da coletividade.

Até outubro de 2006¹⁹ foram elaborados e aprovados Planos Diretores nas Câmaras Municipais de 1.683 Municípios²⁰. Porém, cerca de 70% desses delegaram a regulamentação dos seus Planos Diretores a leis específicas, o que em outras palavras significa dizer que realmente existem Planos Diretores, no entanto, não, necessariamente, regulamentados e aplicando os instrumentos urbanos previstos (BRASIL, 2010b, p.17).

O fato da aplicação da função social da propriedade estar inserida no âmbito municipal nos aponta a exigência de uma abordagem federativa no PMCMV. Nesse sentido e, dado que na metodologia de provisão habitacional para o grupo de 0 a 3 salários mínimos há a

¹⁹ Cinco anos após a promulgação do Estatuto da Cidade e prazo final para a elaboração dos Planos Diretores pelos Municípios obrigados.

²⁰ “O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 182, parágrafo 1º).

participação dos municípios com contrapartidas, o Programa traz um capítulo específico na sua lei originária denominada: “da regularização fundiária de assentamentos urbanos” (capítulo III). Neste capítulo são apresentados pontos importantes e relevantes tanto para a questão urbana como para a adesão dos municípios ao Programa.

É definido que o Programa priorizará os municípios que adotarem a desoneração tributária e doarem terrenos localizados em área urbana consolidada, além de utilizarem os instrumentos do Estatuto da Cidade. Porém, como já mencionado acima, falta a regulamentação dos Planos. Existe, atualmente, uma dificuldade por parte dos municípios (ou falta de vontade dos governantes) para a efetiva aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Na ausência da aplicação desses instrumentos previstos no Estatuto²¹, os municípios permanecem inseridos no mercado de terras, comprando terrenos a preço de mercado, altamente inflados, para a construção das casas populares. Atualmente, já é possível constatar esses fatos, resultado do investimento em habitação sem a necessária mudança da base fundiária. Segundo a Embraesp (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio), o preço de lançamento do metro quadrado de imóveis de dois quartos subiu 25% no primeiro trimestre de 2010 em comparação com o primeiro trimestre de 2009, em São Paulo. Nas periferias de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília e Fortaleza, os preços de terrenos dobraram após o lançamento do PMCMV (MARICATO, 2011)

Com isso, a tendência, novamente, é a utilização de terrenos mais baratos, consequentemente, afastados da malha urbana. Esse fato, implica na repetição de um grande erro cometido pelo BNH, de construções fora da cidade, edificadas nas periferias, contribuindo para a formação de cidades fragmentadas e custosas, haja visto que será necessário a instalação de novos equipamentos públicos nessas áreas.

Esse fato também pode ser reafirmado em 2010, um ano após o início de implementação do Programa, quando o Ministério das Cidades lançou uma cartilha intitulada:

²¹ Dentre os instrumentos, podemos citar:

ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social): definem regras para o uso e ocupação do solo nas cidades e estabelecem áreas da cidade destinada para a construção de moradia popular.

PEUC (Parcelamento, Edificação e utilização compulsórios): 1. prazo de um ano após averbação da notificação de registro de imóveis no cartório para o proprietário apresentar projeto à Prefeitura; 2. dois anos para início das obras, contados a partir da aprovação do projeto.

IPTU Progressivo no tempo: aumento da alíquota do imposto, a cada ano, caso os prazos do PEUC não sejam cumpridos.

Desapropriação com Títulos da Dívida Pública: Após os cinco anos da progressividade do IPTU.

O PEUC, IPTU progressivo e desapropriação com títulos da dívida pública são utilizados de forma conjunta.

“Como produzir moradia bem localizada com recursos do MCMV”. Esta cartilha aborda a importância do planejamento urbano, bem como a importância de aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Alerta que o Programa dá preferência aos municípios que regulamentam seus planos diretores, além de ressaltar que o sucesso do Programa está vinculado a esse trabalho dos municípios. A cartilha também é um reflexo do conhecimento por parte da União da deficiência dos Municípios no planejamento urbano.

Há de se considerar também a prioridade que é dada aos municípios que fazem doação de terras. Esse fato pode resultar em competitividade entre os municípios na luta pela conquista de mais projetos. Afinal, a moradia é de grande importância no momento das campanhas eleitorais, ainda mais quando o âmbito municipal poderá colher parcialmente os méritos do Programa ao realizar o cadastramento das famílias, a entrega das chaves, etc.

