

# PRODUÇÃO SOCIAL DA MORADIA:

## UM OLHAR SOBRE O PLANEJAMENTO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

RENATO BALBIM  
CLEANDRO KRAUSE

**R E S U M O :** *Este artigo examina a produção social da moradia no Brasil em distintos períodos, ao longo dos últimos cinquenta anos. A partir do enunciado do conceito, verifica-se que a produção social da moradia passou a ganhar espaço e reconhecimento do Estado, estando claros seu planejamento e institucionalização no último período, em que diversos programas habitacionais vieram a financiar esta forma de produção. Uma análise da execução desses programas mostra situações de demanda reprimida, dificuldades operacionais e restrições de fundos, em que os programas sucedem-se, passando o programa Minha Casa Minha Vida, por fim, a concentrar a produção habitacional, inclusive na modalidade voltada às entidades privadas sem fins lucrativos (cooperativas e associações). Enquanto isso, outros instrumentos públicos de planejamento, gestão e financiamento da habitação, incluídos no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, também criado no período mais recente, e que poderiam ratificar a produção social da moradia, caem em desuso.*

**P A L A V R A S - C H A V E :** *produção social da moradia; habitação de interesse social; Banco Nacional da Habitação; Crédito Solidário; Resolução 460; FNHIS; Minha Casa Minha Vida.*

### INTRODUÇÃO

A questão habitacional, em especial para a população de menor renda, constitui grave problema social, econômico e urbano, com forte impacto na formação das cidades brasileiras a partir do fim do século XIX. Essa realidade tornou-se avassaladora com a velocidade do processo de urbanização na segunda metade do século XX: em cinquenta anos, as cidades cresceram com o incremento de 120 milhões de habitantes. Por sua vez, a produção habitacional formal, tanto de mercado quanto pública, esteve longe de atender às necessidades.

Entretanto, a população sempre criou formas alternativas de acesso à moradia, em sua maioria com certa anuência do Estado. A necessidade de garantir a sobrevivência é realidade marcante da urbanização: favelas e loteamentos irregulares e autoconstruídos são as formas tradicionais.

A produção social da cidade é tema caro ao urbanismo moderno e surge como resposta às necessidades do capitalismo em expansão. Terra urbanizada passa a ser um insumo à reprodução da força de trabalho, incorporando nos custos sociais desta reprodução: habitação, saneamento, transportes e equipamentos urbanos. A gestão urbana passa a ser elaborada conjuntamente às demandas sociais básicas. A cida-

de contempla as necessidades da produção e da reprodução social do trabalhador (QUINTO JR., 2003).

1 Entende-se por reforma urbana as intervenções de modernização das cidades, tais como viabilização dos fluxos, sanitarismo, planejamento e zoneamento urbanos, etc.

No Brasil, o urbanismo moderno e as reformas urbanas<sup>1</sup> da primeira metade do século XX surgem como adaptação da dualidade entre a visão liberal, segundo a qual a urbanização deveria ser realizada por companhias urbanizadoras, e a visão pública de urbanização, em que o Estado é o principal agente urbanizador.

Com efeito, o entendimento da função social da propriedade urbana – tema fundamental na discussão da terra como suporte das atividades e insumo à reprodução da força de trabalho – é consolidado no Brasil em função da lógica racionalizadora das cidades naquele momento, ligada à circulação de mercadorias e ao complexo agroexportador da economia<sup>2</sup>.

2 A cidade é meio e suporte para produção e circulação dos produtos agrários. Café, açúcar e borracha são riquezas do campo que, ao fim do século XIX e primeiro quarto do século XX, conformam e movem as cidades, seus portos, suas ferrovias e suas vias.

Do fim do século XIX até meados do século XX, são realizadas as grandes intervenções urbanas, exclusivas às maiores cidades e às cidades portuárias, propagandeadas em função de calamidades públicas e epidemias. Os preceitos sanitaristas e a polícia do Estado excluem da organização da cidade parcela significativa de seus moradores (SEVCENKO, 2001; ROLNIK, 1993; BONDUKI, 1998).

Essas intervenções, invocando a função social da propriedade e o bem coletivo, claro que na concepção vigente à época, acontecem, em sua grande maioria, por meio do sistema de concessões públicas, significando remoções de enormes contingentes pobres de várzeas e baixadas.

No entanto, ressalta-se que o sistema jurídico em geral, e os códigos urbanísticos especificamente, não reconhecem e tampouco partem da existência de segregações e/ou exclusões socioespaciais. Ao contrário, o aparato normativo urbanístico trabalha em consonância com o modelo instituído, sendo a cidade, nesta concepção homogênea, formal e passível em sua totalidade de regulação, e o que não se adequa a isso não é reconhecido como cidade “formal”, nem sequer na cartografia.

Esse modelo exclui a possibilidade do debate social acerca das funções da propriedade, tratando-a como mecanismo para viabilizar os interesses e as racionalidades da produção, da *cidade dos fluxos* (SANTOS, 1990). Assim, Estado e sociedade optam por um modelo corporativo de urbanização (para alguns, para certos setores), contrapondo-se às reformas urbanas daquele período em diversos outros países, que buscaram uma cidade se não para todos, poder-se-ia dizer que ao menos para seus trabalhadores.

