

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

JOSÉ EDUARDO GOMES

**O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E O PROGRAMA MINHA  
CASA MINHA VIDA: MUDANÇAS E DESCONTINUIDADES**

Porto Alegre

2014

**JOSÉ EDUARDO GOMES**

**O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E O PROGRAMA MINHA  
CASA MINHA VIDA: MUDANÇAS E DESCONTINUIDADES**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em  
Ciências Sociais

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Soraya Vargas Côrtes

Porto Alegre

2014

### CIP - Catalogação na Publicação

Eduardo Gomes, José

O Plano Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: mudanças e descontinuidades / José Eduardo Gomes. -- 2014.

46 f.

Orientadora: Soraya Vargas Cortes.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Bacharelado em Ciências Sociais, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Políticas de habitação. 2. Plano nacional de habitação. 3. Programa Minha Casa Minha Vida. I. Vargas Cortes, Soraya, orient. II. Título.

**JOSÉ EDUARDO GOMES**

**O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA  
VIDA: MUDANÇAS E DESCONTINUIDADES**

Monografia apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito  
final para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais

Local, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr<sup>a</sup> Soraya Vargas Côrtes  
Orientadora  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr<sup>a</sup> Sheila Villanova Borba  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr<sup>a</sup> Letícia Schabbach  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família pelo apoio incondicional, à minha orientadora Soraya, que me oportunizou ser bolsista de iniciação científica e orientou meus estudos, à minha companheira Tatiana, que está sempre do meu lado, aos meus colegas de curso pela amizade e convívio durante os cinco anos de graduação e aos meus colegas de bolsa: Gustavo, Nicolás, Carol, Vinícius e Márcio.

## **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo analisar de que forma o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, modifica, institucionalmente e em relação às suas principais finalidades, o modelo de política habitacional proposto pelo Plano Nacional de Habitação, o Planhab. Para isso foram analisados documentos referentes às duas políticas. Os resultados demonstram que diversas alternativas propostas no Planhab não foram incorporadas ao PMCMV, que entra na agenda governamental sem passar por discussões com a sociedade civil e com maior ênfase no objetivo de dinamizar a economia através de incentivos ao setor da construção civil, em um período de crise econômica mundial.

Palavras-chave: Plano Nacional de Habitação. Programa Minha Casa Minha Vida. Políticas de Habitação.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze how the My House My Life Program - PMCMV, modify, institutionally and in relation to its main purposes, the housing policy model proposed by the National Housing Plan, the PlanHab. For that were analysed documents relating to the two policies. The results showed that several alternative proposals have not been incorporated in PMCMV, entering the government agenda without going through discussions with civil society and with greater emphasis on the goal of boosting the economy by providing incentives for the construction industry, in a period of global economic crisis.

**Keywords:** National Plan for housing. My House My Life Program. Housing Policies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1. Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo Sistema Nacional de Habitação.....	17
Quadro 2. Síntese da tipologia de municípios adotada no PlanHab .....	21
Quadro 3. Grupos de atendimento, segundo Planhab.....	22
Quadro 4. Déficit habitacional, por faixa de renda, segundo Planhab.....	24
Quadro 5. Evolução dos domicílios vagos (em milhões) (1991-2000) .....	26
Quadro 6. Financiamento e subsídio .....	27
Quadro 7. Objetivo geral de arranjos e desenvolvimento institucional.....	28
Quadro 8. Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana....	29
Quadro 9. Estratégias para consolidação de objetivos urbano-fundiários.....	31
Quadro 10. Valores máximos das unidades habitacionais, por característica do Município. Renda de 0 a 3 salários mínimos. ....	37
Quadro 11. Características PMCMV - zero a três salários mínimos.....	38
Quadro 12. Características PMCMV - Entidades - zero a três salários mínimos	39
Quadro 13. Características PMCMV - três a dez salários mínimos .....	39
Quadro 14. Síntese das diferenças entre PMCMV e Planhab .....	41



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Déficit habitacional por componente em 2010 .....	10
---	----

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	9
2. UM BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL	
11	
2.1 O Período Vargas.....	13
2.2 O Banco Nacional Da Habitação .....	15
2.3 Do fim do BNH ao Ministério Das Cidades.....	17
3.    O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (PLANHAB).....	20
3.1 A participação da sociedade na formulação do Plano .....	23
3.2 O déficit habitacional no Brasil .....	24
3.3 Objetivos e estratégias do Planhab .....	27
3.4 Arranjos institucionais no Planhab .....	27
3.5 Estratégias urbano-fundiárias no Planab .....	30
4.    O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV): OBJETIVOS	
E ESTRATÉGIAS .....	33
4.1 A participação da sociedade na formulação do PMCMV .....	34
4.2 Estratégias urbano-fundiárias no PMCMV .....	35
4.3 O déficit habitacional no Brasil: critérios do PMCMV .....	38
5.    RESULTADOS E CONCLUSÕES .....	41
REFERÊNCIAS .....	45

## 1. INTRODUÇÃO

O problema do déficit habitacional no Brasil prejudica milhões de cidadãos que, incapazes de arcar com os custos de um financiamento, acabam obrigados a pagar aluguéis que muitas vezes comprometem uma parte significativa de suas rendas ou, em outros casos, a morar em locais afastados dos seus empregos e/ou sem infraestrutura adequada.

Segundo a Fundação João Pinheiro (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013), o censo demográfico 2010 aponta um déficit habitacional de 6.490 milhões de unidades, o correspondente a 12,1% dos domicílios do país. Segundo a Fundação, mais de 70% do déficit habitacional no Brasil são compostos pela coabitação familiar (43,1%) e pelo ônus excessivo com aluguel (30,6%). Domicílios precários, com 19,4%, e adensamento excessivo de domicílios alugados (6,9%) são os componentes menos expressivos do déficit (ver tabela 1).

O presente trabalho tem como objetos de estudo duas políticas públicas de habitação: o Plano Nacional de Habitação – Planhab, e o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. O objetivo é analisar de que forma o PMCMV modifica, institucionalmente e em relação às suas principais finalidades, o modelo de política habitacional proposto pelo Planhab. A justificativa para tal objetivo reside, entre outros, no fato de as duas políticas terem sido lançadas em um período bastante próximo – ambas são de 2009. Entretanto, como será demonstrado, o Planhab passou, antes de seu lançamento, por uma série de discussões em diferentes níveis e instâncias, discussões essas que envolveram a participação de diversos setores da sociedade civil, de atores de mercado e de membros formais do governo. O Plano foi apresentado como representante da retomada do planejamento do setor habitacional. O PMCMV tem caráter mais ‘imediatista’, tendo como um dos seus principais objetivos manter o aquecimento da economia através de incentivos ao setor da construção civil. Essas e outras possíveis discontinuidades serão analisadas no presente trabalho, que está dividido em seis capítulos.

**Tabela 1. Déficit habitacional por componente em 2010**

Especifica - ção	DÉFICT HABITACIONAL POR COMPONENTE							
	TOTAL				EM RELAÇÃO AO DÉFICT HABITACIONAL TOTAL			
	Precários	Coabitação	Ônus	Adensa- Mento	Precários	Coabita- ção	Ônus	Adensa- mento
<b>Região Norte</b>	303.261	352.601	121.893	45.687	36,8	42,8	14,8	5,5
<b>Região Nordeste</b>	603.000	923.984	479.541	104.992	28,6	43,8	22,7	5,0
<b>Região Sudeste</b>	175.238	1.165.196	1.067.265	266.729	6,6	43,6	39,9	10
<b>Região Sul</b>	172.822	309.276	259.799	28.853	22,4	40,1	33,7	3,7
<b>Região Centro-Oeste</b>	89.114	240.255	195.906	35.279	15,9	42,9	34,9	6,3
<b>BRASIL</b>	1.343.435	2.991.313	2.124.404	481.539	19,4	43,1	30,6	6,9

Fonte: Fundação João Pinheiro (2013)

Após essa introdução, é apresentado um breve histórico das políticas públicas de habitação no Brasil, a partir do final do século XX, quando começaram a surgir os primeiros problemas relacionados ao tema da moradia. O terceiro capítulo descreve o Planhab, sendo os seus documentos de divulgação oficiais as principais fontes. O PMCMV é examinado no quarto capítulo. As diferenças entre os dois programas são apresentadas no capítulo cinco e as conclusões estão no sexto e último capítulo.

A metodologia utilizada é a análise documental. Foram analisados documentos referentes ao Planhab, sendo um como principal referência: a versão para debates, lançada pelo Ministério das Cidades e pela Secretaria Nacional de Habitação, do Plano Nacional de Habitação (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010). Em relação ao PMCMV foram examinadas leis, decretos, portarias e resoluções que fazem referência ao programa, sendo uma das principais leis a que deu origem ao mesmo: a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. (BRASIL, 2009).

