

Marcos Henrique de Aguiar

O FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL:

avanços e limites na perspectiva da reforma urbana

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior

Rio de Janeiro
2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MARCOS HENRIQUE DE AGUIAR

**O FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE
SOCIAL E O DIREITO À MORADIA:**

avanços e limites na perspectiva da reforma urbana

Dissertação submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em:

Orlando Alves dos Santos Junior, professor doutor, Ippur/UFRJ

Adauto Lucio Cardoso, professor doutor, Ippur/ UFRJ

Sergio de Azevedo, professor doutor, Uenf

Rio de Janeiro
2008

À minha inesquecível avó **Arminda** pelos
incentivos primordiais.

Aguiar, Marcos Henrique de.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Direito à Moradia: avanços e limites na perspectiva da reforma urbana / Marcos Henrique de Aguiar. Rio de Janeiro, 2008. 139 f.

Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

Orientador: Orlando Alves dos Santos Junior.

1. Política Habitacional. 2. Direito à Moradia. 3. Reforma Urbana. 4. Segregação Sócio-Espacial. – Dissertações. I. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves de. (Orient.). II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD:

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Orlando Júnior, pelo apoio e confiança, pelas valiosas sugestões, pela clareza e seriedade na condução das etapas a serem cumpridas;

Ao professor Aduino, pela contribuição no sentido da definição mais precisa do tema aqui tratado;

À professora Angélica pela revisão da presente dissertação;

Ao amigo Ricardo, pela interlocução constante em torno de questões aqui tratadas;

Ao professor Vainer, pela cordialidade e pela gentileza de colocar-se à disposição em relação às eventuais dúvidas;

À Márcia, pela permanente paciência frente às minhas preocupações e inquietações de recomençar e concluir este trabalho;

À professora Luciana, a quem agradeço pelo apoio no sentido da redefinição de minha orientação;

Ao Ricardo de Gouvêa, Wander, Bento, Regina e Patrícia, cujas opiniões contribuíram de forma significativa na questão central tratada neste trabalho;

Ao professor Sérgio, pela participação como membro da banca examinadora e pelas reflexões desenvolvidas em torno de questões que foram incorporadas ao longo da presente dissertação;

Ao Nelson Teixeira, pela disponibilização de material que incorporou-se à pesquisa;

Ao professor Luiz César, pela oportunidade que tive em participar de aulas e seminários, onde muitas idéias discutidas se converteram em fontes de referência importantes no presente trabalho;

Ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, pela disponibilização de material de pesquisa referente ao SNHIS/FNHIS.

RESUMO

O presente estudo avalia a política contemporânea de habitação social no Brasil com foco no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a partir da concepção de direito à moradia, expressa na agenda da reforma urbana e instituída pelo Estatuto da Cidade. Nessa perspectiva, o estudo resgata as principais experiências no campo da política habitacional social implementada no Brasil, visando discutir o que consideramos como dois grandes momentos – antes e depois da Constituição de 1988 – marcados pela inflexão no que diz respeito à incorporar no desenho das políticas habitacionais o acesso à moradia enquanto direito. Criado pela Lei nº 11.124 de 16, de junho de 2005 no governo Lula, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS – juntamente com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS – integra a atual Política Nacional de Habitação, sendo um fundo contábil de habitação de interesse social, com destinação específica, que se compõe por uma série de receitas a ele vinculadas, entre as quais aquelas provenientes do orçamento geral da União, cujo propósito é apoiar a elaboração e implementação de programas de moradia popular nos estados, Distrito Federal e municípios. A análise foi centrada nos dois primeiros anos de implantação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social avaliando suas potencialidades, impasses e limites como instrumento de política pública capaz de configurar um novo modelo de intervenção, capaz de concentrar esforços na busca pelo enfrentamento do déficit atual concentrado nos estratos de renda mais baixa, da ocupação irregular da terra e das precárias condições de habitabilidade, situações estas conectadas aos enormes contingentes da população brasileira. A metodologia de pesquisa consiste na pesquisa bibliográfica a respeito da questão habitacional no Brasil, na coleta e avaliação de informações contidas na legislação que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, nos atos normativos do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e publicações do Ministério das Cidades. Apesar dos aspectos favoráveis desse novo formato institucional e de estar sendo posto em ação num contexto no qual estão disponíveis instrumentos legais, capazes de ordenar a ocupação e o uso do solo urbano, há muitos obstáculos e constrangimentos que precisam ser contornados, de forma a possibilitar a concretização da moradia enquanto direito, conforme o ideário da reforma urbana.