Esta breve exposição sobre a produção social da cidade fundamenta, assim, o objetivo deste texto: relatar e analisar como o Estado brasileiro, em sua perspectiva planejadora, elaborou programas, ações e instrumentos de política habitacional ao longo de períodos determinados, nos quais se entende haver unidade de discursos, políticas, instrumentos ou mecanismos de produção habitacional, sendo o foco a habitação de interesse social (HIS) e o papel que a produção social da moradia assume a cada momento.

Por produção social da moradia compreendem-se formas variadas de produção da habitação, que envolvem, em graus diversos, circuitos formais da economia, sejam públicos ou privados, mas que guardam a organização do processo e a definição das principais diretrizes do projeto e do pós-morar nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores. Entende-se que a produção social da moradia seja uma alternativa à produção dita de mercado da habitação, ou seja, aquela cujo produto habitação é realizado e comercializado

sem participação do morador/adquirente, inclusive se prestando como mecanismo de valorização de capitais.

No período recente, ainda que tenham se constituído linhas de financiamento e programas que apoiam a produção social da moradia, a produção capitalista de mercado e voltada ao mercado da habitação se renova e sua hegemonia se mantém. Quanto aos programas de produção social da moradia, estes se sucedem rapidamente, trazendo dúvidas quanto à sustentabilidade deste eixo da política habitacional.

## **OS PERÍODOS DA PRODUÇÃO HABITACIONAL E AS POSSIBILIDADES DA PRODUÇÃO SOCIAL DA MORADIA NO BRASIL**

O esforço metodológico de traçar periodizações partindo de processos amplos é necessário, sobretudo no contexto urbano, pois a cada momento histórico heranças de períodos passados têm papel ativo na divisão territorial do trabalho atual (SANTOS, 1994), deixando marcas e rugosidades na configuração do espaço. Na cidade, essas rugosidades são determinantes da vida de milhares de pessoas.

Os períodos se definem por seus marcos iniciais e finais, fatos de relevância histórica e que modificam a maior parcela dos elementos políticos, econômicos e sociais de análise. Assim, pode-se identificar um primeiro período da produção habitacional que vai de 1964 a 1986, tendo início com o fim do tratamento político dado à questão social pelo populismo e pelos interesses corporativos da Era Vargas, substituídos pelo Estado central e tecnocrático como forma exclusiva de dar respostas ao desenvolvimento pleno do país.

A partir de 1986, com o fim do Banco Nacional da Habitação (BNH), até 2003, verifica-se a falência do discurso tecnocrático e central. Com a redemocratização, vive-se um período de baixos investimentos, forte crise econômica e ausência do Estado central na definição da política habitacional.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades) e a unificação nesse órgão dos programas e das ações de desenvolvimento urbano, além da elaboração de novos programas, verifica-se uma retomada do papel do Estado central na definição da política urbana, agora com a perspectiva de produção habitacional e implementação de programas urbanos por meio da cooperação federativa.

### **A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL NO PERÍODO 1964-1986**

Já na década de 1950, mas com reforço profundo após o Golpe de 1964, o Estado nacional central e autoritário cria vários organismos com o objetivo de planejar a ação governamental e induzir o desenvolvimento nacional. Neste momento é lançada a primeira política habitacional nacional efetiva. No período, estrutura-se no país um sistema de produção habitacional com investimentos e regras para todo o território nacional, criando mecanismos tanto para seu planejamento quanto para sua operacionalização. O Sistema Financeiro de Habitação (SFH), assim como o BNH, criado em 1964, era composto de dois subsistemas: um operado pelo BNH, como banco social com recursos originários do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); e outro com recursos originários do *Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo* (SBPE),

3 Tanto o FGTS quanto o SBPE se mantêm até o presente como *fundings* do SFH.

destinado às rendas superiores<sup>3</sup>. O subsistema social se completava com a execução das obras pelas Companhias Habitacionais Estaduais e Municipais (COHABs), Cooperativas Habitacionais (COOPHABs), e Caixas de Pensão.

Embora a produção habitacional tenha sido significativa no período, esteve muito aquém, em termos absolutos, das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização. No período de funcionamento do BNH (1964-1986), foram financiadas 25% das novas moradias no país, porcentagem baixa frente à demanda por habitação, historicamente maior nas classes mais pobres, revelando a insuficiência e o descolamento da ação pública (BRASIL, 2009). Basta notar que, do total de unidades novas financiadas, apenas pouco mais da metade o foram pelo FGTS (55,8%). O número de unidades financiadas ao ano, cerca de 400 mil, entre novas e melhorias de unidades existentes, também é irrisório frente ao crescimento da população urbana e ao déficit acumulado, calculado, segundo Santos (1999), em 8 milhões de moradias em 1974. Apesar dos esforços e dos investimentos do período, parcela substancial da população foi relegada ao mercado informal: autoconstrução, favelas e cortiços.