## **2. UM BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL**

A preocupação com questões relativas à habitação no Brasil, por parte do Estado, data do final do século XIX, tendo como motivação a tentativa de conter doenças contagiosas (febre amarela e cólera, entre outras) atribuídas às péssimas condições de moradia da classe trabalhadora.

Os higienistas eram os protagonistas de discursos e ações que objetivavam a eliminação de cortiços e outros tipos de construção por eles deplorados. Conforme Bonduki (1998):

Assim que São Paulo começou a crescer, os higienistas ocuparam postos de relevo na administração pública e colocaram em ação seus planos. Ao contrário dos países europeus, nos quais a regulamentação do uso do solo urbano e o controle sanitário ocorreram após o surgimento das grandes cidades industriais, em São Paulo a atuação estatal foi concomitante à deterioração das condições habitacionais e sanitárias (BONDUKI, 1998, p. 28).

A preocupação com a eclosão de epidemias foi, portanto, o motivo principal para que o Estado agisse de maneira normativa e higienista. As primeiras intervenções do poder público brasileiro em relação às condições de moradia das populações de mais baixa renda não focalizavam a falta de moradia adequada, mas sim o problema da propagação de epidemias. Como afirma Bonduki (1998):

As medidas governamentais para controlar as condições sanitárias e impedir a propagação de epidemias foram de três tipos: 1) criação da Diretoria de Higiene, com poderes de polícia e inspeção sanitária, isto é, podia entrar nos domicílios para controlar a vida, as regras de asseio, higiene e saúde de seus habitantes; 2) promulgação de vasta legislação de controle sanitário e de produção das habitações, com destaque para o Código Sanitário de 1894; e 3) participação do Estado na gestão de obras de saneamento e de abastecimento de água e de coleta de esgotos, sobretudo pela encampação da Companhia Cantareira de Água e esgotos e pela criação da Comissão de saneamento das Várzeas (BONDUKI, 1998, p. 30).

Um segundo tipo de intervenção estatal em questões urbanas se refere a obras de saneamento, distribuição de água e coleta de esgoto. Setores importantes de prestação de serviços urbanos, como serviços de distribuição de água e tratamento de esgoto foram

estatizados, num claro sinal de que o poder público considerava tais serviços importantes para a melhoria das condições sanitárias:

Até então, o serviço de águas e esgoto era explorado, através de uma concessão, por uma empresa privada – a Companhia Cantareira de Águas e Esgotos -, como era a regra nos serviços públicos. A São Paulo Light Power et Cia. era responsável pela geração e distribuição de energia elétrica e pelo serviço de bondes; a São Paulo Gás CO. Ltd., pelo serviço de iluminação pública à gás e distribuição domiciliária de gás; e a telefone Co. explorava os serviços de telefonia (BONDUKI, 1998, p. 35)

A encampação, por parte do Poder Público, da Companhia Cantareira, em 1882, acelerou a até então vagarosa ampliação da rede de esgotos e de distribuição de águas, representando a prioridade conferida pelo Estado à questão sanitária no final do século XIX. Nesse período as condições de moradia das classes populares eram bastante precárias. Geralmente habitavam os "cortiços" ou outros tipos de habitações que não ofereciam condições dignas de viver. Essas más condições de moradia eram motivo de preocupação por parte dos higienistas (BONDUKI, 1998).

Toda a legislação que tinha por objetivo acabar com os cortiços esbarrava no fato de que os salários pagos aos trabalhadores não permitiam o pagamento de aluguel em uma moradia adequada aos padrões defendidos pelos higienistas. Assim sendo, as leis nunca puderam ser totalmente colocados em prática (BONDUKI, 1998).

Diante desse impasse a alternativa do Estado para tentar resolver o problema da moradia, dentro do contexto liberal do Estado durante a primeira República, foi o incentivo à iniciativa privada. “Adotados por todos os níveis do governo e regiões do país, os estímulos à iniciativa privada foram sempre muito bem aceitos por todos: higienistas, poder público e empreendedores”. (BONDUKI, 1998, p.41). Isenções de impostos para construção de vilas operárias, entre outros incentivos, foram as principais medidas adotadas pelo Estado no que tange à habitação até 1930, quando Vargas assume o poder e modifica essa situação. Resume Bonduki (1998, p.41):

Foram essas as mais significativas formas de intervenção do Estado no setor da habitação até a década de 1930. Sob o controle da burguesia cafeeira, o Estado liberal-oligárquico tratou a questão de um ponto de vista sobretudo repressivo, ditado pelo ordem sanitária, postura coerente com sua abordagem dos problemas sociais (BONDUKI, 1998, p.41).

As epidemias foram controladas com êxito durante o período. Entretanto, a questão da habitação acabou sendo tratada meramente como um caso de higiene, sem a busca de alternativas para a aquisição, por parte da classe trabalhadora, de uma moradia própria e digna que fosse acessível à sua realidade econômica.

Até o final da década de 1930, apenas 25% dos domicílios eram próprios na cidade de São Paulo (IBGE, 1940 apud BONDUKI, 1998). O investimento das camadas mais abastadas, em casas de aluguel, era uma alternativa rentável em um período de limitadas opções de investimento. Essa "produção rentista", como denominou Bonduki (1998), produziu as "vilas de empresas", construídas pelas empresas e destinadas a seus funcionários, e as "vilas operárias", destinadas ao mercado de locação. Por não haver sistema previdenciário estatal, companhias mutuárias (sociedades de economia privada que administravam depósitos de cidadãos desejosos de poupar, criar um pecúlio e receber, depois de alguns anos, uma aposentadoria) também investiam na construção de vilas populares.

## 2.1 O Período Vargas

O início do governo Vargas marca uma mudança significativa no tratamento da questão habitacional no Brasil. O debate, antes marcado pelo domínio da visão higienista, é complexificado. Entram em cena profissionais de outras áreas, como advogados, arquitetos, demógrafos, entre outros. O I Congresso de Habitação, promovido pelo Instituto de Engenharia, e os Congressos de Arquitetos, apenas para citar alguns dos envolvidos, comprovam o início da multidisciplinaridade que começa a predominar. (BONDUKI, 1999, p.75).

A opinião de que o Estado precisava intervir na questão da habitação ganha força entre as mais variadas camadas sociais:

A partir dos anos 30, sob Vargas, o problema seria encarado de outra forma. Segundo opinião generalizada, a iniciativa privada era incapaz de enfrentar o problema, tornando inevitável a intervenção do Estado. Desse modo marginalizava-se o setor rentista que, desde o início da República, desfrutara de regalias fiscais e da ausência de regulamentação em suas relações com os inquilinos. Discursos ideológicos de todo o espectro ideológico- dos representantes da Fiesp (Simonsen) aos comunistas (jornal Hoje), passando pelos ministros de Vargas - mostram a aceitação da concepção de que a produção e a

locação de moradias revestiam-se de características especiais que as diferenciavam de outros bens e que, portanto, requeriam a intervenção governamental. (BONDUKI, 1999, p.78)

A Lei do Inquilinato, de 1942, é exemplar da atuação estatal na área habitacional. A Lei congelava os preços dos aluguéis, sendo um duro golpe nos investidores rentistas que lucravam com aluguel de moradias sem nunca serem regulados pelo Estado.

O Estado Novo via na habitação um meio de demonstrar que o trabalho árduo gerava seus frutos. Além disso, proporcionar uma casa própria à classe trabalhadora diminuía as chances de grupos “esquerdistas” ganharem apoio:

“A Constituição de 1937, que instituiu o Estado Novo, dava atenção toda especial à família, determinando, no artigo 124, que ela estaria “sob proteção do Estado”. A associação entre família e habitação fez da questão habitacional uma pedra angular da reprodução ideológica dos valores burgueses, que se buscava universalizar em todas as classes sociais, sobretudo entre os trabalhadores urbanos” (BONDUKI, 1999, p.84-85).

O ideal, portanto, era que as famílias habitassem locais limpos, com espaços arejados, propícios para a reprodução dos valores cristãos e burgueses; os homens longe da criminalidade e da vagabundagem e as mulheres distantes da sensualidade promíscua, facilitada pelo convívio diário em espaços comuns a todos, típicos dos cortiços.

Segundo Bonduki (1999):

Em relação ao que se propunha antes de 1930, houve portanto uma mudança significativa na abordagem do problema habitacional. Antes, a questão central era a questão da salubridade da moradia, independentemente d seu estatuto de propriedade (sendo um pressuposto que os moradores moravam em casas de aluguel), e as propostas invariavelmente sugeriam isenções de taxas e impostos para que os donos das casas pudessem baixar os aluguéis e, assim, atender às famílias de renda mais baixa. A partir de 1930, a questão principal passou a ser viabilizar o acesso à casa própria. A salubridade e a eliminação das formas coletivas de morar continuavam sendo um objetivo meritório mas, de maneira geral, alcançável em consequência da difusão da casa própria (BONDUKI, 1999, p.88).