De acordo com Bonduki (2009), as medidas de atenção urbanística presentes no Programa representam importantes aspectos do “pacote”. No entanto, de acordo com as orientações previstas no PlanHab, outros instrumentos, como o “subsídio localização”, valor adicional a ser concedido aos empreendimentos de áreas mais centrais e consolidadas, poderiam ter sido incorporados, aproveitando o impulso dado pelo contexto que possibilitou a criação de um Programa de tamanha dimensão (p.13).

Igualmente, autores como Rolnik (2009) e Marciato (2011), defendem a ideia que o Programa é omissivo na questão urbana, mesmo prevendo as condições mencionadas acima. Rolnik destaca que existem outras formas de prover moradia, além da produção de novas unidades. Os vazios urbanos permanecem intocados, assim como outras possibilidades já vislumbradas, amplamente discutidas e apresentadas em estudos e teses concluídas no país.

Maricato, no mesmo sentido, afirma que um Programa de tamanha relevância para o setor, que não apresenta formas de tocar no estatuto da propriedade fundiária, não regula ganhos especulativos e nem garante a função social da propriedade, caracteriza um regresso diante da evolução conquistada e já devidamente consolidada na legislação urbanística do país. A autora também compara o Programa às ações do PAC, que possui parte dos seus recursos relativos à moradia e infra-estrutura social destinados para a urbanização de favelas, o que dialoga mais com o desenvolvimento urbano da cidade que o PMCMV (2011).

Por outro lado, o PMCMV inova ao prever isenções cartoriais, assunto quase intocável no país. Para a faixa de mais baixa renda o registro do imóvel é gratuito. Já para os

outros grupos de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos há a redução do valor em 90% e 80% respectivamente. Além disso, os prazos também são alterados, permitindo celeridade à obtenção do registro definitivo do imóvel.

Por fim, apesar do Programa apresentar características que tocam a questão urbana do país, as mesmas são bastante superficiais. Vincular a aplicação de recursos à existência de plano diretor não é garantia de empreendimentos inseridos na malha urbana. Resumidamente, essa postura adotada pela União através do Programa, não colabora verdadeiramente com a resolução da questão fundiária do país e ainda aponta para o risco de incentivar a valorização dos terrenos habitáveis. Paralelamente, joga luz na deficiência dos nossos municípios no que diz respeito ao planejamento urbano.

Certamente, não podemos conceber políticas habitacionais como simples replicação de unidades habitacionais, construção de novas unidades. É preciso construir cidades que gerem qualidade de vida

d. Balanço da Política Nacional de Habitação do governo Lula

Essa seção se encarrega de fazer uma análise geral da Política Nacional de Habitação do Governo Lula, evidenciando quais foram os verdadeiros avanços que o governo trouxe à tona. O seguinte trecho extraído de Caco de Paula (2002) é, de certa forma, uma referência direta à análise que será aqui estruturada: de continuísmos com redirecionamentos e inovações.

"Durante sua campanha pela reeleição, Fernando Henrique Cardoso chegou a anunciar a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano, uma superpasta que contaria com R\$ 40 bilhões, provenientes do Orçamento da União, de recursos da Caixa Econômica Federal e que, com acordos com a iniciativa privada, se dedicaria a combater os grandes déficits das áreas de habitação e saneamento. Saudado tanto por técnicos em urbanismo como por empresários do setor imobiliário esse 'Ministério da Moradia' - ou 'Ministério da Cidade' - passou a ser visto como uma possibilidade de, finalmente, o governo enfeixar as políticas de desenvolvimento urbano de forma mais integrada. Como já acontecera outras vezes, desde os tempos do regime militar, a superpasta foi motivo de muitos comentários, discussões e disputas entre os políticos aliados do Palácio do Planalto. Mas na hora em que teve de articular o xadrez ministerial para o seu segundo mandato, Fernando Henrique Cardoso abandonou a idéia. E o antigo projeto, tentado desde o fim dos governos militares, de fazer da questão urbana a grande prioridade da ação federal, novamente, ficou para o futuro" (p. 419 *apud* ABRUCIO, 2005, p.63).