O modelo do BNH instituiu extrema centralização na execução da política. As companhias habitacionais deveriam operar com relativa autonomia, mas a forte dependência pelos recursos do FGTS, liberados por meio de aprovação de projetos individualmente, reforçou o caráter central do governo federal, que ainda detinha as diretrizes da política de desenvolvimento urbano. Os estados e os municípios participavam subsidiariamente com os terrenos e parte das infraestruturas.

Durante todo esse período, várias articulações e rearticulações aconteceram na estrutura central do Estado, e diversos órgãos, além de várias atribuições, foram sendo incorporados ao BNH, que passou também a definir as diretrizes programáticas da política habitacional.

O Banco reconheceu, ainda que tardiamente, sua incapacidade de atingir as populações de menor renda e, sobretudo, seu descolamento das questões e iniciativas sociais. Apenas no fim dos anos 1970 criou iniciativas como o Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB), PRO-Morar e João de Barro, destinados às melhorias habitacionais, ou seja, para atender às necessidades habitacionais mediante a utilização de formas de autoconstrução, mecanismo paliativo para a não elaboração de um efetivo programa voltado à produção social da moradia.

Quando analisado o número de financiamentos com recursos não onerosos (a fundo perdido), verifica-se a timidez desses programas. Entre as moradias populares financiadas, apenas 17% receberam recursos desses programas especiais; e, entre o total de moradias, essa participação cai para apenas 6% (SANTOS, 1999).

Ou seja, durante os mais de 20 anos de existência do BNH, apenas 250 mil unidades habitacionais (UH) em todo o Brasil contaram com recursos de programas ditos especiais, que de alguma maneira podiam ser aplicados com certo nível de participação do morador.

Retomando a noção de produção social, na qual o beneficiário final da política controla parcela significativa das decisões acerca da produção, poder-se-ia considerar que, durante esse período, somente nesses programas havia a previsão da participação do beneficiário final, muitas vezes apenas viabilizando compra de materiais para a autoconstrução, reforçando o sobretrabalho e aprofundando suas consequências.

Apesar dos investimentos públicos e do crescimento econômico que marcaram a primeira metade do período 1964-1986, graves crises econômicas ocorreram na

segunda metade desse período, de modo que as condições de vida nas cidades foram se deteriorando no ritmo de seu crescimento, revelando o grande e descontrolado afluxo de migrantes, a degradação ambiental, a formação de bolsões de miséria, a inadequação e a insuficiência dos equipamentos coletivos, entre outras mazelas urbanas: favelização, verticalização desordenada, vazios urbanos, etc.

Impedida de manifestar-se politicamente, a sociedade civil organizada reforça sua agenda de mobilização, lutas e identidades ligadas aos temas urbanos e sociais. A Igreja Católica, por meio da atuação de suas pastorais, passa a ser o *locus* político desses temas, propiciando a elaboração do documento *Solo Urbano e Ação Pastoral*, lançado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) em 1982. O documento sugeria diversas reformas, tais como: regularização fundiária sem ônus ao morador; formas alternativas de urbanização; adoção do mutirão; loteamentos populares dotados de infraestrutura; condicionamento da propriedade ao cumprimento de sua função social; repressão ao abuso do poder econômico no mercado imobiliário; controle do uso do solo para evitar a ociosidade de terrenos e a especulação imobiliária. Temas próximos, portanto, à produção social da cidade e da moradia.

Em 1983 é enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (PL nº 775/1983), proposto pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), influenciado pela Igreja e construído no período de transição política, tomando como base o documento elaborado já no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, em 1963.

O PL nº 775/1983 é definido por Bassul (2002) como o “pai” do Estatuto da Cidade, ou seja, encontram-se ali as bases da lei discutida por mais de uma década e aprovada em 2001, e também as bases do capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988 (CF/88), revelando a importância da resistência crítica dos movimentos sociais urbanos, que exerceram papel propositivo fundamental para se alcançar o grau de evolução da legislação urbana atual (QUINTO JR., 2003; BONDUKI, 1998; ROLNIK, 1993; e tantos outros).

#### **REDEMOCRATIZAÇÃO E FALÊNCIA DO ESTADO CENTRAL NO FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO PERÍODO 1986-2003**

O período que se inicia é marcado por oportunidades – redemocratização, nova Constituição, descentralização do Estado, reforço de princípios e diretrizes de diversos movimentos sociais – que contrastam com a perda de importantes instrumentos para efetivação da política habitacional nessas novas bases: falência do BNH em 1986 e descontinuidade institucional do tema, além das restrições inerentes às graves crises econômicas do período.

Como resultado, verifica-se o aprofundamento substantivo da pobreza urbana e o crescimento dos déficits ligados à habitação. Os dados do crescimento no número de moradores em favelas são alarmantes. Em 1970, apenas 1% da população da cidade de São Paulo vivia em favelas. Em 2000, esta população saltou para nada menos que 20%. Em outras capitais, o quadro é até mais dramático: 33% de favelados em Salvador, 40% em Recife e chegando a 50% em Belém. Apenas entre 1991 e 2000, a população moradora em favelas cresceu 84% no país, enquanto a população geral teve um incremento de apenas 15,7%. (BRASIL, 2009)

A extinção do BNH significou o fim de uma estrutura nacional – com seus mo-

delos e a experiência de seus técnicos – que proporcionou, ainda que insuficiente, a maior produção habitacional da história do país. De 1986 até 2003, ano da criação do Ministério das Cidades, o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a nada menos que sete estruturas administrativas diferentes. No bojo da completa descontinuidade e da ausência de uma estratégia nacional para enfrentar o problema habitacional, a Caixa Econômica Federal (CEF) se torna o agente financeiro do SFH, absorvendo precariamente algumas das atribuições do antigo BNH e acumulando funções sociais à atuação bancária comercial, o que nunca esteve livre de conflitos. Por outro lado, a regulamentação do SFH passa para o Conselho Monetário Nacional (CMN), tornando-se claramente um instrumento de política monetária.