Novos meios de oferecer moradia própria à classe trabalhadora surgem: a racionalização dos processos na produção das moradias e o combate à especulação imobiliária (já existente em São Paulo), além de propostas de extensão de lotes para as periferias são apresentadas como alternativas frente ao rápido processo de urbanização das cidades brasileiras.

Os primeiros órgãos federais a tratarem da questão habitacional de forma mais consistente foram os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's). Entretanto, o conflito existente entre quem apoiava investimentos desses institutos em títulos de capitalização e quem defendia que os mesmos fossem para a área da habitação interferiram em seu pleno desenvolvimento:

Assim, a habitação sempre apareceu de maneira ambígua entre as finalidades dos IAP's: ora como objetivo importante, ligado à ideia da seguridade social plena, ora como mero instrumento de capitalização dos recursos captados e, portanto, desprovido de fins sociais. Essa ambiguidade presente durante o período populista, devido à impossibilidade política de se alterar a estrutura previdenciária criada nos anos 30, tornou-se um entrave à formulação de uma política consistente de habitação social (BONDUKI, 1998, p.101)

O primeiro órgão estatal destinado a tratar especificamente da habitação social foi a Fundação da Casa Popular - FCP, de 1946. Criada durante o segundo governo de Getúlio Vargas, tinha como prerrogativas, além do financiamento de casas populares, atuar na provisão de serviços de infraestrutura e saneamento básico. (AZEVEDO, 1988). O objetivo inicial era prover habitação para a população que não tinha acesso aos IAP's. A produção quantitativa de unidades habitacionais foi irrisória. Fatores como a falta de receitas constantes e a ausência de indexação das prestações, em um ambiente inflacionário, são citados por Azevedo como motivos para o fracasso da Fundação, que acabou sendo extinta em 1964.

## **2.2 O Banco Nacional Da Habitação**

Em 1964 é lançado o Banco Nacional da Habitação. O contexto de urbanização crescente e desordenada do país e a problemática da habitação são os principais motivos para a formulação do programa. Os principais mecanismos de financiamento do BNH são o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS, e o Sistema Brasileiro de Poupança

e Empréstimo – SBPE, ambos com regulação pública feita pelo também recém criado Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

Alguns fatores econômicos foram considerados na formulação do programa. Azevedo (1988) cita:

[...] estímulo à poupança, absorção, pelo mercado de trabalho, de um maior contingente de mão-de-obra não qualificada; desenvolvimento da indústria de material de construção; fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (empresas de incorporações, escritórios de arquitetura, agências imobiliárias, etc.) (AZEVEDO, 1998, p. 109-10).

A fim de evitarem-se os problemas de receitas percebidos na FCP, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação – SFH. O SFH previa uma série de vantagens para compradores de casas populares em relação aos de renda mais alta (AZEVEDO, 1988). O fato de as Companhias Habitacionais - Cohabs (empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais) desempenharem o papel de incorporadores imobiliários reduzia o preço das unidades habitacionais, dada a inexistência ou existência em porcentagem consideravelmente menor, da taxa de lucro privado desses agentes. (AZEVEDO, 1988).

A utilização de recursos do FGTS a uma taxa de juros inferior à praticada no mercado também contribuiu para que as classes populares conseguissem financiar sua moradia através do BNH. Azevedo (1988) afirma que, embora o foco do programa tenha sido a população com renda de até três salários mínimos, o programa jamais conseguiu atingir satisfatoriamente tal população. As políticas de arrocho salarial, colocadas em ação principalmente a partir de meados da década de 60, geraram inadimplência por parte dos mutuários das Cohabs, o que levou a uma mudança na política habitacional. A alternativa, colocada em ação a partir da década de 70, foi diminuir o investimento em habitações populares e aumentá-lo no “mercado médio” (classes média e alta) e em operações financeiras (AZEVEDO, 1988). A partir de 1975 esse problema começa a ser resolvido e os investimentos em habitação popular retornam. Segundo Azevedo (1988) entre as principais medidas adotadas para que as Cohabs fossem saneadas economicamente está a priorização de famílias com renda mensal acima de três salários mínimos, o que pode ter sido um preço alto para uma política que inicialmente tinha como público alvo as famílias com menor poder aquisitivo. Em 1983, pela primeira vez, os

reajustes nas prestações dos mutuários das Cohabs superaram o reajuste do salário mínimo. O reajuste provocou reações. Mutuários descontentes, principalmente os das classes média e alta, financiadas pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE e pagadoras das prestações mais elevadas organizaram-se e reivindicaram ações por parte do governo. Este, por sua parte, reagiu conseguindo diminuir as prestações através da concessão de um abono de emergência e de uma indexação favorável para aqueles que optassem pelo reajuste semestral. (AZEVEDO, 1988).

Em 1986, ano seguinte à eleição indireta do primeiro presidente civil, após duas décadas de ditadura militar, o BNH encontra-se desestruturado, sendo extinto nesse mesmo ano. Sua extinção, segundo Azevedo (1988) gerou surpresa, haja vista o fato de o próprio governo ter sinalizado, anteriormente, disposição para reformá-lo.

**Quadro 1. Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo Sistema Nacional de Habitação**

<b>Mercado Popular</b>	Programas tradicionais (Cohabs)	Programas alternativos	Total de unidades	
	1.235.409 27,7%	264.397 5,9%	1.499.806 33,6%	
<b>Mercado econômico</b>	Coopertivas	Outros programas	Total de unidades	
	488.659 10,9%	299.471 6,7%	788.130 17,6%	
<b>Mercado Médio</b>	SBPE	Outros programas	Total de unidades	<b>Total SFH</b>
	1.898.975 42,5%	280.418 6,3%	2.179.393 48,8%	<b>4.467.329</b>

Fonte: Azevedo (1988)

O BNH deixou um legado institucional consolidado, além de ter sido responsável pela construção de um número significativo de unidades habitacionais (mais de 4 milhões de unidades).

### 2.3 Do fim do BNH ao Ministério Das Cidades

Após a extinção do BNH, em 1986, o tema da habitação social sofre uma série de mudanças em relação à sua institucionalidade. Diversos órgãos ficam temporariamente responsáveis pela área, dentre eles: Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU (1987), Ministério da Habitação e do Bem Estar Social – MBES (1988), Ministério da Ação Social – MAS (1989), Ministério do Bem Estar Social – MBES (1992) (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Um problema grave citado por esses autores é que após a extinção do BNH os recursos do FGTS passaram a ser distribuídos sob a influência de fatores políticos, levando o sistema a uma quase falência, em 1993.

Cardoso e Aragão (2013) citam o Programa Carta de Crédito, que acabou sendo utilizado majoritariamente na compra de imóveis usados, como um dos poucos programas criados entre o fim do BNH e a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Além da Carta de Crédito houve a criação do programa Pró-Moradia e do Programa de Arrendamento Residencial, o PAR. Para Loureiro, Macário e Guerra (2013) os dois governos FHC foram marcados pela duplicidade de orientação nessa área de política pública:

De um lado, consolidou-se a mudança na política habitacional com a introdução de mecanismos de mercado. De outro, foram regulamentadas normas que disciplinaram o desenvolvimento urbano, como a promulgação da Lei no 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em cumprimento aos Artigos no 182 e no 183 da Constituição Federal (CF) e constituíram importante marco legislativo para condução das políticas habitacionais levadas a cabo pelos governos que o sucederam (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013, p. 13).

Mudanças significativas na área da habitação vão ocorrer somente em 2003, após a eleição do presidente Lula. Nesse ano é criado o Ministério das Cidades, que tem como primeiro ministro Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre. A equipe técnica do Ministério é formada por pessoas ligadas ao Fórum Nacional da Reforma Urbana, entidade criada em 1986, com a intenção de propor políticas urbanas que reduzissem o quadro histórico de desigualdades sociais e urbanas (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). É em 2003 que acontece, também, a primeira Conferência Nacional das Cidades, que aprova

os princípios gerais da política urbana do governo e propõe a criação e composição do Conselho Nacional das Cidades, instalado em 2004 (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Nesse período outras medidas importantes com impacto no setor da habitação são consolidadas. Eis algumas delas, segundo Cardoso e Aragão (2013):

- Edição da Medida provisória 252 – “MP do bem”, que cria vários mecanismos de renúncia fiscal, beneficiando grande parte do setor imobiliário;
- Fora do campo fiscal, a mesma medida ampliou a segurança dos investidores do setor imobiliário através dos mecanismos da alienação fiduciária nas transações imobiliárias e da instituição do princípio do “patrimônio de afetação” que retira dos bens mantidos sob custódia em caso de falência os imóveis residenciais financiados;
- O saque do FGTS passa a ser permitido em intervalos de quatro anos para aquisição de imóvel residencial ou amortização de financiamento habitacional;
- Resolução 460 do Conselho Gestor do FGTS, que entrou em vigor em 2005 e permitiu criar um sistema de “descontos” que reduziu o custo de financiamentos com recursos do fundo, beneficiando os setores de menor renda sem comprometer a saúde financeira do FGTS.
- Programa Crédito Solidário, voltado para cooperativas e/ou associações;
- Aprovação do Projeto de lei que criava o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A mesma lei estabeleceu os elementos institucionais básicos para o Sistema Nacional de Habitação.

