

Simpósio Temático: Industrialização e planejamento: a produção e a distribuição social da arquitetura contemporânea.

O desafio de uma produção massiva de habitação com qualidade e inserção urbana

Nabil Bonduki

Arquiteto e professor de Planejamento Urbano da FAU-USP. Foi superintendente de Habitação Popular na Prefeitura de São Paulo (gestão Luiza Erundina) e vereador pelo PT (2001-2004), um dos coordenadores do Projeto Moradia (1999-2000), membro da equipe de consultores que elaborou a Política Nacional de Habitação (2003-2004) e coordenador técnico da consultoria contratada para elaborar o Plano Nacional de Habitação (2007-2008). Foi conselheiro do Conselho Nacional de Habitação (2004-2005) e do Conselho Gestor do FNHIS (2006-2007).

Resumo

A partir de 2005, o Brasil voltou a estimular a produção habitacional. Depois de mais vinte anos de escassez de crédito imobiliário, baixa produção e agravamento da precariedade urbana, processo gerado pelo ajuste macroeconômico e baixo crescimento do PIB, o governo Lula criou as condições para uma enorme elevação do investimento imobiliário, baseado em recursos do SFH (SBPE e FGTS) e do orçamento de União, destinados ao subsídio. Entre 2004 e 2009, os recursos do SFH cresceram 900%, passando de menos de cinco para cerca de cinquenta bilhões de reais anuais. A porcentagem de elevação do volume de subsídios foi ainda maior.

Malgrado esta significativa elevação, os recursos ainda são reduzidos frente à dimensão do problema e, pior, a produção é de baixa qualidade arquitetônica e urbana. Como propôs o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), a questão habitacional não pode ser enfrentado exclusivamente através do aporte de recursos; por isto, ele estabeleceu quatro eixos estratégicos: financiamento, política urbana e fundiária, cadeia produtiva da construção civil e fortalecimento institucional. Segundo o PlanHab, apenas implementando estes quatro eixos simultaneamente será possível produzir 31 milhões de unidades novas, nos próximos quinze anos, para garantir uma

moradia digna para cada cidadão brasileiro, meta prevista na Política Habitacional do país.

O PAC 2 planeja financiar dois milhões de novas unidades nos próximos quatro anos. É pouco para as necessidades brasileiras, mas suficiente para recolocar na ordem do dia velhas questões trazidas pelo movimento moderno, que orientou as origens da produção de habitação social brasileira e, de modo equivocado, a massivas realizações do BNH: articulação entre o planejamento urbano e a habitação; a implantação de grandes conjuntos; prefabricação de componentes e industrialização da construção; qualidade do projeto arquitetônico; o conceito da habitação mínima; a necessidade de se prever o mobiliário com a moradia, etc.

A partir de uma revisão da história da habitação social brasileira, o presente trabalho busca refletir sobre o lugar da arquitetura e urbanismo no atual e futuro desafio de viabilizar uma produção massiva de habitação com qualidade de projeto e adequada inserção urbana.

Palavras-chave: Política habitacional, planejamento urbano, história da habitação.

Abstract

From 2005 on, Brazil started promoting housing construction again. After over twenty years of lack of mortgage credit, little production and aggravation of urban precariousness, resulted from macroeconomic adjustments and low growth of GDP, president Lula's government created conditions for a dramatic increase in real estate investments, based on funds of Sistema Financeiro de Habitação, SFH – Housing Financial System (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, SBPE – Savings and Loan Brazilian System – and Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, FGTS – Government Severance Indemnity Fund for Employees) and those of the Federal budget, allocated to subsidy. Between 2004 and 2009, SFH funds skyrocketed by 900%, increasing from less than five to about fifty billion reals a year. The rise percentage of subsidies volume was even greater.

Despite this considerable climb, funds are still insufficient compared to the complexity of the problem, and, to make matters worse, production has poor architectural and urban quality. As it was proposed by Plano Nacional de Habitação, PlanHab - Housing National Plan - , the housing question cannot be

faced only through funds contribution. For this reason, it has defined four strategic guidelines: financing, urban and land policies, supply chain of civil construction and institutional strengthening. According to PlanHab, it will be possible to build 31 million new housing units at once in the next fifteen years only by implementing these four guidelines, so as to ensure a suitable home for each Brazilian citizen, which is a goal of the country Housing Policy.