Nesse cenário, não são boas as perspectivas para a produção social da moradia. Coube então às companhias habitacionais, que faziam parte do sistema de produção de moradia junto ao BNH, seguirem produzindo, isto quando não foram extintas.

Embalados por gestões eleitas democraticamente, pela recuperação dos direitos políticos e pelos princípios e objetivos que nortearam a emenda popular da reforma urbana e o Projeto de Lei de iniciativa popular (promulgado em 2001 como Estatuto da Cidade), foram iniciados processos locais de produção social de moradias por meio de cooperativas, assistências técnicas e autoconstrução.

Ainda que tímida, essa produção considerou lógicas que irão marcar o período seguinte e se consolidar de maneira programática, ao menos em diretrizes e princípios, nas políticas habitacionais do governo federal a partir de 2003. A formação dessa “agenda” aconteceu em meio a situações de crise, ainda no período em exame, que anunciaram e mesmo ajudaram a consolidar cenários distintos à produção social da moradia.

Verifica-se, por exemplo, que entre 1991 e 1995 houve uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS para HIS, ocasionada por suspeitas de corrupção e pelo “rombo” gerado pela redução das prestações adotada pelo Regime Militar, no auge da crise de inadimplência do início dos anos 1980. Reforça-se que a falta de financiamento durante momentos de subsequentes crises econômicas agravou ainda mais o empobrecimento que marcou o Brasil nas décadas de 1980 e 1990. As crises também foram acompanhadas pela completa indefinição institucional na política urbana, ao menos até o fim de 1995, quando foi criada a Secretaria de Política Urbana da Presidência da República, que passou a ser gestora do setor habitacional.

Verifica-se que o período não é de toda forma homogêneo, visto que, antes de 1994 (Plano Real), há um contexto de profunda e generalizada instabilidade econômica. Pós-1994, com a estabilidade da moeda e o início de reformas no Estado e na economia, esboçam-se ações e políticas na área habitacional: as cartas de crédito do FGTS, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Habitar Brasil BID, um programa piloto de urbanização de favelas que firmou contratos entre 1999 e 2005.

Em 1996 foi lançada uma Política Nacional de Habitação. Embalado por inspiração liberal, o governo federal define mudanças de foco nas tímidas políticas até então vigentes, sobretudo com a previsão do financiamento direto ao beneficiário e as cartas de crédito, individual e associativa, que passaram a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Desse modo, entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos da União à habitação foram aplicados nas famílias e não na produção. Desse total de

recursos, apenas 8,5% foram destinados à baixíssima renda (até 3 salários mínimos (SMs)), em que se concentravam 83,2% do déficit quantitativo; e 42% dos recursos foram utilizados para compra de imóvel usado (BRASIL, 2009).

### **A DEFINIÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA HABITACIONAL A PARTIR DE 2003**

O período ainda em curso é marcado pela identificação de uma agenda política com agendas sociais que marcaram as lutas do início do período histórico anterior e que estiveram presentes durante todos os anos de redemocratização, ainda que de maneira subsidiária, pois seus representantes e suas diretrizes não faziam parte efetiva do governo e não estavam institucionalmente representados no Estado.

No início do governo Lula, o MCidades foi criado com a responsabilidade de elaborar – de maneira participativa e federativa – a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, incluído aí uma nova política para o setor da habitação, em particular da HIS.

Neste campo o quadro foi de profunda transformação, partindo-se de investimentos, para todas as faixas de renda, da ordem de R\$ 7 bilhões em 2002, para mais de R\$ 62 bilhões em 2009. A faixa entre zero e três SMs, que capitaneava 32% dos investimentos em 2002, chegou a 77% em 2007, estabilizando-se em 64% em 2008 e 2009.

Nesse período, é criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2005, assim como novos programas: o Crédito Solidário em 2004, o PAC Urbanização de Favelas em 2007, o Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, além de diversas iniciativas complementares que permitem afirmar que existe, ainda que se reestrutur a todo momento, uma Política Nacional de Habitação.

Há também um grande desafio que foi gestado nos anos anteriores, a tarefa de implementação do Estatuto da Cidade. Cidades mais justas e democráticas, tendo como elementos sua produção social e o cumprimento da função social da propriedade – questões presentes no ideário da reforma urbana, em diversas partes do mundo, desde o fim do século XIX – são o objetivo a ser alcançado no Brasil do século XXI, inclusive por meio de ações habitacionais.