ABSTRACT

The current study analyzes the contemporary policy of social housing in Brazil with emphasis on the Social Profit Housing National Fund, taking as a starting point the concept of the right to housing, as stated in the urban reformation agenda and established by the City Statute. According to this perspective, the study takes back the main experiments on the field of social housing policy developed in Brazil, aiming at the discussion of two periods regarded as striking – before and after the Constitution of 1988 – distinguished by the inflection concerning the incorporation, by the housing policies outline, of the access to housing as a right. Created by the legal statement number 11.124, from June, 2005, under the government of president Lula, the Social Profit Housing National Fund – SPHNF or FNHIS – together with the Social Profit Housing National System – SPHNS or SNHIS – is part of the current Housing National Policy, being an accounting fund of social profit housing, with specific destination, composed by an income series attached to it, among which there are those coming from the State general budget, whose purpose is to support the drawing up and introduction of popular housing programs all over the states, the Federal District, cities and towns. The analysis focussed on the first two implementing years of the Social Profit Housing National Fund, considering its potentialities, impasses and limits as an instrument of public policy able to configure a new model for intervention, capable of concentrating efforts on the attempt to face the current deficit centered on the low-income classes, as well as the irregular settlements and the poor housing conditions, situations connected to the huge amounts of the Brazilian population. The research methodology consists in the bibliographic research concerning the housing subject in Brazil, collecting and analyzing legal data regarding the Social Profit Housing National System, the normative acts of the Managing Council of the Social Profit Housing National Fund and the publications of the Cities Ministry. Despite the favorable aspects of this new institutional model and in spite of being put into action in a context in which are available certain legal instruments, able to straighten up the settling in the urban space and its use, there are many obstacles and constraints to be gotten around so as to make possible concrete housing as a right, according to the urban reformation ideas.

LISTAS

Lista de tabelas e quadros

Quadro I – p. 84

Sistema Nacional de Habitação

Tabela I – p.95

Criação dos fundos de habitação de interesse social nos estados e municípios da federação

Tabela II – p.101

Critérios para alocação dos recursos do FNHIS por ações definidas

Tabela III – p.102

Critérios para alocação dos recursos do FNHIS por regiões do país

LISTA DE SIGLAS

Institutos de Aposentadoria e Pensões	IAPs
Banco Nacional da Habitação	BNH
Caixa Econômica Federal	CEF
Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	CGFNHIS
Fundação de Desenvolvimento Municipal	FIDEM
Fundo de Amparo ao Trabalhador	FAT
Fundação da Casa Popular	FCP
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	FGTS
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	FNHIS
Fórum Nacional de Reforma Urbana	FNRU
Institutos de Aposentadoria e Pensões	IAPs
Instituto Nacional de Previdência Social	INPS
Instituto de Serviços Sociais do Brasil	ISSB
Ministério das Cidades	MCIDADES
Movimento Nacional pela Reforma Urbana	MNRU
Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	PNDU
Política Nacional da Habitação	PNH
Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo	SBPE
Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano	SEDU
Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social	SEHIS
Secretaria Municipal de Habitação	SMH
Secretaria de Política Urbana	SEPURB
Serviço Federal de Habitação e Urbanismo	SERFHAU
Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	SNHIS

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS PRÉ-CONSTITUIÇÃO DE 1988	18
2.1. A QUESTÃO DA MORADIA POPULAR: BASES CONCEITUAIS PARA A COMPREENSÃO DO PROBLEMA	19
2.2 A POLÍTICA HABITACIONAL COMO EXPRESSÃO DA CONCEPÇÃO POPULISTA-CORPORATIVA: OS INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES (IAPS)	35
2.3 A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR (FCP): A POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA TRANSIÇÃO PARA O NACIONAL- DESENVOLVIMENTISMO.....	40
2.4 O BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (BNH): A PRODUÇÃO MERCANTIL DA MORADIA.....	47
2.5 O DIREITO À MORADIA: A EMERGÊNCIA DE UM NOVO PADRÃO DE POLÍTICA HABITACIONAL.....	55
3 A POLÍTICA HABITACIONAL PÓS-88: A INCORPORAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	57
3.1 O CONTEXTO DE AGRAVAMENTO DOS PROBLEMAS URBANOS.....	57
3.2 – A CONSTITUINTE E MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA (MNRU).....	62
3.3 – OS PLANOS DIRETORES E O ESTATUTO DA CIDADE.....	67
3.4 – O NOVO PADRÃO DE POLÍTICA HABITACIONAL E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS.....	73
4 O FUNDO NACIONAL DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (FNHIS): POSSIBILIDADES E LIMITES.....	79
4.1 – A POLÍTICA HABITACIONAL DO GOVERNO LULA (2003-2006).....	80
4.2 – O FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: DEFINIÇÕES E AÇÕES PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO.....	86
4.3 – A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM AÇÃO.....	93

5 CONCLUSÃO.....	106
REFERÊNCIAS.....	117
ANEXO.....	127

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas adotadas a partir da década de 40 objetivando a resolução da questão da carência de moradias populares não foram, por motivos diversos, capazes de alcançar satisfatoriamente seus objetivos. O fato é que, a despeito de todas as ações efetivamente postas em prática, o problema do déficit habitacional ainda persiste nos dias atuais, sobretudo concentrado nas famílias de baixa renda. Tal constatação nos leva inevitavelmente à reflexão acerca do papel e da responsabilidade do Estado, em todos os seus níveis, em relação à conformação de um modelo urbano marcado pelas persistentes situações de exclusão, segregação e de desigualdades no que diz respeito ao acesso universal à moradia e aos benefícios urbanos.