The Programa de Aceleração do Crescimento 2, PAC 2 - Growth Acceleration Program – plans to fund two million new housing units in the next four years. It is little for the Brazilian needs, but enough to add to the agenda old issues about mass production resulted from the modern movement, which guided the origins of the Brazilian social housing production and, erroneously, the initiatives of Banco Nacional de Habitação, BNH - Housing National Bank: urban planning and housing joint; development of large housing projects; prefabrication of parts and construction industrialization; architectural design quality; the concept of minimal homes; the need to design furniture according to the house, etc.

Based on a review of the Brazilian social housing history, this study intends to reflect on the role of architecture and urban planning in the current and future challenge to enable mass housing production, associated with design quality and suitable urban insertion.

Keywords: housing policy, urban planning, housing history

O desafio de uma produção massiva de habitação com qualidade e inserção urbana

Nabil Bonduki

Apresentação

O presente texto busca recuperar a trajetória da política habitacional brasileira no últimos oito anos, marcadas pelo governo Lula, buscando mostrar as enormes perspectivas que se abrem no país com a ampliação dos recursos destinados à moradia mas que ainda não foram capazes de gerar uma significativa alteração na qualidade arquitetônica e urbanística da produção habitacional do país.

O fato é que, sobretudo, a partir de 2005, o governo federal voltou a estimular a produção habitacional, que desde o final do BNH viveu anos de escassez de crédito imobiliário, baixa produção e agravamento da precariedade urbana, processo gerado pelo ajuste macroeconômico e baixo crescimento do PIB que caracterizaram as décadas de 1980 e 1990.

O governo Lula criou as condições para uma enorme elevação do investimento imobiliário, baseado em recursos do SFH (SBPE e FGTS) e do orçamento de União, destinados ao subsídio. Entre 2004 e 2009, os recursos do SFH cresceram 900%, passando de menos de cinco para cerca de cinquenta bilhões de reais anuais. A porcentagem de elevação do volume de subsídios foi ainda maior.

Malgrado esta significativa elevação, os recursos ainda são reduzidos frente à dimensão do problema e, pior, a produção é de baixa qualidade arquitetônica e urbana. Como propôs o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), a questão habitacional não pode ser enfrentado exclusivamente através do aporte de recursos; por isto, ele estabeleceu quatro eixos estratégicos: financiamento, política urbana e fundiária, cadeia produtiva da construção civil e fortalecimento institucional. Segundo o PlanHab, apenas implementando estes quatro eixos simultaneamente será possível produzir 31 milhões de unidades novas, nos próximos quinze anos, para garantir uma moradia digna para cada cidadão brasileiro, meta prevista na Política Habitacional do país.

O próximo governo planeja financiar dois milhões de novas unidades em quatro anos. É pouco para as necessidades brasileiras, mas suficiente para recolocar

na ordem do dia velhas questões trazidas pelo movimento moderno, que orientou as origens da produção de habitação social brasileira e, de modo equivocado, a massivas realizações do BNH: articulação entre o planejamento urbano e a habitação; a implantação de grandes conjuntos; prefabricação de componentes e industrialização da construção; qualidade do projeto arquitetônico; o conceito da habitação mínima; a necessidade de se prever o mobiliário com a moradia, etc. No entanto, este casamento entre o produção massiva e a qualidade arquitetônica ainda não foi consagrado.

Os atuais gestores da Política Nacional de Habitação, pressionados pela agenda governamental e pelos interesses do setor da construção civil, estão de modo pragmáticos mais preocupados com os números e atendimento às necessidades prementes do que com a qualidade urbanística e arquitetônica.

O presente trabalho busca mostrar que uma análise da história da habitação social brasileira revela que foram criadas as condições objetivas para uma produção massiva de habitação social. No entanto, ainda falta se abrir espaço político para que a arquitetura e urbanismo possam efetivamente contribuir para que a quantidade se revista com qualidade.

A política habitacional do governo Lula

A enorme repercussão que teve o lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida, com sua meta cabalística de um milhão de unidades habitacionais para enfrentar o impacto da crise econômica, tende a obscurecer o longo, difícil e relevante processo promovido pelo governo Lula, com o apoio crítico e militante da sociedade, representada pelo Conselho Nacional das Cidades, para dotar o país de uma política abrangente e estruturada que equacione o dramático problema habitacional brasileiro.