Não se pode esquecer que a cidade e o urbano no Brasil são a expressão acabada do modelo de aprofundamento das desigualdades sociais que marcam o país. A “*metrópole corporativa e fragmentada*” (SANTOS, 1990) continua a ser a representação máxima do modelo de urbanização brasileiro, que se caracteriza pela expansão constante das fronteiras urbanas com vazios urbanos em seus interstícios, causando a segregação das classes mais pobres para contextos de precariedade e de desigualdade. Este modelo também continua a ser marcado pela ocupação periurbana dos condomínios fechados das classes médias e altas, esvaziamento das áreas centrais, deterioração de imóveis, aumento no número de imóveis vazios, fragmentação, dispersão e baixas densidades.

Por fim, identifica-se nesse período um aumento expressivo na oferta de crédito habitacional do segmento público, por meio de aportes do Orçamento Geral da União (OGU); e um aumento do volume de empréstimos no âmbito do SBPE, nas aplicações de recursos do FGTS e na definição de novas linhas de orçamento para a urbanização de assentamentos precários por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), seja pelo OGU, seja pelo FGTS.

Nesse contexto, interessa-nos ressaltar o espaço reservado à produção social da

moradia. Como se verá, formam-se “nichos” que abrigam, cada vez mais, a lógica da produção social da moradia, ao mesmo tempo que se expande fortemente as possibilidades e, sobretudo, os recursos para a produção de mercado da habitação.

## **OS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O QUINHÃO DA PRODUÇÃO SOCIAL DA MORADIA**

Para evidenciar as transformações na política habitacional, cabe analisar de forma comparativa os programas e as ações governamentais existentes e criados no período. Aqui, é conveniente tratá-los na ordem cronológica de sua criação.

### **3.1. PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO**

O Crédito Solidário foi o primeiro programa criado, durante o período corrente, exclusivamente para produção habitacional por meio de cooperativas e associações com fins habitacionais. Sua criação por meio da Resolução nº 93/2004, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), atendeu a uma demanda histórica dos movimentos sociais que lutam por moradia, tendo ocorrido em momento de grande expectativa, denotada pela verdadeira “avalanche” de propostas solicitando recursos ao fim daquele ano. Foram 2 mil propostas, somando mais de R\$ 2,2 bilhões de demanda ao FDS, sem contar as contrapartidas, indicando a existência de uma forte demanda reprimida e de uma grande articulação dos movimentos sociais.

Os indicadores de atendimento mostrados pelo Crédito Solidário são bem mais tímidos. As primeiras contratações ocorreram em 2005 e, até 28 de fevereiro de 2010, data do último relatório emitido pelo MCidades, totalizavam 353 empreendimentos no país, com pouco menos de 22 mil unidades habitacionais e valor de financiamento das obras de R\$ 382 milhões<sup>4</sup>.

Às restrições financeiras enfrentadas pelo FDS, juntam-se as dificuldades das entidades organizadoras para elaborar projetos e atender requisitos para obter financiamento, além dos desafios enfrentados pelo agente financeiro, a CEF, na operação de um programa que exige inovação no atendimento a movimentos sociais. Soma-se a isto um sistema normativo pouco adaptado à execução direta, por entidades da sociedade civil, de recursos orçamentários habitacionais.

Em que pesem todas essas dificuldades, os movimentos sociais pela moradia ainda reconhecem a importância do Crédito Solidário em dar impulso ao seu protagonismo. E a experiência pioneira do Crédito Solidário parece ter levado o governo federal a reconhecer o papel dessas entidades organizadoras, ao destinar a elas uma ação do FNHIS e incluí-las entre os atores envolvidos no Programa Minha Casa Minha Vida, como será visto adiante.

### **O FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO (FGTS)**

A Carta de Crédito Individual foi “alçada” a Programa de Habitação de Interesse Social a partir da Resolução nº 460/2004 do Conselho Curador do FGTS, que regulamentou a distribuição de subsídios do Fundo para famílias de baixa renda, que assim tiveram seu acesso ao SFH ampliado. Ainda que os financiamentos tenham sido con-

<sup>4</sup> Em 2011, o MCidades ainda selecionou um empreendimento para contratação, com 50 unidades habitacionais e valor de financiamento de R\$ 1,5 milhão.

cedidos por meio de contratos individuais, o conjunto de cada empreendimento gerou as chamadas operações coletivas, podendo tanto o poder público como entidades privadas (associações ou cooperativas) assumirem o papel de entidades organizadoras.

Com este novo modelo, o FGTS alcançou, entre 2005 e 2007, uma aplicação de cerca de R\$ 4,4 bilhões em subsídios (BRASIL, 2009). Como o subsídio é tão maior quanto menor é a renda familiar, a Resolução nº 460 se firmou entre os beneficiários que não têm comprovação de renda formal. Inúmeros empreendimentos foram produzidos na área rural, por cooperativas e associações habitacionais constituídas por entidades de trabalhadores na agricultura, trabalhadores rurais sem-terra e agricultores familiares, as quais souberam se organizar e disputar os recursos de subsídios do FGTS, igualando ou mesmo superando a capacidade política e administrativa de prefeituras municipais. Neste “embate”, as entidades organizadoras urbanas, mesmo nas grandes cidades, não tiveram igual desempenho – o que gera críticas, como a expressa no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que discute a real eficácia da Resolução nº 460 no enfrentamento de situações mais graves de necessidades habitacionais, sobretudo em metrópoles. (BRASIL, 2009).