O Estado, enquanto instância político-administrativa responsável pelo planejamento, pelos investimentos e pela implementação das políticas públicas tem como uma de suas funções a promoção do bem-estar da vida urbana. No entanto, um olhar atento sobre as grandes cidades brasileiras nos leva a constatar que o poder público deixou de cumprir satisfatoriamente com sua função de promoção dos direitos sociais, entre os quais se inclui o direito à moradia.

A questão da moradia, associada ao acesso diferencial aos bens e serviços urbanos, nos coloca a reflexão acerca das possibilidades reais de superação das históricas desigualdades materializadas nas cidades brasileiras, cujas favelas constituem o fenômeno de maior expressão. Devido à atuação insatisfatória do Estado, resta aos pobres urbanos desenvolver estratégias que lhes assegurem, ainda que precariamente, o acesso à moradia e aos recursos urbanos.

Se a questão do direito à moradia, aliás, impulsionadora dos movimentos sociais, não estava inscrita na agenda pública até o período recente, a Emenda Constitucional nº 26, de fevereiro de 2000, veio consagrar nos termos da lei o acesso a esse direito, alterando a redação do artigo 6º da Constituição Federal, que trata dos direitos sociais fundamentais, como o direito à saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, previdência social, entre outros. Além disso, parece possível dizer que a aprovação do Estatuto da Cidade (2002) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS (2005)

representam a conformação de um novo padrão de política de habitação popular no Brasil, com potencial de efetivar o direito à moradia tal como explicitado na Constituição Federal.

Nesse contexto, o objetivo da dissertação é avaliar a política contemporânea de habitação social no Brasil com foco no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a partir da concepção de direito à moradia, expressa na agenda da reforma urbana e instituída pelo Estatuto da Cidade. Nessa perspectiva, resgatamos as principais experiências implementadas no campo da política habitacional social no Brasil, visando discutir o que consideramos como dois grandes momentos – antes e depois da Constituição de 1988 – marcados pela inflexão no que diz respeito a incorporar no desenho das políticas habitacionais o acesso à moradia enquanto direito.

As questões da moradia e da sua carência no Brasil atual parecem ser basicamente um problema da população de baixa renda, já que os baixos rendimentos, conjugado com a limitação das políticas públicas mais focadas para esse segmento, dão a tônica das condições da habitação popular hoje no país.

O acesso à moradia para grande parte da população de baixa renda residente nas áreas urbanas passa necessariamente pela via da informalidade, já que os setores populares, não representam uma demanda solvável que torne viável o acesso à moradia pela via do mercado imobiliário formal, uma vez que o acesso a esse bem está relacionado ao seu preço, uma mercadoria de consumo privado, cujo valor supera em muito o nível médio dos salários, ainda mais quando consideramos a grande massa de trabalhadores sub-remunerados das grandes cidades brasileiras, grande parte dos quais inseridos em relações informais de trabalho.

Quando se considera o chamado déficit habitacional¹, sua maior concentração incide justamente sobre as camadas sociais de rendimentos mais baixos. A

¹ Aqui, o conceito de déficit habitacional será utilizado de acordo com a definição da Fundação João Pinheiro, que o considera como um dos subitens das necessidades habitacionais, ou seja, o déficit propriamente dito e a inadequação do estoque urbano de moradias e a demanda demográfica. O déficit se refere à necessidade imediata de produção de novas unidades com vistas ao atendimento da demanda habitacional; a noção de inadequação de moradia se relaciona aos problemas na qualidade de vida dos moradores, ou seja, às características internas de um estoque dado. Seu dimensionamento e equacionamento são complementares às políticas de construção de moradias propriamente dita; a demanda demográfica não constitui um elemento integrante do déficit, porém é considerada para efeitos

implementação das políticas habitacionais no Brasil, sobretudo com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), gerou resultados que não parecem nada desprezíveis quando se leva em conta o volume de unidades habitacionais produzidas com o financiamento do BNH.

Entre 1964, ano de criação do SFH, e 1986, foram produzidas 4,5 milhões de unidades habitacionais como resultado da criação de um moderno setor construtivo a cargo do Estado. No entanto, quando se atenta para esses valores de forma desagregada, observa-se que na verdade o maior volume das unidades produzidas não se destinou aos setores sociais de menores rendimentos (RIBEIRO, L e AZEVEDO, 1996). Além do aspecto quantitativo do déficit habitacional, cabe mencionar o aspecto qualitativo, pelo fato de que grande parte das moradias não dispõe de condições adequadas de habitabilidade, configurando um extenso quadro de precariedade habitacional no país, que envolve situações concretas distintas como favelas, loteamentos clandestinos e irregulares e cortiços.

A questão da carência da habitação não está relacionada apenas à disponibilidade ou não da moradia, seja própria ou alugada, pois o simples fato de ser proprietário de determinado imóvel não assegura a qualidade do mesmo. Nesse sentido, as favelas representam o melhor exemplo das inadequadas condições de habitabilidade, um verdadeiro problema de saúde pública, devido à elevada densificação, a precariedade de ventilação e insuficiência da iluminação das unidades familiares. Portanto, além do déficit propriamente dito, uma política de habitação popular deveria considerar a questão referente às ações destinadas à qualificação das moradias, devendo estar de acordo com parâmetros capazes de garantir condições adequadas para as famílias, sobretudo quando se observa a extensão que assume no Brasil os territórios da informalidade.