Ao publicizar o novo programa antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) – uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional, formulada e debatida por ano e meio, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, que estava pronta para ser publicada em janeiro de 2009 –, o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social.

Com avanços e recuos, o governo Lula marca um ponto de inflexão nas políticas de habitação do país. Uma reflexão crítica da situação habitacional criada

com o novo programa exige uma recuperação desse processo, iniciado em 1999 com a elaboração do Projeto Moradia, que se desdobrou nas ações do governo destes últimos seis anos.

Nesse sentido, é necessário mostrar os principais elementos da nova Política Nacional de Habitação e as estratégias previstas no recém-concluído Plano Nacional de Habitação, identificando em que medida o programa Minha Casa, Minha Vida se articula ou não com os princípios e propostas neles contidos e se é capaz de oferecer condições para o desenvolvimento de novas perspectivas no campo de arquitetura e urbanismo.

O PMCMV não deve ser visto nem com exagerado entusiasmo nem como um desastre, como algumas críticas têm enfatizado. Por um lado, um milhão de casas não significam muito para um país com um déficit de mais de 7 milhões de unidades e com uma demanda de 23 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 até um patamar ótimo os recursos orçamentários em habitação, como há décadas os que lutam por moradia digna reivindicam. Resta saber se esses investimentos chegarão a quem mais precisa e se serão perenes, para garantir a continuidade de uma política realmente social de habitação.

Os origens da nova política habitacional: O Projeto Moradia

Em 1999, o Instituto Cidadania apresentou uma proposta sedutora: elaborar um projeto que permitisse o equacionamento do problema habitacional no país. A proposta fazia parte de um conjunto de iniciativas do instituto, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva, tendo em vista a construção de projetos de desenvolvimento que associasse o enfrentamento da questão social a crescimento econômico e geração de empregos.

Para levar adiante essa ideia, chamada *Projeto Moradia*, durante um ano uma equipe¹ promoveu inúmeras reuniões técnicas e seminários com todos os segmentos de sociedade envolvidos com o tema da moradia – movimentos sociais, entidades

¹ Sob a supervisão de Lula e a coordenação geral de Clara Ant, a coordenação foi formada por André de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco, com a gerência executiva de Tomás Moreira.

empresariais, técnicas e acadêmicas, ONGs, sindicatos e poder público –, recolhendo propostas e debatendo alternativas.

Lançado em 2000, o projeto apresentava propostas em três dimensões – gestão e controle social, projeto financeiro e urbano-fundiário – e o enfrentamento da questão não apenas no âmbito do governo federal, mas considerando o conjunto dos agentes que têm alguma responsabilidade no problema da habitação, em plano público e privado.

O projeto propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério (Cidades). O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e órgãos semelhantes nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos orçamentários para subsidiar a baixa renda. Nesse aspecto, seria prioritária a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional. A política de subsídios previa um mix de recursos não onerosos – do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – com recursos retornáveis, para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda.

Para concentrar o FGTS na baixa renda, seria indispensável a retomada da produção habitacional pelo mercado, para atender a classe média, reativando o crédito imobiliário, particularmente do SPBE (recursos da poupança), que não vinha cumprindo os dispositivos legais que exigem a aplicação dos seus fundos em habitação, pois o governo FHC, baseado no rigor monetarista, enxergava o financiamento habitacional como inflacionário. A criação de um fundo de aval era considerado estratégico para reduzir os riscos de crédito e os juros.

O Projeto Moradia enfatizava a necessidade de aprovação do Estatuto da Cidade para facilitar e baratear o acesso à terra, combatendo a especulação com imóveis ociosos. A noção de que a questão da habitação não podia ser enfrentada sem uma forte intervenção no mercado fundiário e de modo articulado com a questão urbana consolidou-se depois de um voo de helicóptero sobre São Paulo. Tivemos a oportunidade de mostrar a Lula o caótico processo de expansão urbana, e ele ratificou a concepção de que o problema da moradia não se resolvia apenas com a construção de casinhas, mas era necessário enfrentar também a questão urbana e fundiária, aspecto que tem grande atualidade no programa Minha Casa, Minha Vida.