A citação trata de uma descrição do período do governo FHC, mais especificamente do começo do seu segundo mandato. Mostra que o governo possuía a noção de que a política urbana (habitacional) do país estava bastante enfraquecida e, que como remédio para retomada do assunto, estava a construção de um novo ministério – Ministério da Moradia ou Ministério da Cidade. Iniciado o governo do presidente Lula o que temos é exatamente a concretização do Ministério das Cidades, principal referência e base de todas as alterações que passam a surgir no setor a partir de então.

Apesar de não podermos ligar a ideia de criação do Ministério das Cidades somente à gestão passada do presidente FHC (haja visto que o Ministério já era uma reivindicação batallhada pelos movimentos populares, do mesmo modo que estava presente no Projeto Moradia²², é possível afirmarmos que existe uma confluência de ideias.

O Ministério das Cidades, criado em 2003, é, certamente, o ponto de partida e principal marco de análise da Política Nacional de Habitação desenvolvida no governo Lula. O novo Ministério passa a significar uma nova concepção do problema urbano a partir de uma noção conjunta e integrada, ligando habitação, saneamento e transporte. Representa a retomada da questão urbana na agenda governamental, assim como da habitação, desencadeando e possibilitando o processo de regulamentação e reestruturação da área, como veremos a seguir.

A criação do Ministério também pode ser compreendida como a busca pela superação da submissão da própria política aos interesses econômicos, resultado da prevalência dos bancos públicos. Tanto o BNH como sua sucessora CEF, historicamente, subjugaram os órgãos do Executivo responsáveis pela Política, nesses casos, as extintas SERFHAU e SEPURB(*).

O Ministério, logo de início, também tratou de considerar os movimentos populares e suas reivindicações em suas iniciativas. Exemplos são as Conferências das Cidades, a criação de Conselhos (Conselho das Cidades, CGFNHIS) e de Planos Nacionais com participação social, que passam a ocorrer a partir de 2003. Esse processo de institucionalização de canais de participação merece destaque, pela inovação e pela possibilidade de interação que se abre à sociedade.

²² Durante o ano de 2000, o Instituto Cidadania, coordenado pelo então futuro presidente Lula, juntou-se a especialistas, lideranças sociais e gestores públicos com a intenção de produzir um projeto que fosse capaz de enfrentar a questão da habitação, chamado de *Projeto Moradia*. Este projeto era parte de uma iniciativa do Instituto que visava à construção de projetos que associassem a questão social, o crescimento econômico e a geração de emprego.

Um dos Planos criado com participação popular foi a Política Nacional Habitação, que não representa, necessariamente, uma inovação com relação à Política antecessora. Isso porque seus principais eixos, a urbanização de áreas precárias, a produção social de moradias e a busca pela integração das políticas setoriais, já eram premissas do governo FHC. No entanto, o que se percebe é uma reformulação na maneira de se operacionalizar essas premissas, ajustando o foco em problemas ainda não atendidos de maneira satisfatória como, por exemplo, a habitação de baixa renda.

A PNH prevê o Sistema Nacional de Habitação (SNH) que visa à reestruturação institucional do setor a partir da organização de fundos, entes, entidades e regras de funcionamento. No entanto, o SNH é reflexo de um legado institucional herdado do regime militar – SFH.

Apesar das críticas, o modelo implementado pelos militares caracterizou um período em que o país teve efetivamente uma política habitacional, com estrutura institucional própria, articulada com agentes viabilizadores da política, fundos de recursos, entre outras características. Tamanhas foram as marcas deixadas pelo modelo administrado pelo BNH que ainda no SNH há a estruturação a partir de dois grandes sistemas com fontes de recursos diferentes: um voltado para a população de baixa renda (SNHIS) e outro para a habitação provida pelo mercado (SNHM).

Essa relação feita a partir de períodos diferentes, porém com instituições continuadas, relaciona-se com o conceito de *path dependency*, ou conceito de rota de dependência. Tal conceito ilustra que o presente não é um jogo que se inicia do “ponto zero”, mas sim influenciado pelas decisões e concretizações do passado. A estrutura montada e implementada pelos militares ditou, de certo modo, a trajetória da política habitacional no país, constituindo-se em referência para a área, ao mesmo tempo em que sair dela pode implicar em altos custos (GONÇALVES, 2009).

O “novo” SNHIS, é a primeira concretização que confirma a proposição de que o governo passa a focar-se na população de baixa renda. Além do aumento expressivo de recursos para esse grupo específico (entre eles os recursos do OGU), há a possibilidade, àqueles que possuem até cinco salários mínimo, de entrada no sistema de mercado com o auxílio de subsídios.