Dessa forma, a relevância do tema justifica-se tendo em vista a realidade urbana das grandes cidades brasileiras, onde observamos ser responsabilidade indiscutível do Estado, no que se refere à persistente questão do problema habitacional juntamente com

de dimensionamento da quantidade de moradias adicionais que devem ser produzidas para acomodar as necessidades representadas pelo crescimento populacional (REVISTA PROPOSTA, 2002-3).

a oferta insuficiente de infra-estrutura básica e serviços públicos com vistas ao atendimento da população urbana de baixa renda.

Nosso estudo visa, portanto, examinar em que medida o contexto atual sugere inovações ou, ao contrário, preserva conceitos e concepções no que diz respeito às intervenções do Estado no provimento de moradias populares, tendo em vista os desafios que se impõem aos formuladores de políticas públicas, diante da problemática urbana brasileira contemporânea.

Para desenvolver os objetivos aqui propostos, o presente trabalho está organizado em três partes. No primeiro capítulo, consideramos a política habitacional a partir do final da década de 1930 até o momento que antecede a Constituição Federal de 1988, caracterizando em grandes linhas os diferentes padrões de política implementados pelo Estado brasileiro, em que vários arranjos institucionais foram elaborados, como os IAPs, a Fundação da Casa Popular e por fim o BNH, que se constituíram em programas efetivamente postos em prática, com vistas à superação da carência de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, ou seja, a conformação de políticas de habitação social no contexto das transformações estruturais sofridas pela sociedade brasileira ao longo desse período.

Na abordagem da política habitacional que se estende dos anos 1940 até a década de 1980, buscamos fazer uma aproximação com os modelos de planejamento urbano adotados no Brasil, conforme proposição de Cardoso e Ribeiro (1996), e sua relação com as representações vigentes no pensamento social brasileiro. No entanto, essa aproximação teve o único propósito de enfatizar a influência das concepções de planejamento identificadas pelos autores – que se configuram a partir da Era Vargas – na definição das políticas sociais de habitação, em que, o urbano esteve mais ausente do que presente.²

Assim, nossa opção pelo resgate dos principais programas desenhados para equacionar a questão da habitação popular justifica-se pelo fato de entendermos que as políticas formuladas no passado projetam seus efeitos para além de seu contexto

² Ainda que as idéias e representações presentes no urbanismo baseiem-se em modelos importados das sociedades centrais, Cardoso e Ribeiro advertem que a adoção das idéias desse campo do saber não se faz sem as devidas adaptações à sociedade brasileira (CARDOSO e RIBEIRO, L, 1996, p. 54).

histórico, sendo fundamental para entender o presente e o futuro das políticas em curso na área urbana.

O que sobressai dessa análise – embora as iniciativas dos sucessivos governos não possam ser menosprezadas quando consideramos a escala de intervenção e o volume de unidades habitacionais produzidas, destacando-se o período pós-64, sem entrar no mérito do público-alvo mais atingido e beneficiado – é a questão do direito à moradia, tomando por marco esse período, que ainda não estava inscrita na agenda pública, pelo menos tal como prevista na Constituição de 1988 e na concepção da reforma urbana materializada no Estatuto da Cidade.

No terceiro capítulo, busca-se descrever a inflexão da política urbana brasileira em geral, e da política de habitação em particular, no novo ambiente social e político de meados da década de 80, ocasião em que diversos acontecimentos de grande relevância estão presentes: o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista; a crise do regime militar; a visibilidade dos movimentos sociais urbanos; o surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e a elaboração da Constituição de 1988.

No quarto capítulo, realiza-se uma avaliação da política habitacional implementada a partir de 2003 pelo governo Lula (2003-2006) e o início do funcionamento do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, sancionado pelo presidente em 2005. Por se constituir em tema relativamente recente, a pesquisa em torno do FNHIS encontrou diversas limitações no que diz respeito ao acesso ao material disponível, tais como fontes bibliográficas ou literatura sobre o assunto, que pudessem nos subsidiar com uma gama mais variada e extensa de informações. No entanto, acreditamos que tal iniciativa, a despeito de suas limitações, possa representar um passo inicial na busca de subsídios que nos permitam observar tendências no quadro atual das políticas públicas no Brasil, com foco na questão da moradia popular. As informações referentes ao FNHIS foram obtidas através de pesquisa documental junto ao Ministério das Cidades, das resoluções do Conselho Nacional do FNHIS e das organizações do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNURU. Além das fontes citadas acima, na análise dos resultados utilizamos ainda informações obtidas através de questionário enviado à lideranças dos movimentos populares que contribuíram para complementar nossa pesquisa.

A presente dissertação foi motivada por preocupações e inquietações diante do cenário urbano das grandes cidades brasileiras, sobretudo, em relação à extensão que ocupa o fenômeno da produção dos espaços da informalidade através das atividades de autoconstrução. O fato de a habitação popular configurar-se como uma das questões mais relevantes da sociedade brasileira contemporânea, um legado do passado, impõe, sem dúvida, grandes desafios no sentido da materialização do chamado direito à cidade.