Essa crítica também pode ser interpretada como um comprometimento do status de produção social da moradia da Resolução nº 460, uma vez que havia grande discricionariedade do agente financiador em priorizar certos investimentos em detrimento de outros. A Resolução nº 460 também concorreu diretamente com o Crédito Solidário, sendo que diversas propostas inicialmente indicadas nesse programa migraram para a forma mais expedita de financiamento subsidiado pelo FGTS.

Com o advento do Programa Minha Casa Minha Vida, as operações coletivas passaram a ter condições menos vantajosas, do ponto de vista do mutuário, que as propiciadas pelo novo programa.

### **O FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (FNHIS)**

O FNHIS opera desde 2006 e repassou aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em média, mais de R\$ 1 bilhão por ano durante o quadriênio 2008-2011, cumprindo o previsto no Plano Plurianual (PPA). Antes de tudo, é preciso ressaltar que os programas apoiados pelo FNHIS devem atender às diretrizes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que incluem a valorização da participação e do controle social e o estímulo ao funcionamento de fundos locais. A previsão e a priorização dos investimentos habitacionais em planos locais (PLHIS), no entanto, não é uma exigência para a seleção de propostas de investimentos que demandem o FNHIS e nem é critério para sua pontuação. Quanto à composição do investimento, destaca-se a possibilidade de que seja atribuído valor à mão de obra das famílias beneficiadas, caso as obras sejam executadas em regime de autoconstrução ou mutirão, o que vai ao encontro de noções da produção social de moradia.

O FNHIS também apoia a prestação de serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), o que é de extrema relevância para a produção social da moradia, uma vez que esse apoio técnico é destinado tanto aos estados e municípios como às entidades organizadoras privadas, sem fins lucrativos. A ATHIS, em consonância com a Lei nº 11.888/2008, possibilita a contratação de serviços para elaboração de projetos – urbanização, edificações, regularização fundiária e trabalho técnico social –, tendo como inovação, ainda, a possibilidade de contratação de ser-

viços de acompanhamento e de mão de obra para melhorias habitacionais em áreas consolidadas – desde que tais obras sejam executadas pelas próprias famílias beneficiárias, em regime de mutirão, autoconstrução ou autogestão. Esta modalidade, assim, atende à demanda e à necessidade expressas pelos movimentos de luta pela moradia, e viabiliza assistência técnica a melhorias incrementais da moradia, adequando-se a situações comuns em assentamentos autoconstruídos no Brasil.

Outra ação do FNHIS, de interesse por seu potencial de envolvimento de novos atores ao processo de provisão habitacional, é justamente denominada Produção Social da Moradia (PSM), e foi inaugurada no exercício 2008 do Fundo. Por meio da PSM, entidades privadas sem fins lucrativos, previamente habilitadas, puderam pleitear recursos para produção ou aquisição de unidades habitacionais ou requalificação de imóveis, e ainda para produção ou aquisição de lotes urbanizados. As características dessa ação denotam que o público-alvo é, em princípio, o mesmo visado pelo Crédito Solidário – de fato, a PSM veio se colocar como alternativa em momento de escassez de recursos daquele programa. No entanto, a PSM foi minoritária frente ao conjunto do FNHIS, tendo sido escolhidos somente 61 projetos em 2008, no valor total de R\$ 115 milhões – em processo seletivo que se estendeu até 12 de junho de 2009<sup>5</sup>. Como foram apresentadas mais de mil propostas para pré-seleção, no valor total de quase R\$ 1,7 bilhão, trata-se do atendimento de uma parcela muito pequena, repetindo o que ocorreu quando da primeira seleção do Crédito Solidário, o que demonstra a existência de “nova” demanda reprimida e, intui-se, pouco qualificada para a apresentação de propostas de habitação de interesse social. Infelizmente, houve apenas mais uma seleção de propostas da PSM, em processo concluído em março de 2010, na qual foram contemplados projetos no valor total de R\$ 81 milhões.

Quer-se chamar atenção, também, para o modo como parte dos recursos do FNHIS se afasta da provisão habitacional e, especificamente, da produção social da moradia. Em 2009, o Conselho Gestor do FNHIS redistribuiu os recursos entre ações, privilegiando a melhoria de assentamentos precários – que chegou a 87% do valor das seleções do FNHIS –, em detrimento da redução de recursos para a PSM (5%). Por outro lado, priorizou a seleção de propostas que complementem projetos em execução do PAC. Com efeito, o Relatório de Gestão 2009 do FNHIS informou a destinação de R\$ 550,26 milhões – aproximadamente 42% dos recursos do Fundo – para complementação de obras inseridas na primeira etapa do PAC. Por um lado, isto é pouco frente ao montante de recursos do PAC, que destinou R\$ 12,7 bilhões para urbanização de favelas<sup>6</sup>; mas, por outro, absorve boa parte dos recursos do FNHIS. A PSM, por sua vez, recebeu 8,7% dos recursos do Fundo em 2009.