Já Sistema de Habitação de Mercado, paralelamente, passa por alterações, principalmente, de regulamentação. Mudanças em diretrizes como a Resolução nº 460/04 e nº 518/07 do Conselho Curador do FGTS (tratam de novas diretrizes de aplicação de recursos), a lei

10.931/04 (que assegura maior segurança econômica e jurídica ao mercado), mudanças no prazo de financiamento de vinte para trinta anos, isenções tributárias (redução do Imposto de Produto Industrializado – IPI – para materiais de construção) e unificação de taxas de juro da área de habitação social, são exemplos de medidas que deram novo impulso ao sistema, além de aumento da sua capacidade de atendimento.

No entanto, como já demonstrado, grande parte dessas novas medidas está voltada para a construção de novas unidades pela construção civil. Esse fato toca diretamente a premissa de regularização fundiária prevista inicialmente no PNH. Em outras palavras, significa afirmar que sem o controle efetivo do mercado de terras e da cadeia produtiva, há de se questionar em que medida essas ações mencionadas acima, de fato, correspondem às motivações iniciais, *“já que, ao invés de incentivar o barateamento do valor final da unidade habitacional, como se viu no final de 2007 até meados de 2008, resultou na valorização do mercado imobiliário, em especial, nas grandes cidades brasileiras”* (MOREIRA, 2009).

A falta de maiores ações direcionadas à regularização fundiária também contradiz o PlanHab. Este, além de apresentar várias possibilidades e estratégias de como melhor regular tanto o mercado de terras quanto o mercado imobiliário destaca-se como um plano de longo prazo. Nele estão previstas ações que extrapolam o período de um único governo, demonstrando consciência da complexidade dos problemas habitacionais e urbanos que demandam ações estruturadas no tempo para resolução efetiva.

Destaca-se também a reafirmação da necessidade de atuação conjunta dos entes da federação no governo Lula. Diferentemente do que aconteceu com outras áreas de políticas sociais, como educação e saúde, por exemplo, que tiveram suas competências bem delineadas, as questões urbanas são definidas, pela Constituição Federal de 1988, como um assunto de responsabilidade conjunta, de competência concorrente, entre os Entes da federação, que na prática possibilita a formação de um campo de conflitos entre as esferas de governo.

Analisando essa situação, Gonçalves (2009), afirma que a definição de competências concorrentes não é necessariamente um problema, e sim, a ausência de mecanismos de coordenação entre os entes:

Em algumas áreas de políticas, o papel dos entes federativos é mais claro – como no caso da segurança pública, onde a atuação dos estados é predominante – ou, a organização dos arranjos institucionais já avançou mais – como nos casos

da saúde e educação. Isso não significa dizer que é preciso existir, em vez do compartilhamento de competências, uma separação ou divisão clara onde não possa haver superposições, mas, sim, que mecanismos de coordenação são fundamentais para efetivação de políticas. (p.54)

A política urbana, descrita através dos artigos 182 e 183 da Constituição, é regulamentada pelo Estatuto da Cidade no ano 2001, resultando na importância dos municípios para o planejamento urbano. No entanto, sabido da dificuldade de aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade pelos municípios, o governo federal desenvolve uma linha de ação direcionada para o incentivo à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Os Planos Locais, definidos pelo próprio governo como um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor habitacional, assim como a linha de ação do governo federal de incentivo a sua elaboração, podem ser interpretados de duas formas: primeiro como uma evidência da dificuldade dos municípios em atuarem, de maneira satisfatória, numa área de sua essencial competência, e, segundo, como a busca por mecanismos e estruturas que dêem sustentação à implementação de políticas desenvolvidas conjuntamente, exatamente como mencionado por Gonçalves (2009).

Essa circunstância remonta exatamente a situação do PMCMV descrita anteriormente nesse texto, onde os recursos, instruções de adesão e de implementação do Programa são dados pela União, que se não forem aplicados adequadamente pelos estados e municípios, impossibilitam a obtenção dos objetivos esperados.