Nesse sentido, a escolha do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social como tema central busca contribuir para apontar potencialidades, bem como limitações – no contexto do novo quadro institucional no campo da habitação e da política urbana – na reversão de nosso atual modelo urbano e da crise da moradia popular, cujas origens remontam à aceleração do processo de urbanização brasileiro.

2. AS POLÍTICAS HABITACIONAIS PRÉ-CONSTITUIÇÃO DE 88

Nesse capítulo, buscamos caracterizar em linhas gerais os diferentes padrões da política habitacional, entre a década de 30 (mais precisamente no final dessa década) e 1988, aproximando-os aos modelos de planejamento urbano adotados no Brasil, com o objetivo de identificar semelhanças e diferenças com o padrão de política de habitação popular que se desenvolveu após a Constituição Federal de 1988, em especial, após o Estatuto da Cidade e da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Na análise da política habitacional desse período, utilizamos como referência os trabalhos de Sérgio de Azevedo, Nabil Bonduki, e Adauto Lúcio Cardoso, que analisaram profundamente a política habitacional do período considerado.

Para realizar a aproximação com os modelos planejamento urbano, e dentro do período por nós adotado, iremos recorrer à proposição de Cardoso e Ribeiro (1996), que sugerem padrões de intervenção do planejamento urbano articulados à realidade e às representações vigentes no pensamento social brasileiro, entendendo por padrão de planejamento “o conjunto de princípios que orientam o diagnóstico da realidade urbana”, bem como, “a definição da forma, objeto e objetivos da intervenção proposta” (CARDOSO e RIBEIRO, *op. cit.*, p. 53). Para o período considerado em nosso estudo, iremos recorrer a três dos grandes paradigmas orientadores da intervenção urbana no Brasil, conforme identificados pelos autores: (i) o padrão higiênico-funcional; (ii) o padrão desenvolvimentista; (iii) o tecno-burocratismo desenvolvimentista, que atravessam exatamente o período examinado nesse capítulo. Cabe registrar que esta aproximação possui apenas o propósito de enfatizar a influência das concepções de planejamento urbano identificadas pelos autores – que se configuram a partir da Era Vargas – na definição das políticas de habitação social, em que, o urbano esteve mais ausente do que presente.

Da mesma forma, vale alertar que o nosso estudo não tem por propósito discorrer sobre as diferentes políticas de habitação implementadas no período, já bastante analisadas pela literatura considerada, mas apenas caracterizar em linhas gerais os diferentes padrões de habitação popular do período, como forma de tentar uma

contraposição com o período mais recente. Como veremos, apesar de suas especificidades, esses diferentes padrões têm em comum o fato de não incorporarem a concepção de habitação como direito, que somente será incorporado enquanto concepção após a Constituição de 1988.

2.1 A QUESTÃO DA MORADIA POPULAR: BASES CONCEITUAIS PARA A COMPREENSÃO DO PROBLEMA

A questão relacionada ao déficit e à qualidade das moradias destinadas à população urbana mais pobre já é bastante antiga. Se retrocedermos no tempo e considerarmos, a título de exemplo, o caso do Rio de Janeiro, a questão da moradia popular emerge a partir da segunda metade do século XIX, com o acentuado crescimento urbano, quando a forma tradicional de provisão da moradia ocorria por encomenda a um empreiteiro pelo proprietário da terra, que disponibilizava no mercado de locação as moradias construídas. A produção de diversas modalidades de moradia destinadas aos setores de média e baixa renda cabia aos agentes privados, num contexto onde vigorava uma concepção liberal do Estado, vigente até 1930 (BONDUKI, 2004, p. 40)

As Reformas Urbanas do início do século XX, ao definirem novas posturas, como forma de enfrentamento da questão da insalubridade, buscaram por fim as formas de habitação coletivas populares existentes até então. Com o advento de novas técnicas e a disponibilidade de novos materiais, passaram a ser construídas as chamadas avenidas e as vilas, ambas mais confortáveis e higiênicas, porém inacessíveis aos trabalhadores mais pobres. Para essa população urbana pobre restava as casas-de-cômodos no centro da cidade e as favelas, que começaram, nesse momento, a surgir nos morros da cidade, inaugurando o início da provisão da habitação popular pela via da ocupação e da autoconstrução.

Até então, o principal padrão era a habitação em forma de sobrado, até surgirem os cortiços. Cortiços e estalagens caracterizavam-se por serem construções mais leves e mínimas, que devido ao processo de adensamento tornaram-se insalubres e deteriorados. Até aproximadamente a década de 30 do século XX, as principais formas de provimento de moradias para a população pobre era realizada pela iniciativa privada normalmente destinada ao aluguel dentro do chamado sistema rentista, situação que se estende até a Era Vargas, quando tem início a produção habitacional via intervenção estatal.³

No Brasil, do ponto de vista da aplicação de políticas públicas até o início de século XX, a questão relacionada ao provimento da habitação popular era praticamente nula, pois a preocupação maior do poder público era com as condições sanitárias e ambientais da cidade, período marcado pela influência das idéias higienistas. Embora inspirado nas concepções do urbanismo vigentes nos países centrais, vinculadas aos propósitos de realização da reforma social, no Brasil, o pensamento social do período estava orientado para as idéias de modernização, desenvolvimento e construção da nacionalidade, temas aos quais a questão social estava submetida.