A política habitacional do governo Lula

Em 2003, as propostas de gestão avançaram mais rapidamente que o projeto financeiro. O Ministério das Cidades foi criado no primeiro dia de governo buscando, com quatro secretarias nacionais (Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos), articular as políticas setoriais e enfrentar a questão urbana. Em outubro de 2003 foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, com 2.500 delegados eleitos num amplo processo de mobilização social em mais de 3 mil municípios, que consolidou as bases da atuação do governo e propôs a criação e composição do Conselho Nacional de Habitação, instalado em 2004.

No entanto, o ministro Olívio Dutra e sua equipe encontraram enormes dificuldades para pôr em prática as propostas na área de financiamento, diante de uma rígida política monetária, sob o comando ortodoxo do Ministério da Fazenda. Durante 2003 e 2004, escassearam os recursos orçamentários, continuando a prevalecer os programas do FGTS criados no governo anterior, apesar dos esforços do Ministério das Cidades em priorizar a população de baixa renda, onde está concentrado o déficit.

A nova Política Nacional de Habitação (PNH)² incorporou a maioria das propostas do Projeto Moradia (com exceção do Fundo de Aval), mas aspectos importantes não puderam ser implantados de imediato. Sem subsídios significativos, prevalecia a visão bancária da Caixa Econômica Federal, sem alterações substanciais na concessão do crédito.

O Fundo Nacional de Habitação, um compromisso histórico de Lula, reiterado na 1ª Conferência Nacional das Cidades, encontrou forte oposição na equipe econômica e apenas foi aprovado em 2005 e instalado em julho de 2006. Em vez de ser institucionalizado como um fundo financeiro, foi instituído como um fundo orçamentário, limitado a cumprir seu papel. O governo, entretanto, comprometeu-se a aportar R\$ 1 bilhão por ano para subsidiar os programas habitacionais, valor nunca alcançado anteriormente. A mesma lei instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e exigiu de estados e municípios a criação de uma estrutura

² A Política Nacional de Habitação foi elaborada pela Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades entre 2003 e 2004, com a consultoria do Instituto Via Pública. Foi aprovada em dezembro de 2004 pelo ConCidades.

institucional, com fundo, conselho e plano de habitação, para que tivessem acesso aos recursos federais.

Aos poucos, elementos-chave para a implementação da nova política habitacional foram sendo incorporados, com o apoio e luta dos segmentos representados no ConCidades. A Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, que começou a gerar efeitos em 2005, possibilitou a ampliação significativa dos subsídios habitacionais com recursos desse fundo. Com isso, ampliou-se o atendimento à população de renda mais baixa, embora as regras estabelecidas não tenham conseguido viabilizar soluções nas regiões metropolitanas.

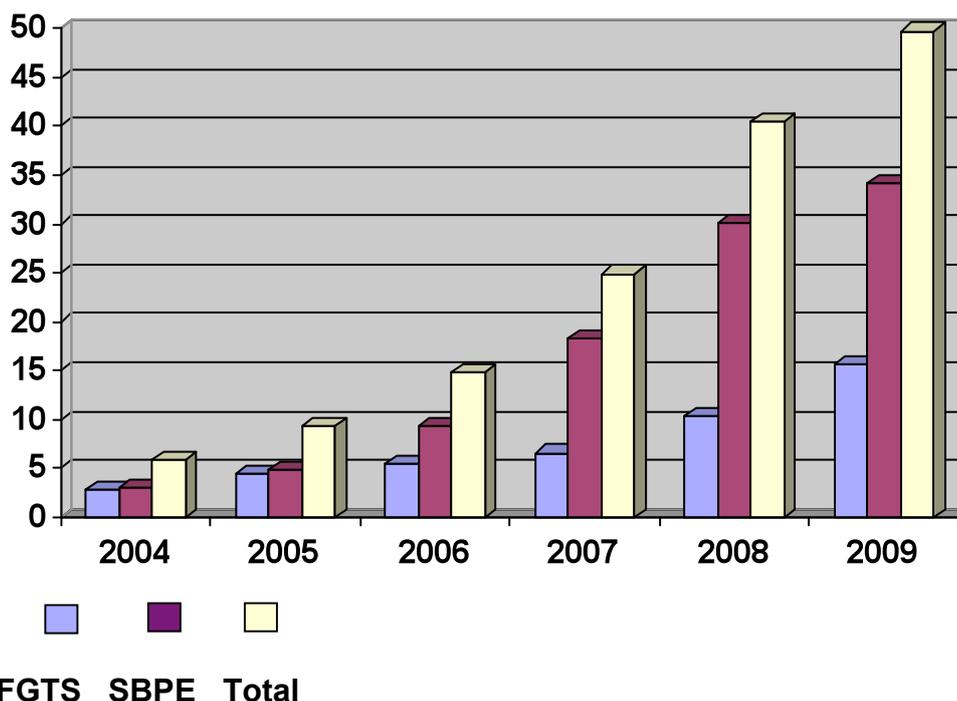
Em julho de 2005, Olívio Dutra foi substituído por Márcio Fortes, indicado pelo Partido Popular, do então presidente da Câmara, Severino Cavalcanti, em meio a uma forte crise política. A mudança representou o início do processo de desarticulação de um órgão que ainda buscava se estruturar para exercer seu papel de formulador da política urbana para o país. Em 2007, com a substituição de todos os secretários nacionais do ministério indicados por Dutra, com exceção da Secretaria Nacional de Habitação, esse processo trágico se completou.