### **3. O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (PLANHAB)**

Neste capítulo serão apresentados os principais objetivos do Planhab, além dos métodos que o Programa apresenta como sendo ideais no que tange ao enfrentamento do problema do déficit habitacional brasileiro. O principal documento utilizado na análise aqui empreendida é a versão para debates do Plano, lançada no início de 2010.

O Planhab já era previsto na Lei 11.124, de 2005 (BRASIL, 2005), que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Segundo a cartilha de apresentação do Programa:

Com ele se pretende implantar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo do PNH [Plano nacional de habitação]: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p. 16).

O Planhab tem como horizonte temporal para a execução dos seus objetivos o ano de 2023. São também criados períodos para revisões e ajustes: 2011, 2015 e 2019 (primeiro ano de cada ciclo governamental).

Um dos aspectos que devem ser apresentados em relação ao Planhab é o de que ele leva em consideração as diferentes características regionais do Brasil. Durante a elaboração do Planhab foram realizados diversos seminários regionais, nas cinco regiões do país. A razão para tal classificação seria a não adequação, para análise da questão da moradia, da divisão administrativa dos estados e das regiões brasileiras. O objetivo de tal tipologia é adaptar os programas habitacionais às especificidades de cada grupo de cidades (ver quadro 1).

**Quadro 2. Síntese da tipologia de municípios adotada no PlanHab**

<b>Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes</b>	A	<b>Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo</b> Metrôpoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social. São denominadas metrôpoles globais pela concentração de atividades e fluxos econômicos e financeiros.
	B	<b>Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul</b> Metrôpoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. São consideradas cidades pólo em suas respectivas regiões.
	C	<b>Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste</b> Principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade.
	D	<b>Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul</b> Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião.
	E	<b>Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste</b> Municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. Cidades pólo situadas em microrregiões de menor dinamismo.
<b>Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes</b>	F	<b>Centros urbanos em espaços rurais prósperos</b> Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do país. Têm mais condições de enfrentar o déficit com recursos próprios.
	G	<b>Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo</b> Municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes.
	H	<b>Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza</b> Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo.
<b>Municípios com população com menos de 20 mil habitantes</b>	I	<b>Pequenas cidades em espaços rurais prósperos</b>
	J	<b>Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente</b>
	K	<b>Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica</b>

Fonte: Plano Nacional de Habitação (2010)

Em relação aos critérios para classificação dos beneficiários, o Planhab procura acrescentar critérios à simples dimensão econômica. As dimensões consideradas são: renda familiar e *per capita*, análise da cesta de consumo e tipologia de municípios, relacionada com o *funding* adequado a cada situação e em função das simulações elaboradas para a montagem do modelo de financiamento e subsídios (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010). A classificação dos grupos de atendimento, para o Planhab, é apresentada no quadro 2. Importante ressaltar que o Plano prevê o não pagamento de financiamento por parte daqueles que não tem renda ou tem renda muito baixa (o Grupo 1).

### Quadro 3. Grupos de atendimento, segundo Planhab

Grupo 1	Famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento).
Grupo 2	Famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento.
Grupo 3	Famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros.
Grupo 4	Famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos.
Grupo 5	Famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado.



Fonte: Plano Nacional de Habitação (2010)

### **3.1 A participação da sociedade na formulação do Plano**

O Planhab buscou oportunizar a participação de diversos segmentos da sociedade durante seu processo de elaboração. Ao mesmo tempo, reservou espaço destacado para três canais formais de participação social: Conselho das Cidades - ConCidades, o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CCFGTS e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – CGFNHIS.

Segundo sua carta de apresentação:

Observando que as instâncias institucionalizadas de participação não substituem as organizações da sociedade civil como associações, movimentos sociais, fóruns, redes, sindicatos, federações, entidades empresariais, ONGs, Oscips, universidades e entidades profissionais e que são diversas entre si e, às vezes, conflitantes e com interesses antagônicos, a metodologia participativa do PlanHab abriu outros fóruns de debate público, para incluir atividades em todas as regiões, segmentos sociais e grupos de interesses, de modo a explicitar conflitos, compreendidos e mediados na perspectiva do interesse público. A complexidade e a gravidade dos problemas habitacionais impõem a necessidade de incorporar uma pluralidade de avaliações, pontos de vista, perspectivas analíticas e capacidades propositivas. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p. 21)

Ainda no âmbito da participação social, o envolvimento dos Conselhos nas decisões do FNHIS é considerado essencial na carta de apresentação do Planhab:

Todo o processo decisório no âmbito federal do SNHIS envolve a participação de conselhos (ConCidades, Conselho Gestor do FNHIS, Conselho Curador do FGTS etc.), e este é um dos grandes avanços no amadurecimento e na segurança da permanência da política habitacional brasileira. Entretanto, a coordenação de suas diversas deliberações e diretrizes e a gestão da execução do que é deliberado nos conselhos é outro desafio para a institucionalização do SNHIS. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p. 51)

O Planhab vê a descentralização da Política Nacional de Habitação como algo positivo. A criação de Conselhos na área da habitação social é exaltada como essencial:

A implementação dos conselhos de habitação, sua qualificação e empoderamento são condições essenciais para fazer cumprir um dos mais importantes princípios da PNH: que a política habitacional seja resultado de um processo de negociação e pactuação entre o Estado e a sociedade civil organizada e que sua implementação seja controlada pela sociedade. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p.51)

### 3.2 O déficit habitacional no Brasil

Os dados apresentados pelo Planhab em relação ao déficit habitacional são bastante contundentes. Segundo o documento, em 2006, 92% do déficit urbano estava concentrado em famílias com renda de até R\$ 1.200,00.

**Quadro 4. Déficit habitacional, por faixa de renda, segundo Planhab**

Tipologias de municípios		Faixas de Renda (em R\$)				TOTAL 2006
		Até 600	600 a 1.200	1.200 a 2.000	1.200 a 2.000	
URBANO	<b>A</b>	631.765 55%	402.107 35%	65.231 6%	42.219 4%	<b>1.141.323</b>
	<b>B</b>	500.646 58%	269.055 31%	54.512 6%	32.718 4%	<b>856.931</b>
	<b>C</b>	500.372 80%	100.551 16%	14.530 2%	10.817 2%	<b>626.270</b>
	<b>D</b>	467.926 57%	261.660 32%	54.918 7%	32.277 4%	<b>816.782</b>
	<b>E</b>	425.783 78%	89.836 16%	16.810 3%	12.177 2%	<b>544.606</b>
	<b>F</b>	179.815 55%	113.236 35%	22.092 7%	12.569 4%	<b>327.712</b>
	<b>G</b>	264.775 66%	103.248 26%	20.748 5%	12.810 3%	<b>401.581</b>
	<b>H</b>	298.052 77%	68.406 18%	11.465 3%	8.400 2%	<b>386.324</b>
	<b>I</b>	161.716 56%	95.592 33%	20.338 7%	11.224 4%	<b>288.870</b>
	<b>J</b>	396.785 70%	129.343 23%	24.492 4%	15.166 3%	<b>565.786</b>
	<b>K</b>	459.838 75%	115.562 19%	20.579 3%	14.868 2%	<b>610.846</b>
<b>Subtotal Urbano</b>		4.287.472 65%	1.748.598 27%	325.715 5%	205.245 3%	<b>6.567.030</b>
<b>Subtotal Rural</b>		1.014.303 74%	269.218 20%	50.076 4%	34.091 2%	<b>1.367.689</b>
<b>TOTAL</b>						<b>7.934.719</b>

Fonte: Planhab (Brasil, 2010). Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-Fupam, Logos Engenharia a partir de dados da FJP, 2006.

A tabela que apresenta os dados foi elaborada especificamente para o Planhab, que a encomendou de um consórcio para nela basear seus planos de ação.

Os dados apresentados evidenciam que grande parte do déficit habitacional concentra-se na população com renda de até R\$ 1.200,00. Menos de 10% do déficit, segundo a tabela de classificação, encontra-se entre a faixa de renda acima de R\$ 1.200,00. Importante ressaltar que essa renda é familiar.

Outro fator mencionado no documento de apresentação do Planhab é que historicamente as moradias construídas através de programas públicos localizam-se nas “franjas” das cidades, muitas vezes sem infraestrutura básica, como saneamento e transporte público. Mais adiante será apresentada uma medida que tem como objetivo fazer com que o Plano não repita essa lógica. Novamente segundo carta de apresentação do Plano:

Desde a criação do Sistema Financeiro da Habitação, em 1964, a disponibilidade de crédito a juros subsidiados para a produção de imóveis novos criou as condições para que o mercado imobiliário pudesse constituir novos bairros e centralidades nas grandes cidades, destinado à classe média e alta. Para os setores de menor renda, a alternativa do loteamento ou conjunto habitacional, ambos localizados na periferia, consagrou-se como o modelo hegemônico, justificado pelo impacto dos preços dos terrenos serem mais baixos na franja externa das cidades, processo que força a localização centrífuga da população de baixa renda (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p.39).