No Rio de Janeiro, o programa implementado de renovação urbana na primeira década do século XX, a cargo da municipalidade sob a administração do Prefeito Francisco Pereira Passos, juntamente com as intervenções realizadas pela União, representam a primeira intervenção direta e maciça do Estado sobre o espaço urbano – anteriormente o Estado apenas exercia um papel indireto, atuando como regulador, controlador e estimulador das iniciativas da esfera privada – com significativos efeitos sociais, resultando num processo de desapropriação e de demolição de cortiços nas áreas centrais da cidade. A produção da metrópole civilizada implicou na “limpeza” das áreas centrais, o que obrigou grande parte da população ocupante de cortiços a morar com familiares, a se submeterem a aluguéis de preços elevados ou se deslocarem para áreas suburbanas.

As intervenções de Pereira Passos, objetivando superar as contradições do espaço e remover formas e símbolos da cidade associados ao passado, tiveram, como

³ O sistema rentista designa a produção de moradias destinadas exclusivamente à locação, incluindo a participação no mercado de investidores de diferentes portes (BONDUKI, 2004, p. 46).

imperativo maior, a produção de uma nova estética urbana, num momento em que a cultura do café ganha maior expressão no comércio internacional. A produção de uma nova imagem para a cidade, referenciada em ditames estéticos europeus, representava para as elites, a materialização dos símbolos de distinção social.

Trata-se segundo Maricato (1996) da afirmação no início da República, do urbanismo modernista segregador, fazendo com que não apenas o Rio de Janeiro, mas diversas cidades brasileiras passassem por transformações, cujo propósito era adaptá-las às novas necessidades econômicas e administrativas. Conforme se observa no seguinte trecho:

A necessidade de se afirmar levou o Estado republicano a incentivar uma sucessão de reformas urbanísticas nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Manaus, Belém, Curitiba, Santos e Porto Alegre, reformas essas que se inspiraram no que o Barão de Hausmann fizera, alguns anos antes, em Paris. As cidades adquiriram importância que nunca tiveram antes, como lugar da crescente produção industrial e como mercadoria, elas próprias, por meio de um mercado imobiliário crescentemente importante (MARICATO, *op. cit.*, p. 38).

No entanto, ao longo da Primeira República, não se configura exatamente um modelo de urbanismo, já que as intervenções estavam pautadas por um propósito mais localizado – não considerando, portanto a cidade em sua totalidade – influenciadas pelo pensamento intelectual e ideológico do período, que inclusive concebe a cidade a partir de representações negativas. Apenas por volta da década de 20 é que se iniciam as preocupações em torno da introdução do urbanismo no Brasil, que culminou com o convite a Alfred Agache para a elaboração do plano do Rio de Janeiro (CARDOSO e RIBEIRO, *op. cit.*, p. 59).

A modernização constitui-se como o princípio organizador das intervenções ao longo desse período, sem que, no entanto tivesse um caráter universalista. Nas palavras de Cardoso e Ribeiro:

Ao produzir uma intervenção orientada por um projeto – e uma imagem – da modernidade calcada em modelos externos, este modelo traz, em si, uma aceitação tácita da exclusão. A reforma Passos, no Rio de Janeiro, por exemplo, caracteriza-se por produzir um espaço público, cujo “público” são as elites. Deixa de lado um enorme espaço – aquele das camadas populares – que se caracterizou como território da exclusão, da informalidade, da não-vigência das normas (Ibid., p.59-60).

Tomando a década de 30 como marco, ainda que incipiente, do processo de industrialização do país e, portanto, do crescente adensamento populacional nos centros urbanos que se intensificou nas décadas seguintes, podemos perceber que é nesse momento que a questão da carência de moradias agrava-se, em virtude do aumento da demanda, levando o Estado a tomar as primeiras providências no sentido de aumentar a oferta de unidades habitacionais.

O acelerado processo de urbanização vivido pelo Brasil, associado à falta de respostas governamentais satisfatórias, fez da habitação uma das principais questões da sociedade brasileira no século XX. Para ilustrar esse fato, basta mencionarmos nossa dinâmica populacional, que transformou o Brasil em país urbano num período relativamente curto: no início da década de 60, a população residente em áreas urbanas representava cerca de 45% da população total, contra aproximadamente 55% da população rural. Considerando o período de 40 anos, ou seja, entre 1960 e 2000, as cidades brasileiras passaram a abrigar um adicional de 106 milhões de pessoas. Atualmente, cerca de 80% da população brasileira vive em áreas urbanas.

Desde a década de 50, crescendo-se o crescimento demográfico, um contingente cada vez maior da população brasileira vai se instalar nas cidades de maior porte, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro, sinalizando para um processo de metropolização (SANTOS, M, 1993).