Apesar das dificuldades institucionais internas ao ministério, as condições econômicas tornaram-se muito mais favoráveis para implementar as propostas da PNH. Em 2007, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), objetivando implantar grandes obras de infraestrutura, mas incluiu entre seus componentes um programa de caráter social, a Urbanização de Assentamentos Precários, prevendo-se recursos orçamentários inusitados para o setor da habitação.

Ações no âmbito da habitação de mercado

No âmbito da habitação de mercado, o governo Lula tomou medidas fundamentais para ampliar a produção para a classe média. A Lei nº 10.931/2004 deu segurança jurídica ao mercado e uma resolução do Banco Central passou a exigir que os bancos utilizassem os recursos da poupança para financiar a habitação. Num quadro favorável da economia, essas medidas geraram uma elevação de R\$ 2,2 bilhões para R\$ 27 bilhões, entre 2002 e 2008, no investimento em habitação do SBPE.

Financiamentos habitacionais contratados - SBPE e FGTS Brasil 2004-2009 (em R\$ bilhões)



Com a abertura de capital de 24 empresas do setor imobiliário e uma forte inversão de capital externo, iniciou-se uma avassaladora procura por terrenos, num processo especulativo que chegou a ser chamado, entre 2007 e 2008, de *boom* imobiliário. Frente à necessidade de ampliar seu mercado, muitas empresas tradicionalmente voltadas para a classe alta e média alta criaram subsidiárias especializadas em produtos mais baratos, dirigidos à baixa classe média, segmento que cresceu fortemente com a política econômica e salarial do governo Lula, mas com renda ainda insuficiente para adquirir uma moradia produzida pelo mercado privado. A viabilização do crédito imobiliário privado, sem subsídio, para esse segmento é estruturalmente decisiva para enfrentar a questão habitacional.

No segundo semestre de 2008, a crise econômica internacional – que teve início no setor imobiliário americano – chegou ao Brasil, gerando incertezas e uma

paralisa no setor, pego no contrafluxo, pois estava em pleno processo de aceleração da produção. A situação pareceu fugir ao controle, com acentuada queda no valor das ações dessas empresas na bolsa de valores, com evidentes impactos nas atividades do setor, que sofreu forte queda nos últimos meses do ano.

Essa conjuntura foi determinante para a decisão governamental de investir com vigor no setor habitacional. Esse “pacote”, maturado inicialmente no Ministério da Fazenda, tem origem nesse quadro como uma ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado para evitar o aprofundamento do desemprego, ameaça concreta na virada de 2009. A intervenção da Secretaria Nacional da Habitação, lastreada no processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab)³, possibilitou que essa ação anticíclica ganhasse algum conteúdo social, muito aquém do que seria possível se a estratégia do PlanHab fosse a referência para as medidas emergenciais a serem tomadas.

O Plano Nacional de Habitação

Um dos componentes centrais da nova PNH, o PlanHab, objetiva planejar as ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos.