Outra tendência, desta vez ameaçando o próprio status do FNHIS, conforme definido pela lei que o criou, é denotada no Relatório de Gestão 2009 do próprio FNHIS, que não deixa dúvidas quanto ao papel do Programa Minha Casa Minha Vida em concentrar e priorizar a aplicação de recursos para a provisão habitacional.

## **O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

O Minha Casa Minha Vida foi lançado pela medida provisória (MP) nº 459/2009, convertida pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; e modificado pela MP nº 510/2010, por sua vez convertida pela Lei 12.424, de 16 de junho de 2011. Como meta inicial, o PMCMV comportou a construção de 1 milhão de moradias

<sup>5</sup> Ver maiores informações na página do MCidades: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

<sup>6</sup> Ver Balanço de 3 anos do PAC, de fevereiro de 2010, disponível na página do Ministério do Planejamento: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

para famílias com renda de, aproximadamente, até 10 SM, um investimento de R\$ 34 bilhões. Com a edição da MP nº 510/2010, mais dois milhões de moradias deverão ser produzidas até 2014.

Especificamente para a faixa de renda familiar de até R\$ 1.600,00, foram contratadas na primeira fase do PMCMV, em 2009 e 2010, cerca de 626 mil unidades habitacionais; já para as famílias com renda na faixa superior, foram contratadas quase 492 mil UH no mesmo período. Constata-se que, de modo aproximado, essas proporções mantêm-se na continuidade do programa, uma vez que 60% das UH do PMCMV 2 serão destinadas às famílias com renda de até R\$ 1.600,00. Por meio do Programa, a União destina subvenção econômica para aquisição da moradia, com subsídios maiores na faixa de renda mais baixa, e decrescentes até a renda de R\$ 3.275,00. O Programa também prevê que as famílias, ao retornarem o financiamento habitacional, não comprometerão mais que 5% de sua renda mensal, estando fixado em 10 anos o prazo para pagamento.

Além disso, a MP nº 510/2010 previu que o PMCMV transferirá até R\$ 16,5 bilhões em recursos da União para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), enquanto o FDS receberá até R\$ 500 milhões. Trata-se de duas formas diferenciadas de produção habitacional: a primeira, com recursos do FAR, compreende empreendimentos propostos pela iniciativa privada, com apoio dos entes federados – responsáveis pelo cadastramento da demanda, podendo doar terrenos e tomar medidas de desoneração tributária – e a contratação das obras pela Caixa Econômica Federal ou pelo Banco do Brasil, nos moldes do Programa de Arrendamento Residencial, com a diferença de que, no PMCMV, a propriedade é transferida aos mutuários quando as obras forem concluídas. Ou seja, a quase totalidade dos recursos é destinada ao mecanismo que entrega o produto habitação para que seja então repassado aos mutuários, sem efetivos mecanismos que relacionem o futuro morador com a habitação em uma lógica social de produção da moradia.

A segunda forma de produção é atendida pelo chamado Programa Habitacional Popular – Entidades – Minha Casa Minha Vida (PHP-E), criado pela Resolução nº 141/2009 do Conselho Curador do FDS. O PHP-E assemelha-se ao Crédito Solidário e, portanto, enquadra-se no que está sendo denominado neste trabalho de produção social da moradia.

Os dados de execução do PHP-E foram pesquisados em dois momentos, levando-se em conta, em ambos, a modalidade de contratação com os beneficiários finais: o primeiro, em 13 de junho de 2011, mostrava seleção de projetos para a construção de 8.403 unidades habitacionais em todo o Brasil, com recursos do FDS na casa dos R\$ 291 milhões; e o mais recente, correspondente à última posição publicada pelo MCI-dades, em 24 de janeiro de 2014, mostra seleções para a construção de 15.199 UH, com recursos do FDS de R\$ 638,6 milhões, o que demonstra que o Fundo já alocou recursos em montante que ultrapassa a transferência de recursos da União prevista pela Lei que criou o PMCMV<sup>7</sup>.

Mesmo que o PMCMV traga inovações no marco da regularização fundiária de assentamentos urbanos consolidados – o que deverá facilitar a obtenção da titularidade das unidades habitacionais em nome dos beneficiários finais – e preveja a obrigatoriedade da assistência técnica à habitação de interesse social e ao acompanhamento da execução das obras por representantes dos beneficiários, é notório, pelo volume de recursos, que a produção social da moradia é minoritária no programa. Há,

7 O PHP-E dispõe, ainda, de modalidade de contratação direta com as entidades organizadoras, como substitutas temporárias dos beneficiários, para aquisição de terrenos e contratação de serviços de assistência técnica e regularização fundiária, e vinculada à contratação futura com os beneficiários finais. Os recursos do FDS alocados a esta modalidade não foram objeto de análise.

ainda, o claro afastamento em relação às teses do SNHIS, sendo indícios: a ausência de qualquer menção à priorização de investimentos em planos locais (PLHIS); e a composição do Comitê de Acompanhamento do PMCMV, instituído pelo Decreto nº 6.962/2009 e integrado somente por representantes da Casa Civil (coordenadora) e dos Ministérios (das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão), que difere substancialmente do Conselho Gestor do FNHIS, o qual conta com participação muito mais ampla de órgãos de governo, e ainda representações populares, empresariais, trabalhistas, profissionais, acadêmicas ou de pesquisa e de organizações não governamentais (ONGs).