Enfim, o crescimento acelerado das cidades associado a um processo de industrialização tardia, poupadora de mão-de-obra, acarretou e tornou mais visível uma série de desequilíbrios e problemas urbanos de difícil solução pelo poder público, que vão desde a carência de moradias, saneamento ambiental, serviços e equipamentos

urbanos, até o aumento considerável da população marginalizada, fatos que expressam o caráter estrutural das questões urbanas no Brasil.

A partir do momento em que o Brasil ingressa num processo de mudanças estruturais importantes, com o deslocamento de sua base produtiva – antes agrário-exportadora – convertendo-se em país urbano-industrial, a acelerada urbanização gerou conseqüências que precisavam de respostas satisfatórias do Estado no sentido do provimento das necessidades da massa trabalhadora que afluía em direção às cidades.

A vertiginosa urbanização ocorrida no país gerou, portanto um quadro urbano caótico e dramático, fazendo com que as cidades passassem a retratar e reproduzir as injustiças e desigualdades de nossa sociedade. Nesse sentido, nada pode ser mais emblemático das desigualdades, materializadas no espaço urbano das grandes cidades brasileiras, do que a extensão e a precariedade representadas pelas formas de habitação popular, em que, conforme afirmamos, as favelas e os loteamentos clandestinos e irregulares das periferias urbanas são suas maiores manifestações.

Como se sabe, a raiz da problemática da moradia popular está vinculada ao período que marca definitivamente o ingresso do Brasil na modernização, naturalmente uma modernização conservadora e excludente. O próprio processo de modernização do capitalismo brasileiro, marcado pela emergência de um novo patamar produtivo via aprofundamento da industrialização, conseguiu reunir em sua lógica de acumulação, elevadas taxas de lucros e intensa exploração da força de trabalho. Referindo-se ao período de 1945 e 1980, caracterizado por significativo crescimento econômico, aceleradas industrialização e urbanização, alterações na estrutura populacional, e mobilidade ocupacional e social, Luiz Cesar Ribeiro afirma que:

tal dinamismo permitiu um processo social de razoável grau de mobilidade ocupacional e integração à vida urbana-industrial apesar dos fortes índices de concentração da renda que marca nossa estratificação (RIBEIRO, L, 1994, p. 264).

No entanto, prossegue o autor, apesar da mobilidade e da integração referidas, nossa urbanização foi acompanhada pela emergência de “um vasto, instável e

heterogêneo contingente de trabalhadores pobres urbanos, inseridos em variadas formas precárias de produção e sobrevivência/.../” (Ibid., p. 264).

Nesse processo, o persistente rebaixamento salarial da classe trabalhadora se constituiu num dos elementos centrais na limitação ao acesso à moradia de qualidade adequada e infra-estrutura urbana. Nesse sentido, Lúcio Kowarick acredita que:

é viável afirmar que, além da compressão salarial que está no âmago do processo de favelização, o vertiginoso aumento no preço da terra urbana que nos últimos anos também afetou as áreas periféricas tornou ainda mais problemática a confecção da casa própria (KOWARICK, 1979, p. 79).

Assim, o rebaixamento salarial dos trabalhadores brasileiros foi tão acentuado que não permitiu sequer que fossem integrados na esfera do consumo como proprietários de moradias produzidas pelo mercado imobiliário formal – a ideologia da casa própria – a exemplo do que D. Harvey descreve para as sociedades de capitalismo avançado (HARVEY, 1982).

Dos primórdios da industrialização brasileira até os anos 30, as necessidades por moradia podiam ser atendidas em grande parte pelas próprias empresas industriais – como forma de barateamento da reprodução da força de trabalho – através da construção de vilas operárias, solução viável enquanto se manteve relativamente pequeno o contingente de trabalhadores. No entanto, à medida que se intensifica o processo de industrialização, cresce também de forma acelerada o contingente de trabalhadores, que por sua vez, faz aumentar a pressão sobre a oferta de habitações populares, principalmente nos grandes centros urbanos. A partir desse momento, as empresas passam a transferir aos trabalhadores os custos da moradia, bem como as despesas relacionadas ao transporte, enquanto o Estado passa a se encarregar dos investimentos relativos à implantação de serviços e de infra-estrutura urbana. A respeito desse processo Kowarick afirma que:

a partir de então surge no cenário urbano o que passou a ser designado de “periferia”: aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não,

carentes de infra-estrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão-de-obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica (KOWARICK, *op. cit.*, p. 31).

Paradoxalmente, em plena economia urbano-industrial, cujas empresas de elevada densidade de capital fixo constituem a mola propulsora do sistema, parcelas cada vez mais significativas dos trabalhadores, solucionam seu problema de moradia principalmente recorrendo ao processo de autoconstrução e não através do consumo, prática inerente à mercantilização da economia. No entanto, longe de se configurar como uma dinâmica anacrônica do capitalismo brasileiro, a razão da sobrevivência do que Kowarick chama de uma espécie de “economia natural” em pleno sistema urbano-industrial está relacionada ao fato de que a produção capitalista organizou-se de forma a não prover os trabalhadores com os meios necessários à sua reprodução social, “mas sim realizar um excedente que é privadamente apropriado” (KOWARICK, *op. cit.*, p. 56).