Foi concebido como um plano estratégico de longo prazo articulado com propostas operacionais a serem implementadas a curto e médio prazo, tendo como horizonte 2023. Suas propostas e etapas de implementação se articulam com a elaboração dos PPAs, prevendo-se monitoramento, avaliações e revisões a cada quatro anos (2011, 2015, 2019).

Sua elaboração contou com amplo processo participativo, que envolveu todos os segmentos da sociedade durante dezoito meses. Suas propostas, estratégias de ação e metas, amplamente debatidas, consideraram a diversidade da questão habitacional, as variadas categorias de municípios, as especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social.

A estratégia exige ações simultâneas nos quatro eixos considerados indispensáveis: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; estratégias urbano-fundiárias. Esses eixos estão intrinsecamente

³ O PlanHab foi elaborado entre julho de 2007 e janeiro de 2009, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, com a consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, FUPAM (Lab-Hab/FAU-USP) e Logos Engenharia. O autor deste paper foi o coordenador técnico da consultoria.

articulados; não haverá alterações substanciais na política habitacional se não forem realizadas ações concomitantes nas quatro frentes.

A ampliação dos recursos para habitação, de modo a criar uma nova política de subsidio baseado em grupos de atendimento por capacidade de retorno ao financiamento, onde os mais pobres são beneficiados e os que têm alguma capacidade de pagar, mas representam risco para os agentes financeiros, podem utilizar um Fundo Garantidor, são centrais no PlanHab. No entanto, elas são insuficientes para equacionar o problema habitacional.

A falta de capacidade das prefeituras, estados e do próprio agente financeiro (Caixa) para uma atuação em larga escala, os constrangimentos da cadeia produtiva, cujos produtos, em geral, não estão adequados para atender à demanda prioritária, a dificuldade de acesso e o custo da terra urbanizada e regularizada para a produção da Habitação de Interesse Social (HIS), em condições urbanas e ambientais adequadas, são obstáculos para uma apropriada aplicação dos recursos, com foco na população prioritária. Por isso, o PlanHab propõe ações simultâneas nos quatro eixos.

O plano apresentou três cenários de recursos orçamentários, dos quais o único considerado capaz de enfrentar satisfatoriamente o déficit seria o que garantisse, durante todo o horizonte temporal (quinze anos), uma dotação estável de 2% do OGU e de 1% dos orçamentos estaduais e municipais, uma porcentagem três vezes maior do que se previa no PPA 2008-2011, já incorporando a elevação dos recursos propiciada pelo PAC. Alguns segmentos da sociedade – entidades empresariais e movimentos de moradia – atuaram no Congresso Nacional e propuseram uma emenda constitucional de vinculação de receita à habitação, com esses mesmos percentuais.

O Programa Minha Casa, Minha Vida

A crise econômica e a disposição do governo em aplicar fartos recursos para dinamizar a construção civil avançaram em relação ao processo de construção do PlanHab, pactuado como uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional e aceleraram a decisão governamental sobre as propostas lançadas pelo PlanHab, sobretudo no eixo financeiro, que normalmente seriam muito mais demoradas. Mas não deu conta dos demais aspectos indispensáveis para uma produção habitacional de qualidade e bem inserida no contexto urbano, sobretudo no que se refere a política fundiária e alterações na cadeia produtiva da construção civil.

Ao aplicar R\$ 26 bilhões em subsídio, além do que já estava previsto pelo PAC, o PMCMV acabou por adotar, na prática, o cenário mais otimista proposto pelo PlanHab. Se esse patamar for mantido por quinze anos, conforme a estratégia do PlanHab, será possível produzir um impacto real no déficit habitacional no país. Essa é, sem dúvida, a principal novidade positiva deste programa.

Outras medidas propostas pelo PlanHab para reduzir o custo da habitação, como a desoneração tributária para HIS, o barateamento do seguro e o fundo garantidor (que retomou a idéia do fundo de aval proposto no Projeto Moradia), foram adotadas, gerando um impacto positivo no acesso à habitação tanto de interesse social como de mercado.