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

## **DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA OS PRÓXIMOS ANOS**

Verifica-se que, ao longo do tempo, o planejamento da produção social da moradia não deixou marcas expressivas no urbanismo brasileiro, quer seja pela quase inexistência histórica desses princípios na formulação da política, quer seja pelo volume diminuto de recursos envolvidos em ações que consideravam esses princípios, como mais recentemente ainda se verifica. O não planejamento de políticas que efetivassem o direito à moradia, entretanto, caracteriza as cidades brasileiras, em particular suas periferias.

No atual período, efetiva e infelizmente, verifica-se que ações do próprio governo federal contrariam as teses que este ajudou a criar e implantar – Crédito Solidário, SNHIS, etc. –, teses essas que contavam fortemente com os princípios e as iniciativas da produção social da moradia. A opção pela contratação de construtoras pelo FAR, voltadas à produção de unidades habitacionais de forma massificada, é fortemente majoritária no PMCMV, e deverá continuar a sê-lo, haja vista o impacto no desenvolvimento econômico. Por outro lado, a continuidade de operação do PHP-E do PMCMV, única alternativa remanescente da série de programas que apoiaram a produção social da moradia desde 2004, certamente exigirá novos aportes de recursos ao FDS.

Enfim, há enormes desafios colocados à sociedade brasileira para o cumprimento do direito básico da moradia. A dimensão do esforço e a retrospectiva da produção habitacional e da cidade permitem apontar a importância da produção social da moradia como forma historicamente pouco reconhecida e incorporada pela política pública, mas extremamente difundida no sentido da produção das nossas cidades reais e nos anseios de nossos movimentos sociais.

Atualmente, os princípios da produção social estão reconhecidos na política. Contudo, em função das diferenças substanciais de aporte de recursos, a convivência dos dois modelos, produção social e produção de mercado, não se dá em termos similares.

Deve-se, enfim, alertar para o fato de que a opção majoritária ou exclusiva por qualquer um desses dois modelos acarretaria a definição de uma lógica racionalizadora de todo o sistema. Isso parece já ter acontecido com o BNH, que aprofundou a dico-

tomia entre cidade formal e informal, relegando enorme contingente à autoconstrução periférica e assimilando parcela da população mais pobre em conjuntos habitacionais distantes, desprovidos de urbanização e meios de reprodução da vida cotidiana.

Reforçar a produção social da moradia, capacitando e fomentando esta forma de produção habitacional, significaria a valorização da cooperação para o cumprimento dos objetivos colocados para o país. Aliás, o próprio Plano Nacional de Habitação faz diversas recomendações neste sentido, configurando eixos de atuação que vão muito além da mera produção habitacional. Entende-se, assim, que a mobilização e a participação da sociedade são fundamentais para concretizar o esforço que resultará em cidades para todos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASSUL, J. R. Reforma urbana e estatuto da cidade. *EURE*, Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, set. 2002.
- BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: FAPESP, 1998.
- BRASIL. *Plano Nacional de Habitação (PlanHab)*. Produto 2. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- QUINTO JR, L. P. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, jan./abr. 2003.
- ROLNIK, R. São Paulo na virada do século: territórios e poder. *Cadernos de História de São Paulo*, São Paulo, n. 2, p. 39-44, jan./dez. 1993.
- SANTOS, C. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998*. Brasília: IPEA, 1999. (Textos para Discussão, 654).
- SANTOS, M. *Metrópole corporativa e fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1990.
- \_\_\_\_\_. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SEVCENKO, N. *A revolta da vacina: mentes insanas em corpos rebeldes*. São Paulo: Scipione, 2001.

**ABSTRACT:** *In this paper we examine the social production of housing (SPH) in distinct periods during the last fifty years. We first enunciate the concept of SPH, and then we show how it gained space and acknowledgement by the Brazilian State. In the last period the planning and institutionalization of SPH became more evident, for several programs started to finance housing provision by SPH's non-profit and cooperative agents. An analysis of these programs shows situations of excessive demand, operational shortcomings and funding constraints. There is a succession of programs, and Minha Casa Minha Vida (PMCMV) now concentrates social housing production in every form, including SPH's schemes. At the same time, other public instruments for planning, managing and financing social housing, though recently created, have already fallen into disuse.*

**KEYWORDS:** *social production of housing; social housing in Brazil; Banco Nacional da Habitação; Crédito Solidário; Resolução 460; FNHIS; Minha Casa Minha Vida.*

*Renato Balbim é geógrafo e doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo; técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil. E-mail: renato.balbim@ipea.gov.br.*

*Cleandro Krause é arquiteto e urbanista e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil. E-mail: cleandro.krause@ipea.gov.br.*

*Artigo recebido em fevereiro de 2014 e aprovado para publicação em maio de 2014.*