Outro problema citado é a vacância de imóveis localizados em áreas centrais, abastecidas com os serviços necessários, como saneamento e transporte. Esses imóveis vagos são negativos do ponto de vista urbano, pois atuam “provocando uma desintegração socioterritorial entre os bairros e as áreas centrais da cidade, dificultando as ligações entre bairros e elevando os custos de implantação da infraestrutura urbana” (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010). É apresentada uma tabela com a evolução da situação (ver tabela 4).

O Plano tem críticas também no plano do papel dos entes federativos nas políticas habitacionais. Acredita-se, de acordo com a carta de apresentação, que é necessária uma maior participação de Estados e Municípios. Nesse sentido, foram criadas medidas de incentivo à criação de órgãos estaduais e municipais na área da habitação. Estados e municípios devem constituir, segundo o documento de apresentação do Plano, Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), Conselho Gestor do fundo (CGFHIS) e

Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), conforme modelo e diretrizes nacionais. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p. 48).

**Quadro 5. Evolução dos domicílios vagos (em milhões) (1991-2000)**

	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>% de crescimento Entre 1991/2000</b>
Total de domicílios urbanos	27,1	37,3	37,6
Total de domicílios rurais	7,5	7,5	0,0
Estoque Total	34,6	44,8	29,5
Domicílios urbanos vagos	2,9	4,5	55,2
Domicílios rurais vagos	1,4	1,5	7,1
Total de domicílios vagos	4,3	6,0	39,5

Fonte: Plano Nacional de Habitação (2010)

O Plano tem críticas também no plano do papel dos entes federativos nas políticas habitacionais. Acredita-se, de acordo com a carta de apresentação, que é necessária uma maior participação de Estados e Municípios. Nesse sentido, foram criadas medidas de incentivo à criação de órgãos estaduais e municipais na área da habitação. A apresentação do Planhab também apresenta críticas ao baixo investimento concedido, por parte do FGTS, à habitação:

apesar da crescente robustez do fundo, resultante do incremento das receitas, a análise dos seus fluxos financeiros demonstra que os orçamentos vêm prevendo, em média, apenas a reaplicação do próprio retorno da carteira existente em novos empréstimos para habitação e saneamento, não sendo adicionados novos recursos. Assim, entre 2002 e 2007, as receitas totalizaram R\$134 bilhões (R\$32,7 bilhões de arrecadação líquida; R\$50,2 bilhões de receitas financeiras brutas e R\$51 bilhões de retorno dos empréstimos já concedidos), enquanto que os orçamentos aprovados para aplicações em habitação, saneamento e infraestrutura somaram R\$50,1 bilhões, dos quais apenas R\$36,4 bilhões foram efetivamente contratados. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p.54)

A crítica utiliza o argumento de que os recursos do fundo vêm aumentando, enquanto a parcela destinada à habitação e saneamento continua estagnada.

### 3.3 Objetivos e estratégias do Planhab

O Plano considera a questão habitacional bastante complexa, sendo necessária uma estratégia complexa, que foi dividida em quatro eixos: financiamento e subsídios, arranjos institucionais, estratégias urbanas e fundiárias e cadeia produtiva da construção civil. Abaixo reproduziremos os principais objetivos de cada estratégia.

**Quadro 6. Financiamento e subsídio**

OBJETIVO GERAL	ESTRATÉGIAS
<p>Criar um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda, onde se concentram as necessidades habitacionais.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliar os recursos não-onerosos destinados à habitação de interesse social, garantindo estabilidade e previsibilidade;</li> <li>2. Destinar recursos do FNHIS para a urbanização e regularização de assentamentos precários e a produção de unidades novas a serem destinadas às famílias sem capacidade de tomar financiamento (G1);</li> <li>3. Reduzir os custos e ampliar o orçamento do FGTS para aumentar o volume de financiamento às famílias que necessitam de subsídio parcial (G2 e G3);</li> <li>4. Criar Carta Subsídio para operacionalizar com agilidade a política de subsídios, com recursos do FGTS e do SNHIS;</li> <li>5. Criar fundo Garantidor para reduzir o risco de crédito do agente financeiro e garantir o atendimento às faixas de baixa renda com alto risco de crédito (G2);</li> <li>6. Estimular, por meio de direcionamento, a utilização de recursos do SBPE para financiar imóveis destinados ao G4.</li> </ol>

Fonte: Plano Nacional de Habitação (2010)

Um fato importante apresentado no plano é a previsão de não pagamento, por parte das famílias pertencentes ao Grupo 1 (já apresentado aqui), tanto em ações em assentamentos precários quanto em produção de novas unidades habitacionais.

### 3.4 Arranjos institucionais no Planhab

Aqui os principais objetivos apresentados são a consolidação de uma política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.

#### **Quadro 7. Objetivo geral de arranjos e desenvolvimento institucional**

Implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e consolidar um modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.
<b>Estratégias</b>
1. Fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competências de cada nível de governo no SNHIS;
2. Fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel no SNHIS;
3. Garantir o controle social e participação da sociedade na implementação da política e dos planos nas três esferas federativas;
4. Criar o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana para bonificar com maior acesso aos recursos federais os entes federativos que se qualificarem para gerir adequadamente o setor habitacional;
5. Capacitar os vários agentes do SNHIS para garantir repertório comum, agilidade e qualidade na implementação do PlanHab;
6. Instituir o Sistema de Informações da Habitação a partir do cadastro nacional CadÚnico, completado com informações para a gestão e avaliação da política habitacional;
7. Criar um sistema de monitoramento e avaliação que permita o controle dos resultados e a revisão periódica do PlanHab.

Fonte: Plano Nacional de Habitação (2010)

Como é descrito acima, os temas da participação e do controle social são mais uma vez ressaltados. O Conselho das Cidades é considerado um interlocutor essencial do PlanHab com os conselhos das principais fontes de recursos do sistema: o Conselho Curador do FGTS e Conselho Gestor do FNHIS. Sobre esses dois conselhos, afirma-se: “Os Conselhos do FNHIS e do FGTS são corresponsáveis na implementação dos objetivos do PlanHab, pois deliberam sobre a alocação de recursos das principais fontes da política de HIS”. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p. 114).

**Quadro 8. Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana**

<b>Indicadores que avaliam a institucionalização do setor de habitação</b>	Verifica-se a existência de órgão responsável pela formulação, gestão e coordenação da Política Habitacional Local. Existência de programas, projetos ou ações específicas de HIS. Existência de pessoal técnico qualificado e infraestrutura tecnológica do órgão responsável pelo setor habitacional. Existência de cadastro de beneficiários e qualidade da informação.
<b>Indicadores que aferem o campo de atuação dos conselhos locais gestores do fundo de HIS</b>	Avalia-se a composição do conselho; a frequência de sua convocação, conteúdos de deliberação, tais como fixação de critérios para a priorização de linhas de ação; alocação de recursos e atendimento dos beneficiários; aprovação de orçamentos e planos de aplicação de recursos; entre outros.
<b>Indicadores que avaliam a política habitacional e gestão do plano local</b>	Avalia-se a existência de diagnóstico habitacional; estágio de implementação da política de habitação; existência de contratos e convênios com MCidades; execução e avaliação de projetos e articulação com as demais políticas sociais nas estratégias de atendimento aos grupos mais vulneráveis.
<b>Indicadores de Gestão de Política Urbana e Fundiária</b>	Avalia-se no PLHIS os instrumentos de política urbana e fundiária, tais como ZEIS, dimensionamento da quantidade de terra para atender a demanda habitacional no PLHIS, instrumentos de regularização fundiária.
<b>Indicadores que medem a capacidade de financiamento local.</b>	Afere-se a existência de recursos captados localmente: cobrança de IPTU; relação entre PIB e arrecadação própria e execução na despesa com habitação.

Fonte: Plano Nacional de Habitação (2010)

Os Conselhos locais também são considerados essenciais para a consolidação do Planhab. Ressalta-se no Planhab que a descentralização é, do ponto de vista operacional, o fundamento mais importante na consolidação da Política Nacional de Habitação. É proposta a criação do Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana, que tem como objetivo fomentar a descentralização de recursos e de projetos. Segundo o Planhab o índice:

permite verificar a evolução das condições institucionais e a aplicação de instrumentos da política habitacional, fundiária e urbana por parte dos agentes promotores públicos, que poderiam conseguir maior acesso aos recursos federais na medida em que se qualificassem. A partir de sua implantação, os critérios de distribuição de recursos federais de subsídio estariam associados a este índice e não mais a indicadores parciais como quantidade de população e quantidade de déficit habitacional. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010)

O grupo de indicadores para avaliação do índice é apresentado no quadro anterior (ver quadro cinco). Como é possível perceber todos eles estão diretamente relacionados com os poderes locais.