Analisando a Política Habitacional em um âmbito geral, é possível afirmar que a mesma pode assumir diversos formatos para prover a moradia: regular o mercado de terra, investir em construção de moradias a partir de construtoras, de cooperativas, buscar a regularização de assentamentos precários, viabilizar financiamentos, etc. Entretanto, é importante notar que, apesar das várias possibilidades de provisão, a mesma não consiste na prestação de um serviço, mas sim numa política cujo produto final é o acesso a um bem. No Brasil, predominantemente, o acesso tem se dado a partir da construção de novas unidades habitacionais, através do acesso à propriedade privada, que caracteriza uma política fortemente ligada aos interesses da indústria da construção civil e de incorporadores imobiliários.

Esse fato, do predomínio do modelo de provisão de moradias ligado às construtoras (agentes não públicos, no geral) é outra característica da Política mantida pelo governo Lula. O

padrão de intervenção adotado pelo governo, no que diz respeito à Política Habitacional, consiste num tipo que podemos denominar de facilitador, ou “*enabling role*”, como é denominado pelas agências internacionais de financiamento²³. O papel de facilitador pressupõe que o Estado apenas organize um sistema que gere as condições necessárias para a efetivação dos projetos.

“...nas últimas décadas, o papel do Estado na oferta de serviços e bens em geral, e da habitação em particular, tem sofrido profundas alterações. Há uma tendência clara de se reduzir a intervenção direta dos agentes públicos no processo de provisão e de se estimular a participação de agentes não-públicos” (WERNA, ABIKO e COELHO, 2002, p.35).

E, por sua vez, esses agentes não públicos têm buscado cada vez mais ampliar a sua participação nesse processo. Um exemplo claro são os movimentos pela moradia e sua constante luta pela autogestão.

Esse modelo facilitador teve sua expressão máxima durante o governo FHC, onde a política se resumia, praticamente, a linhas de financiamento para direcionar recursos. Durante o BNH, no entanto, podemos afirmar que existia um híbrido, pois, ao mesmo tempo em que ao BNH competia regular e normatizar o setor, existiam as Cohab's, agentes estaduais e ligadas ao Banco, que por serem de capital misto tinham maior participação na provisão habitacional (SILVA, 2009).

Apesar do PMCMV apresentar no seu modelo de implementação a participação de municípios e estados, bem como da CEF, a elaboração do projeto, a construção, a contratação dos funcionários, enfim, a total concretização do empreendimento, está sob a responsabilidade da iniciativa privada. O mesmo se repete aos outros grupos com renda acima de três salários mínimos, que subsidiados, passam a ser atendidos somente pelo mercado imobiliário.

Como consequência de um Estado facilitador, há a manutenção de políticas focalizadas, também amplamente utilizadas pelo governo FHC, e aqui compreendidas como políticas direcionadas a um grupo específico – os mais pobres. De uma maneira geral, o governo Lula apresenta no seu pacote de políticas sociais um misto de políticas universais com focalizadas, sendo as de saúde e educação os principais exemplos das universais, e as habitacionais, entre outras, as focalizadas.

²³ Com relação a literatura a cerca do “*enabling role*” e a sua propagação pelas agências internacionais de financiamento, procurar a tese de John Turner, cujas ideias serviram de alicerce para as políticas de habitação do Banco Mundial na década de 1970 (SILVA, 2009).

Em síntese, o balanço geral da Política Habitacional do governo Lula, permite-nos afirmar que há uma alteração com o governo anterior, se pensarmos que a criação de um novo ministério possibilitou um processo de reestruturação e retomada da área. No entanto, a base do trabalho que passa a ser desenvolvido por esse novo ministério é a mesma que pautava as concepções da Política aplicada anteriormente. A política habitacional do governo Lula, apesar de ampliada - no sentido de permitir que mais pessoas tenham acesso a ela - permanece pautada na iniciativa privada e destinada a aqueles que mais necessitam.

Conclusão

Inicialmente, uma das principais características presentes no PMCMV é a utilização de recursos do OGU. Apesar de não se desvincular totalmente de outras fontes de recursos, a utilização de grandes quantias do OGU contraria a tendência presente na lógica de habitação construída no país de fundos com necessidade imediata de retorno. Como é demonstrado, a utilização desses recursos, que também são aplicados na área a partir de outros programas e métodos (como o PAC, por exemplo), significa que o governo Lula concebe que o enfrentamento da questão habitacional precisa romper com a noção de auto-sustentação financeira, ao mesmo tempo que em mostra intenção de fazer a política atingir aqueles que estão abaixo de três salários mínimos. Essa análise acerca dos recursos é reforçada através da PEC da Moradia e os impactos causados pela sua aprovação na política habitacional do país.