Por outro lado, também se adotou a lógica proposta pelo PlanHab para a alocação do subsídio: a população com renda intermediária (de R\$1.395 a R\$ 2.790, ou seja, de 3 a 6 salários mínimos em 2009) terá um subsídio para complementar o financiamento, enquanto os com renda inferior a R\$ 1.395 (3 salários mínimos em 2009) terão subsídio quase total. No entanto, o “Programa Minha Casa” estabeleceu limites bastante superiores aos propostos pelo PlanHab, que por meio de complexas simulações definiu o subsídio no limite mínimo necessário para viabilizar o acesso das famílias de baixa renda à moradia. Ao contrário, o novo programa esticou exageradamente as faixas de renda a serem atendidas, beneficiando segmentos de classe média e gerando mercado para o setor privado, com risco reduzido.

O PlanHab previu um leque de alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos (como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica), com potencial de atender um número maior de famílias; já o PMCMV fixou-se exclusivamente na produção de unidades prontas, mais ao gosto do setor da construção civil⁴. Dessa forma, as metas quantitativas do programa, malgrado a enorme disponibilidade de recursos para subsídio, são tímidas nas faixas de renda mais baixas, pois o valor unitário médio do subsídio é mais elevado do que seria necessário numa estratégia que objetivasse garantir o direito à moradia para todos.

O programa, por outro lado, não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros; em consequência, aborda-o de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque

⁴ O Projeto de Lei aprovado pelo Congresso introduziu a possibilidade de financiamento de lotes urbanizados, atendendo parcialmente a essa questão.

precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado adequadamente para isso. Com isso está se perdendo uma oportunidade excepcional para abrir novas perspectivas para uma produção qualificada de habitação e cidade.

A localização dos empreendimentos tende a ser inadequada, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa.

Várias estratégias propostas pelo PlanHab, se tivessem sido incorporadas ao PMCMV poderiam criar uma nova lógica em termos de inserção urbana, como o “subsídio localização”, valor adicional a ser concedido aos empreendimentos habitacionais localizados nas áreas mais centrais e consolidadas.

Por outro lado, é importante ressaltar que a possibilidades que o governo federal tem para garantir uma localização adequada dos projetos é relativamente limitada, restringindo à indução posto que são os municípios que tem a maior responsabilidade na definição da localização dos empreendimentos. Cabe a eles, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos projetos habitacionais.

Nesse sentido, o PlanHab propôs incentivar, com prioridade no acesso aos recursos, os municípios que adotassem políticas fundiárias e urbanas corretas, como a instituição do imposto progressivo para combater os imóveis ociosos e subutilizados, lembrando que quase dois mil municípios formularam planos diretores e, na sua grande maioria, não puseram em prática instrumentos para combater a especulação imobiliária.

Felizmente, a redação final do Programa aprovado pelo Congresso Nacional introduziu, em parte, essa proposta do PlanHab, ao priorizar no atendimento aos municípios os que, além de adotarem a desoneração tributária (critério que já constava na proposta original), doarem terrenos localizados em área urbana consolidada e utilizarem os instrumentos do Estatuto da Cidade voltados para combater a retenção especulativa de terrenos urbanos. Resta verificar se este critério será efetivamente adotado.

Também merece destaque, no eixo fundiário, a inclusão de um capítulo específico sobre a regularização fundiária, viabilizando a aprovação de dispositivo legal amplamente debatido pela sociedade na revisão da Lei nº 6.766/79, um dos

aspectos mais importantes do “pacote”. A iniciativa mostra que o governo poderia ter aproveitado a oportunidade para incorporar a essa ação anticíclica o conjunto de estratégias previstas para ser implementadas na primeira etapa do Plano Nacional de Habitação (2009-2011), em particular nos eixos institucional e urbano-fundiário. A questão da expansão das cidades, aspecto muito importante da lei de parcelamento do solo, não foi enfrentada de modo adequado. Está claro que uma produção massiva de habitação irá requerer grande quantidade de glebas e terrenos que apenas poderá ser criado nas franjas urbanas.

Se mais não foi feito no “eixo urbano”, é forçoso lembrar que o enfraquecimento e a desarticulação do Ministério das Cidades, particularmente da Secretaria Nacional de Programas Urbanos a partir de 2007, à qual cabe implementar políticas fundiárias e urbanas, têm um custo, a ser creditado na “política de governabilidade” da gestão Lula.