### **3.5 Estratégias urbano-fundiárias no Planab**

Aqui a maior crítica apresentada é a que se refere ao modo como historicamente as leis brasileiras têm destinado um grande percentual do território para os produtos imobiliários de alta e média renda, em detrimento da habitação popular.

Destacaremos aqui duas das medidas: a quarta e a quinta do quadro anterior. Nessa estratégia é destacada a Constituição de 1988, que assegura a função social dos imóveis públicos de domínio da União, ressaltando-se a necessidade de cumprimento dessa obrigação. A Lei Federal 11.481/2007, segundo o documento, “significou uma medida fundamental para alterar a legislação sobre os imóveis da União, criando as condições legais para a utilização do patrimônio da União para a produção de HIS e para a regularização dos assentamentos já existentes” (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p. 129). A próxima página apresenta um quadro com as estratégias para consolidação dos objetivos urbano-fundiários.



### Quadro 9. Estratégias para consolidação de objetivos urbano-fundiários

ESTRATÉGIAS
1. Incorporar instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos precários e informais no PL 3.057/2000;
2. Estimular os municípios a adotarem instrumentos para facilitar o acesso à terra urbanizada, utilizando o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana;
3. Dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social;
4. Produzir e regularizar a habitação de interesse social nos imóveis da União;
5. Criar o Subsídio Localização para viabilizar a produção e a reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas;
6. Aplicar os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220/2001

Fonte: Plano Nacional de Habitação (2010)

Entretanto, os dados acerca de terras da União são defasados e insuficientes, o que prejudica o processo de declaração de propriedade pública. Uma das propostas do documento é fazer um levantamento das propriedades da União, a fim de agilizar os processos de concessão de posse para habitação de interesse social. Uma possível vantagem citada no documento, caso essas terras fossem utilizadas, seria a redução de conflitos urbanos fundiários, como ocupações irregulares. Segundo o Planhab, dos 575 mil imóveis cadastrados na Secretaria de Patrimônio da União – SPU, foram abertos processos de regularização fundiária de interesse social em apenas 407 (0,07% do total). As medidas propostas para que tal patrimônio seja melhor utilizado incluem, entre outras:

1. Ampliar o número de Acordos de Cooperação Técnica com os Estados e Municípios voltados à cooperação e parcerias para a identificação de áreas da União passíveis de regularização fundiária de interesse social, bem como para o desenvolvimento de ações conjuntas para regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social em áreas da União;
2. Constituir um inventário dos imóveis União, identificando os passíveis de regularização fundiária e os aptos para programas de habitação de interesse social;
3. Constituir um cadastro único das pessoas ou entidades civis beneficiárias dos processos de regularização fundiária, ou de projetos de habitação de interesse social (pessoas que tenham recebido algum tipo de titulação de imóveis da União para fins de moradia), incluindo os beneficiários dos cadastros dos

estados e municípios que obtiveram a cessão destes imóveis para fins de regularização fundiária de interesse social.

Buscando evitar que as cidades brasileiras se transformem em “glebas segregadas”, o Planhab prevê a concessão de subsídios para que habitações de interesse social possam ser construídas ou revitalizadas em áreas centrais, históricas e consolidadas. Segundo o documento:

O Subsídio Localização, que pode ser utilizado para a produção ou reabilitação de HIS, é indispensável para uma adequada articulação entre a política habitação e as demais políticas urbano-territoriais. Além de garantir uma necessária mistura de usos e classes sociais, aspecto relevante para impedir que as cidades brasileiras se transformem em glebas segregadas, a localização da habitação em áreas providas ou próximas às regiões concentradoras de empregos é estratégico para garantir as condições de mobilidade, um dos maiores problemas urbanos contemporâneos, que se manifesta como crítico no período recente no Brasil. ( PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p. 133)

Apresentados os principais objetivos e formas de atuação do Planhab, fica evidente que as suas preocupações ultrapassam a simples construção de novas unidades habitacionais. Objetiva-se modificar padrões históricos de atuação do poder público, padrões esses que reproduzem a estratificação territorial através da destinação de locais periféricos para construção de moradias populares, ou do direcionamento dos recursos para aqueles que conseguem comprovar capacidade de pagamento de financiamentos.

#### **4. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV): OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS**

O Programa Minha Casa, Minha Vida é lançado em 2009 através da Medida Provisória n° 459, de 29 de março de 2009 (BRASIL, 2009), posteriormente convertida na Lei 11.977, de julho de 2009 (BRASIL, 2009a). Na exposição de motivos da Medida Provisória estão descritos os objetivos do Programa, sendo a criação de mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais por famílias com renda de até dez salários mínimos o objetivo principal, além da geração de emprego e renda, dado o cenário de crise internacional.

De fato, diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do país é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica (BRASIL, 2009).

Estavam previstas na medida as seguintes ações (BRASIL, 2009):

- 1) Institui o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU;
- 2) Institui o Programa Nacional de Habitação Rural - PNRH;
- 3) Autoriza a União a transferir recursos em favor do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS;
- 4) Autoriza a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab; e
- 5) Autoriza a União a conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (BRASIL, 2009).

Além da apresentação das ações previstas, a exposição de motivos da medida provisória trata, em boa parte de seu conteúdo, de proposições que buscam diminuir a burocracia presente nas transações imobiliárias, sugerindo, por exemplo, a implementação de registro eletrônico de imóveis.

O Decreto Federal nº 6.819, de 13 de abril de 2009, sanciona o programa, que tem como finalidade “criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda limitada a dez salários mínimos” (BRASIL, 2009b).

#### **4.1 A participação da sociedade na formulação do PMCMV**

A Lei 11.977 (BRASIL, 2009a) prevê a instituição do Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida – CAPMCMV, “com a finalidade de acompanhar e avaliar as atividades do programa” (BRASIL, 2009a). A composição do Comitê é a seguinte:

- I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;
- II - Ministério da Fazenda;
- III - Ministério das Cidades. (BRASIL, 2009a)

Afirma-se na lei que o CAPMCMV prestará contas periodicamente ao Conselho das Cidades – Concidades. Sobre a participação da sociedade civil no PMCMV, afirmam Loureiro, Macário E Guerra: (2013, p. 22-23):

Com relação aos grupos organizados na sociedade, pode-se afirmar que se os empresários da construção civil tiveram participação nas negociações em torno do desenho do programa, o mesmo não ocorreu com os segmentos populares. Logo após o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas. O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social se manifestou na mesma direção, afirmando não ter sido ouvido no processo de formulação dessa política [...] (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013, p. 22-23).

O Poder Executivo define os parâmetros de priorização e enquadramento dos beneficiários do PMCMV e a periodicidade de atualização dos limites de renda familiar estabelecidos nesta Lei, não sendo citada na mesma qualquer tipo de consulta à população (BRASIL, 2009a). A elegibilidade de beneficiários é definida pela Lei nº 12.424 (BRASIL, 2011), em seu artigo terceiro, e compreende:

I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais);

II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;

III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;

IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e

V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência (BRASIL, 2011).

Também em relação à participação social no âmbito do Programa, Oliveira e Leal (2011) apontam para seus limites:

Quando partimos para uma análise da Lei Federal 12.424, de 16 de junho de 2011 – que altera a Lei Federal 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa MCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas -, o que se observa é a total ausência de menção a processos participativos que inclua, num mesmo espaço de diálogo e de decisão, a sociedade, o Estado e a iniciativa privada. Todo o programa é, portanto, regido pela relação direta dos dois últimos atores. (OLIVEIRA e LEAL, 2011, p. 13).

#### **4.2 Estratégias urbano-fundiárias no PMCMV**

No que tange ao que poderíamos classificar como estratégias urbanas e fundiárias, a Lei 12.424 (BRASIL, 2011) incluiu também itens a serem observados para implementação dos empreendimentos no âmbito do PNHU São eles,

I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;

II - adequação ambiental do projeto;

III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e

IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. (BRASIL, 2011)

É importante salientar que são itens a serem observados, mas que não são obrigatórios para que os empreendimentos sejam financiados, o que pode denotar a prioridade dada pelo Programa à dinamização econômica. Equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público podem, segundo o item quatro da Lei (BRASIL, 2011) estar apenas no campo do compromisso do poder público para instalação.

Os valores máximos das unidades habitacionais, por característica do município, são apresentados na tabela da página seguinte (tabela 5).