Relacionada à questão dos recursos também está a utilização do Fundo Garantidor aplicado pelo Programa. Como mencionado, não foi uma inovação do governo Lula, porém nesse momento o Fundo conta com recursos do OGU, o que lhe confere maior estabilidade e capacidade de atuação. Esse instrumento reflete a possibilidade de inclusão da classe média baixa no sistema de mercado e na possibilidade de acesso aos financiamentos.

Por outro lado, o PMCMV permanece focado na provisão habitacional através da noção da casa própria, ou seja, o principal Programa habitacional do governo implementa sua política habitacional basicamente a partir da construção de novas unidades em parceria com a construção civil. Este modo de intervir no setor é predominante no modelo tradicionalmente empregado pelo Estado e permaneceu quase que intocado com o PMCMV.

O aumento de recursos para política habitacional é positivo no sentido de que confere maiores possibilidades e capacidade de intervenção na área. Porém, faz-se necessário analisar a

qualidade desses investimentos. A análise presente na dissertação permitiu mostrar que o PMCMV, apesar de possuir dentre suas normas menção ao uso dos instrumentos do Estatuto das Cidades, não regula pontos importantes de especulação imobiliária e uso da terra. Mesmo porque, praticamente a totalidade de sua ação é pautada na ação privada do mercado imobiliário e de construtoras. O resultado, como tudo indica, é a reprodução de empreendimentos excluídos das cidades, a valorização dos terrenos e aumento de preços dos imóveis.

Faz-se necessário ir além do incentivo à aplicação do Estatuto das Cidades e vinculação do Programa a existência de Planos Diretores. Diante de tamanha proposta é primordial o Estado em suas ações tocar na questão fundiária, pois, senão, como afirma Maricato (2011), a terra é o “nó” que persistirá minando a produção de cidades justas no Brasil.

Em resumo, o sucesso do Programa é primordial para a manutenção do uso de recursos do OGU para a moradia, uma vez que impacta tanto a população de baixíssima renda quanto a classe média baixa. Esse processo representa uma certa inovação e mudança de um paradigma na produção habitacional do país, pois permite o início de uma nova trajetória para a política habitacional, descolada da necessidade de auto-sustentação financeira. Entretanto, não há como permanecermos concebendo política habitacional como simples construção de novas unidades, bem como, políticas de geração de renda e trabalho. Utilizar a construção civil como remédio para a crise econômica internacional é, certamente, válido, ainda mais se tratando de uma situação emergencial. No entanto, o que não pode é ocorrer a sobreposição dos objetivos econômicos aos habitacionais. É preciso pensar nas cidades que o Programa está viabilizando, assim como a qualidade de vida que essas pessoas terão. Lembrando que, como amplamente previsto, tanto no PlanHab e em trabalhos acadêmicos, existem outras formas de prover habitação.

A presente análise conclui que o PMCMV inova com relação às questões ligadas ao financiamento e a instrumentalização dos recursos. A consequência é o rompimento com algumas lógicas de produção habitacional do país, vislumbrando uma nova trajetória nesse sentido. Porém, deixa a desejar em assuntos já bastante discutidos no país, como o planejamento urbano e a regularização fundiária.

Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, pp. 41-67, jun., 2005.

BONDUKI, Nabil G. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, nº 82, maio/junho. 2009.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**, Brasília, 2010a. 96p.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do MCMV**, Brasília, 2010b. 132p.

DIAS, E. C. Minha Casa, minha vida, minha política pública. **Conjuntura da Construção**, Ano VII, n. 2, Junho. 2009.

GONÇALVES, R. R. **Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar**. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, 2009.

IPEA. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, 14, 2007.

MARICATO, Erminia. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, maio de 2009. Disponível em <http://cartamaior.com.br>. Acesso em: mar. 2010.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da Autogestão no Governo Lula**. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SILVA, J. M. M. N. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

Web sites

ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68. Acesso em: fev. 2012.

CADASTRO GERAL DE EMPREGOS E DESEMPREGOS – CAGED. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/caged/>. Acesso em: set. 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: www.cidades.gov.br. Acesso em: maio 2011

WERNER, E.; ABIKO, A.; COELHO, L. O novo papel do Estado na oferta de habitação e parcerias de agentes públicos e privados. Disponível em : <http://alkabiko.pcc.usp.br/artigos/O%20novo%20papel.PDF>. Acesso em: fev. 2012