Finalmente, ressalta-se que a distribuição das unidades por faixa de renda adotadas no programa não obedece ao perfil do déficit habitacional. A análise leva em conta que o atual governo promoveu uma forte recuperação do valor real do salário mínimo, o que distorce fortemente a utilização desse indicador para fixar as faixas de atendimento. Por essa razão, o PlanHab eliminou o salário mínimo e adotou os valores nominais nas propostas.

Assim, a faixa até R\$ 1.395 (3 salários mínimos em 2009), que recebe subsídio integral no novo programa, corresponde, em valor real, a aproximadamente 5 salários mínimos no ano de 2000, último em que se dispõe de dados sobre o déficit por faixa de renda. Nessa faixa, concentram-se 91% do déficit habitacional acumulado, ou seja, cerca de 6,5 milhões de famílias.

O programa, com a meta de 1 milhão de unidades, como um todo, atende 14% do déficit acumulado. No entanto, na faixa prioritária (até R\$ 1.395), que, de acordo com as diretrizes da PNH, deveria ser o foco do subsídio, com as 400 mil unidades previstas, atende-se apenas 6% do déficit acumulado, isso se essa meta for efetivamente cumprida, o que parece ser um dos grandes desafios do programa, frente à baixa capacidade institucional das prefeituras. Já o déficit nas demais faixas (acima de R\$ 1.395) é reduzido e a meta do novo programa pode não só zerar as necessidades acumuladas como atender à demanda demográfica ou, até mesmo, financiar uma segunda moradia.

Déficit acumulado e as metas do programa Minha Casa, Minha Vida

Distribuição do déficit por faixa de renda –

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

Fonte: Elaboração própria, com base na Fundação João Pinheiro e no programa Minha Casa, Minha Vida, folheto de divulgação.

É indiscutível que a elevação do patamar de subsídios destinados à habitação que se obteve com o programa é um avanço importantíssimo, que precisa ser perenizado, assim como os incentivos fiscais, o Fundo Garantidor e outros mecanismos operacionais capazes de dar maior agilidade ao atendimento habitacional.

No entanto, as regras para a distribuição dos subsídios precisam ser alteradas, pois estão injustas do ponto de vista social. Embora se possa admitir, no contexto do combate à crise econômica, alguma distorção na concessão de subsídio, em termos de faixa de renda isso não pode se perenizar. É fundamental que se retome o Plano Nacional de Habitação para implementar, de modo articulado, as estratégias previstas, enfrentando o desafio de focar na população de baixa renda o subsídio habitacional. Não se pode reproduzir num governo que herda a tradição das

lutas históricas pelo direito à moradia a distorção que faz com que recursos públicos acabem por privilegiar os que menos necessitam.

O papel da arquitetura e urbanismo: o desafio de produção em massa com qualidade

Em síntese, pode-se concluir que, apesar das distorções e lacunas apontadas, o programa dá mais um passo importante no sentido de construir políticas públicas destinadas a garantir o direito à habitação, que é o que se persegue desde o Projeto Moradia. Mas é necessário avançar mais: sem uma alteração expressiva no processo de produção da habitação, que envolve toda a cadeia produtiva, do projeto aos canteiros de obras e sem uma articulação entre a habitação e o planejamento urbano, a tendência é o subsídio ser apropriado pela especulação imobiliária e não se garantir uma redução significativa do custo de produção que a construção em escala deveria permitir.

Velhas questões que foram introduzidas pelo movimento moderno, ou seja, a articulação entre a produção habitacional e os planos diretores urbanos e a expansão das cidades, a pré-fabricação e a standartização com qualidade arquitetônica voltam a tona. A possibilidade de se garantir fontes permanentes de recursos e uma produção continuada cria condições favoráveis para um avanço significativo nas tecnologias de construção, permitindo a introdução de avanços e inovações que não seriam possíveis no período de vacas magras dos anos 1980 e 1990. O risco, entretanto, é que se reproduza a experiência traumática do BNH, quando a produção massiva gerou cidades anônimas e homogêneas. É de se esperar que os arquitetos tenham propostas mais concretas do que até agora apareceram para enfrentar este desafio. Sem dúvida a recuperação de experiências passadas, seja a gerada no fértil período dos IAP's seja a tão criticada produção dos anos 1970 com as Cohab's podem contribuir para esta perspectiva.