Há uma diferença muito pequena entre os valores pagos para os diferentes tipos de municípios. A maior distância entre os valores é de R\$ 15.000,00, o que deixa evidente uma menor preocupação com estratégias urbanas e fundiárias ligadas à localização dos empreendimentos. A tipologia das cidades, caracterizadas por capitais, regiões metropolitanas e outros tipos de municípios parece não dar conta das diferenças regionais. É o que afirmam Krause, Balbim e Neto (2013):

[...] analisando as RMs [regiões metropolitanas], verificam-se realidades internas e externas extremamente díspares, tornando-se pacífico supor que as possibilidades apresentadas pela política habitacional para a construção das soluções habitacionais não sejam (ou não devam ser) as mesmas. Manaus, por exemplo, teve uma taxa geométrica de crescimento populacional na última década de 2,78, enquanto, no outro extremo, encontra-se Florianópolis com 0,71. O grau de urbanização também aponta diferenças profundas, tendo a Baixada Santista uma taxa, em 2010, de 99,8%, e Santarém, de 73,3%. No entanto, quando se analisa o Produto Interno Bruto (PIB) per capita verifica-se que a diferença entre distintos territórios é ainda mais profunda, sendo o PIB per capita do DF e entorno, por exemplo, 8,72 vezes maior que o PIB de Santarém (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013, p.15).

**Quadro 10. Valores Máximos das unidades habitacionais, por característica do Município. Renda de 0 a 3 salários mínimos**

UF	Localidade	Valor Máximo De Aquisição Da Unidade Habitacional	
		Apartamento	Casa
SP/DF	Municípios integrantes das regiões metropolitanas do Estado de SP, Municípios de Jundiaí/ SP, São José dos Campos/ SP, Jacareí/ SP e DF	R\$ 52.000,00	R\$ 48.000,00
	Demais Municípios	R\$ 46.000,00	R\$ 42.000,00
RJ	Capital	R\$ 51.000,00	R\$ 47.000,00
	Municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro	R\$ 49.000,00	R\$ 45.000,00
	Demais Municípios	R\$ 42.000,00	R\$ 38.000,00
MG	Capital e respectiva Região Metropolitana	R\$ 46.000,00	R\$ 42.000,00
	Demais Municípios	R\$ 42.000,00	R\$ 38.000,00
BA	Capital e respectiva Região Metropolitana	R\$ 46.000,00	R\$ 42.000,00
	Demais Municípios	R\$ 41.000,00	R\$ 37.000,00
PE/ CE	Capital e respectiva Região Metropolitana	R\$ 45.000,00	R\$ 41.000,00
	Demais Municípios	R\$ 41.000,00	R\$ 37.000,00
RS/ PR/ SC	Capital e respectiva região metropolitana e demais municípios	R\$ 45.000,00	R\$ 41.000,00
AC/ AM/ AP/ PA/ RO/ RR		R\$ 43.000,00	R\$ 39.000,00
TO		R\$ 42.000,00	R\$ 38.000,00
ES/ MT/ MS/ GO		R\$ 42.000,00	R\$ 39.000,00
AL/ RN/ PB/ SE/ MA		R\$ 41.000,00	R\$ 37.000,00

Fonte: Cardoso e Aragão (2013)

Os autores alertam que essa falta de incentivos para que as unidades habitacionais sejam construídas em locais já urbanizados pode permitir que as construtoras priorizem, dado o menor custo da terra e consequente aumento no seu lucro, “piores localizações”, ou seja, locais muitas vezes afastados, com poucas oportunidades de trabalho e infraestrutura precária (KRAUSE; BALBIM; NETO (2013).

O montante máximo previsto na Medida Provisória (BRASIL, 2009) para o PNHU, para famílias com renda de até seis salários mínimos era de R\$ 2.500.000.000,00

(dois bilhões e quinhentos milhões de reais). Para o PNHR esse valor era de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais).

### 4.3 O déficit habitacional no Brasil: critérios do PMCMV

A distribuição de recursos do PNHU, do PNHR e do FAR, subprogramas que fazem parte do PMCMV, aos entes federativos, é baseada na estimativa do déficit habitacional segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNDAD – e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, referentes ao ano de 2007 e suas atualizações (BRASIL, 2009a). Os recursos para os programas lançados na lei, vinculados ao PNHU e ao PNHR seriam repassados para a Caixa Econômica Federal, na qualidade de gestor operacional, pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2009a).

Segundo Cardoso e Aragão (2013), a meta inicial era a construção de 300 mil unidades para famílias com renda mensal de até três salários mínimos, através do Fundo de Arrendamento Residencial, o FAR, do PMCMV Entidades, do Programa Nacional de Habitação Rural e do PMCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes.

#### Quadro 11. Características PMCMV - zero a três salários mínimos

Faixa de zero a três salários mínimos
Execução via Fundo de Arrendamento Residencial – FAR: a produção é por oferta, o que significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova-o junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a CAIXA, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A CAIXA define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, elaboradas pelas prefeituras. Os municípios têm como incumbência cadastrar as famílias com rendimento de zero a três salários mínimos, além da participação por meio da doação de terrenos, isenção tributária e desburocratização nos processos de aprovação e licenciamento e também na flexibilização das normas urbanísticas para permitir aumentar os índices de utilização do solo nos empreendimentos do MCMV.

Fonte: Cardoso e Aragão (2013)



O mesmo número de habitações era previsto para famílias com renda de três a seis salários mínimos, através do Programa Nacional de Habitação Urbana e do Programa Nacional de Habitação Rural – Grupos 2 e 3. A faixa de zero a três salários é contemplada também pela modalidade Entidades, descrita na tabela abaixo:

**Quadro 12. Características PMCMV - Entidades - zero a três salários mínimos**

Faixa de zero a três salários mínimos através do MCMV Entidades
Segue-se nesse caso o mesmo modelo anteriormente adotado no Programa Crédito Solidário: Financiamento através do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Entidades sem fins lucrativos (cooperativas, associações de moradia, etc.) apresentam projetos à Caixa, que podem ser (ou não) em parcerias com estados e municípios. A CAIXA efetua as análises e, após sua conclusão, envia ao Ministério das Cidades a relação de projetos para seleção. O Ministério das Cidades faz a seleção e reencaminha para a CAIXA que aguarda o envio, pela entidade selecionada, da lista de beneficiários a serem atendidos. A CAIXA efetua a análise de enquadramento dos beneficiários indicados, contrata a operação e acompanha a execução da obra.

Fonte: Cardoso e Aragão (2013)

Duzentas mil unidades eram previstas para famílias com renda de seis a dez salários mínimos, com financiamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Abaixo reproduzimos quadro com informações referentes à faixa de três a dez salários mínimos:

**Quadro 13. Características PMCMV - três a dez salários mínimos**

Faixa de três a dez salários mínimos
Financiamento Via Fundo De Garantia Por Tempo De Serviço (FGTS): As Construtoras/ Incorporadoras Apresentam Projetos De Empreendimentos À CAIXA, Que Realiza Pré-Avaliação E Autoriza O Lançamento E Comercialização. Após A Conclusão Da Análise E Comprovação Da Comercialização Mínima Exigida, É Assinado O Contrato De Financiamento À Produção. A Comercialização É Feita Pelas Construtoras Ou Através Dos “Feirões” Da Caixa, havendo a possibilidade de que os pretendentes à aquisição consigam uma carta de crédito na Caixa para ir ao mercado buscar uma moradia para aquisição.

Fonte: Cardoso e Aragão (2013)

O PMCMV prevê a exigência de participação financeira dos beneficiários, sob a forma de prestações mensais de no mínimo R\$ 50,00, conforme Lei nº 12.424, de 2011 (BRASIL, 2011). Segundo a Lei (BRASIL, 2011), pode haver dispensa de pagamento dos beneficiários somente em:

“operações realizadas com recursos transferidos ao FAR quando estas operações forem vinculadas a intervenções de urbanização de assentamentos precários, saneamento integrado, manejo de águas pluviais e prevenção de deslizamento de encostas que demandem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais, desde que tais intervenções:

I - sejam executadas por meio de transferência obrigatória de recursos de que trata o art. 1º da Lei no 11.578, de 26 de novembro de 2007; ou

II - sejam financiadas por meio de operações de crédito ao setor público, conforme hipóteses definidas no regulamento” (BRASIL, 2011).

## 5. RESULTADOS E CONCLUSÕES

A comparação entre os objetivos presentes nos documentos do Plano Nacional de Habitação e do Programa Minha Casa, Minha Vida permite que se observem diferenças relevantes entre o que visavam os dois instrumentos governamentais de política de habitação popular. Elaboramos um quadro com as principais distinções entre eles,

**Quadro 14. Síntese das diferenças entre PMCMV e Planhab**

PMCMV	PLANHAB
O PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais.	O Planhab propõe estudos sobre utilização de imóveis vagos, atualização de dados referentes a imóveis pertencentes à União para possível repasse para habitação social, entre outros.
A distribuição de recursos do PNHU, do PNHR e do FAR, subprogramas que fazem parte do PMCMV, aos entes federativos, seria baseada na estimativa do déficit habitacional segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNDAD – e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, referentes ao ano de 2007 e suas atualizações.	Encomendou pesquisa com órgãos distintos para mensurar déficit habitacional, que conclui que mais de 90% do déficit está em famílias com renda de até R\$ 1.200. Além disso, buscou classificar os municípios de acordo com realidade local (distingue 11 diferentes tipos de municípios).
O PMCMV prevê a instituição do Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida – CAPMCMV, “ <i>com a finalidade de acompanhar e avaliar as atividades do programa</i> ”. A composição do Comitê é I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará; II - Ministério da Fazenda; III - Ministério das Cidades.	O Planhab passou um período significativo dialogando com diversos setores da sociedade. Houve também a realização de cinco seminários regionais, debates com segmentos sociais como Ong’s, academia, entidades sindicais, oficinas técnicas, entre outras atividades. Além disso, o Plano enfatiza que a descentralização é essencial para consolidação dos seus objetivos.
Para a definição dos beneficiários do PMCMV, devem ser respeitadas, além das faixas de renda vigentes na data da solicitação dos benefícios, as políticas estaduais e municipais de atendimento habitacional, priorizando-se, entre os critérios adotados, o tempo de residência ou de trabalho do candidato no Município e a adequação ambiental e urbanística dos projetos apresentados.	O PlanHab também definiu Grupos de Atendimento buscando superar a utilização da renda familiar como único referencial e parâmetro de corte para o acesso das famílias ao financiamento habitacional.
Em relação a incentivos para que a construção das unidades seja em locais consolidados, como zonas centrais, por exemplo, o Programa estabelece valores pouquíssimo diferentes a partir do critério da localização (ver quadro pág. 29).	Uma das estratégias previstas é a criação do subsídio localização, considerado indispensável para uma adequada articulação entre a política de habitação e as demais políticas urbano-territoriais.

Fonte: Elaboração do autor

A mensuração do déficit, de acordo com parâmetros do Planhab, não é levada em consideração pelo PMCMV, que utiliza dados oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE.

A participação da sociedade civil no Programa Minha Casa Minha Vida é nitidamente menor. O conteúdo das leis referentes ao Programa evidencia que a preocupação com possíveis quedas nos índices econômicos do país, devido principalmente à crise de 2008, colocou a questão do estímulo ao crescimento da economia como propulsora do PMCMV. A criação de um Conselho Gestor que exclui aqueles que mais eram incentivados pelo Planhab a participarem do processo de elaboração e monitoramento das políticas de habitação (Conselhos Municipais, Conselho Gestor do FGTS e Conselho gestor do SNHIS) evidencia um caráter mais centralizador das decisões no PMCMV.

Importante também salientar que em 2005 a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema Nacional de Habitação estabeleciam que estados e municípios que quisessem aderir ao sistema deveriam criar um fundo de habitação gerido por um conselho com participação popular, além de elaborarem Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Em relação aos critérios adotados para elegibilidade dos beneficiários, ambos os Programas buscam incluir critérios extra econômicos. O PMCMV inclui, além da renda, os seguintes critérios: a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Além disso, outros critérios podem ser acrescentados por Estados, municípios e Distrito Federal, após aprovação nos respectivos conselhos locais de habitação, quando existentes, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Poder Executivo federal. (BRASIL, 2011). Entretanto, somente o Planhab prevê o não pagamento de mensalidades por famílias consideradas sem condições de arcar com tais custos, além de critérios como renda familiar e per capita, análise da cesta de consumo e tipologia de municípios, relacionada com o funding adequado a cada situação e em função das simulações elaboradas para a montagem do modelo de financiamento e subsídios.

Outro ponto que merece ser destacado é que o Planhab mostrou uma preocupação que parece não estar presente (ao menos com a mesma intensidade) no PMCMV: trata-se da criação do subsídio localização. A criação de tal mecanismo é considerada indispensável pelo Planhab. Os aspectos levantados para a defesa de tal estratégia são: incentivo à mistura de usos e classes sociais, necessária para se evitar a formação de glebas segregadas; localização da habitação próxima à locais de trabalho (o que conseqüentemente colaboraria para melhoria da mobilidade); o fato de as zonas centrais de grandes metrópoles estarem mostrando crescimento populacional negativo, enquanto zonas periféricas e com infraestrutura inadequada crescem. (PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010).

A crise econômica de 2008, que afetou boa parte da economia capitalista em termos globais, parece ter tido influência significativa na dinâmica da área habitacional no Brasil. O PMCMV surge de forma rápida, sem ter passado pelo “crivo” da sociedade civil em geral, diferentemente do Planhab, que passou por uma série de diálogos com grupos diversificados de atores sociais. Há uma descontinuidade em relação às propostas elaboradas ao longo do processo de formulação da Política Nacional de Habitação. Não estamos afirmando que houve um esvaziamento da política habitacional voltada para a população com renda inferior a três salários e que responde por grande parte do déficit habitacional do país, como foi demonstrado no início desse trabalho. O que afirmamos é que o PMCMV modifica algumas premissas contidas no Planhab, uma vez que ambos os programas atuam em uma mesma área de política pública: a área da habitação.

Obviamente não podemos inferir, a partir de tal análise, que o PMCMV atende somente aos interesses econômicos dos governistas preocupados em se manterem no poder. O que buscamos mostrar é que o Programa de certa forma “ignorou” propostas que foram debatidas por um período considerável de tempo, muitas delas embasadas em estudos encomendados por órgãos especializados na temática da habitação.

Proposições contidas no Planhab, como estudo de viabilidade de utilização de imóveis vagos construídos em áreas com infraestrutura básica, participação dos poderes e conselhos locais na tomada de decisões, descentralização, adoção de tipologia de cidades específica, considerando realidades socioculturais específicas, atualização dos dados referentes a imóveis pertencentes à União, entre outras, não tiveram a oportunidade, dentro do PMCMV, de serem colocadas em prática. Aqui reside o principal resultado do trabalho.

Por certo estamos aqui conscientes de que a dinamização da economia através do incentivo à indústria da construção civil e aos inúmeros setores direta e indiretamente beneficiados por ela não pode ser ignorada e, além disso, seus resultados merecem ser considerados em qualquer análise. Entretanto, estamos cientes também de que uma das críticas ao extinto Banco Nacional da Habitação – BNH, que se refere a sua subordinação a interesses meramente econômicos e a consequente insuficiente atuação na área da habitação social, deve sempre ser lembrada e vista como parâmetro de algo que deve ser evitado.

Reconhecesse-se o impacto positivo do PMCMV na dinamização econômica, oferta de emprego na construção civil, além de ter possibilitado aumento nos recursos para financiamento habitacional para população de baixa renda (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2013), mas argumenta-se que havia outras alternativas na própria agenda do governo federal sobre como enfrentar um dos problemas mais sérios do país, a falta de moradia adequada e de serviços de infraestrutura básicos para os mais pobres. Bonduki (2009) pondera:

O “pacote” habitacional [PMCMV] não deve ser visto nem com exagerado entusiasmo nem como um desastre, como algumas críticas têm enfatizado. Por um lado, 1 milhão de casas não significam muito para um país com um déficit de mais de 7 milhões de unidades e com uma demanda de 27 milhões nos próximos quinze anos, além de ser evidente o risco de produzir moradias precárias, em localizações inadequadas e com baixa aderência ao perfil do déficit. Mas, por outro, as avaliações pessimistas são excessivamente ácidas ao não observar que o programa elevou a um patamar ótimo os recursos orçamentários em habitação, como há décadas os que lutam por moradia digna reivindicam.

O presente trabalho buscou apresentar algumas mudanças na política habitacional brasileira, proporcionadas, em parte pela crise econômica que atingiu boa parte dos países capitalistas do mundo em 2008, em parte devido a opção do governo de utilizar-se do setor para dinamizar a economia e, na medida do possível, combater o déficit habitacional existente no país.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez, 1998.

BONDUKI, Nabil. Do projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e debate**, nº82, 2009.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. Ed. Estação Liberdade. São Paulo, 1998.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2009a

BRASIL. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. 2009

BRASIL. Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009. Regulamenta as Seções II, III e IV do Capítulo I da Medida Provisória no 459, de 25 de março de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. 2009b

BRASIL. PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Versão para debates**. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. 2010.

BRASIL . Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2011

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil. Fundação João Pinheiro**. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013.

BRASIL. Lei 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2005.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra

Capital, 2013.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V.C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?**. Texto para discussão 1853, IPEA, Rio de Janeiro, 2013.

LOUREIRO, M.R; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. Texto para discussão 1886, IPEA, Rio de Janeiro, 2013.

OLIVEIRA, Juliano; LEAL, Sueli Maria Ribeiro. **Desenvolvimento capitalista e política habitacional brasileira: o retrocesso do paradigma participativo na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida**. Circuito de debates acadêmicos, IPEA, 2011.