No que diz respeito à produção de moradias propriamente dita que inclui para sua confecção uma gama variada de insumos e uma rede articulada de agentes que se encarregam de funções específicas, o controle privado sobre a terra urbana constitui-se como um elemento fundamental, que reflete nos preços do bem moradia a ser posto no mercado. O mecanismo de retenção especulativa da terra aparece como fator relevante na majoração dos preços da terra urbana a se refletir no mercado de moradias. Quando a terra é utilizada com fins especulativos, a escassez é criada através de sua retenção, projetando-se sobre valores futuros (HARVEY, 2005).

Os imperativos de realização do capital, num setor que assume características marcadamente empresariais, resultam na tendência à produção de moradias socialmente orientadas para as faixas de renda que representam efetivamente uma demanda solvável.

A autoconstrução, segundo Kowarick, não deve ser entendida em sua finalidade e essência como uma solução de consumo, mas sim, de subsistência, constitui-se numa fórmula que contribuiu para o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho, no quadro do processo brasileiro de modernização que, conforme sabemos, se caracterizou pela baixa absorção de mão-de-obra, fazendo constituir um imenso exército

de reserva disponível para o capital. É assim que Lúcio Kowarick afirma que o chamado problema habitacional deve ser entendido e equacionado tendo em vista dois processos que atuam de forma conjugada, quais sejam, as condições de exploração do trabalho e uma segunda situação, que decorre da anterior, que corresponde ao que o autor denomina de espoliação urbana, processos estes, responsáveis pelas condições de pauperização da força de trabalho no Brasil. O autor denomina de espoliação urbana toda sorte de extorsões relacionadas à carência ou inexistência das condições necessárias para garantir os níveis de subsistência, que acabam por acentuar ainda mais a dimensão do processo de exploração que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, *op. cit.*, p. 59).

De fato, a reflexão em torno das situações desfavoráveis às condições de reprodução social dos trabalhadores urbanos, bem como a elucidação dos mecanismos responsáveis pelos processos de sobre-exploração da força de trabalho e de limitação ao acesso à moradia – em parte como resultado da influência das reflexões críticas produzidas pelos autores aqui citados, entre outros –, estão na base da agenda da Reforma Urbana, conforme veremos posteriormente.

Ainda como forma de subsidiar conceitualmente o entendimento da questão urbana no Brasil e, por conseqüência, a problemática habitacional, recorreremos ao estudo de Ribeiro, que elucida a relação entre produção capitalista da moradia e o mercado de terra urbana. Destaca-se a relação existente entre ao processo de valorização da terra urbana e a atuação de diversos agentes econômicos na cidade, como as empresas industriais, as empresas comerciais, instituições financeiras e as empresas atuantes no ramo imobiliário.

Central na abordagem é a análise que o autor realiza a respeito da lógica de atuação do capital imobiliário, particularmente o agente incorporador, que assume o papel de protagonista nos processos de mudança nos padrões de estruturação do espaço urbano no Brasil. Trata-se de um sistema de produção da moradia, cuja emergência se vincula à criação de um sistema financeiro que será estratégico na viabilização e sustentação de um modelo econômico concentrador, ocasião em que ocorrem importantes transformações urbanas no país (RIBEIRO, L, 1997, p. 31).

Nosso objetivo é destacar a análise que o referido autor desenvolve a respeito dos fatores locacionais como fundamentais na complementação ao valor de uso moradia e conseqüentemente seus efeitos sobre os preços deste bem que, conforme sabemos, impõe, em última análise, uma hierarquia social da ocupação do espaço urbano.

Na produção e na circulação da mercadoria moradia, estão envolvidos vários agentes, como o capital construtor, o incorporador, os agentes financeiros, os investidores finais, enfim, cada qual envolvido em circuitos específicos de valorização. Conforme demonstra Ribeiro, o capital incorporador acabou por se constituir no principal agente que comandou os processos de estruturação urbana no Brasil no período mais recente, à medida que encabeça a condução desse processo ao impor novos padrões de produção de moradia – e de circulação – cuja marca maior é o processo de verticalização, subordinando outros agentes econômicos – sejam os proprietários fundiários, sejam as empresas de construção – à sua lógica de atuação.

O ramo da incorporação imobiliária é o elemento central nos processos que envolvem a produção e a circulação, uma vez que comanda as decisões que permitem a transformação do capital-dinheiro em terreno e posteriormente em mercadoria-moradia, que após circular, converte-se novamente em capital-dinheiro.

Nos processos que envolvem a geração da renda fundiária urbana, as condições de valorização dos capitais, via uso do solo urbano, ocorrem de forma particular, segundo o ramo de atividade. Assim, para o capital industrial, comercial e financeiro, a terra urbana tem por papel oferecer o acesso aos chamados efeitos úteis de aglomeração, como meio de viabilizar a geração dos sobrelucros. De fato, podemos dizer que o espaço urbano é a materialização do sistema capitalista, onde a sua produção assim como a sua transformação resultam da circulação do capital no seu ciclo de reprodução.

Para os capitais vinculados ao ramo imobiliário, a localização é mais decisiva como fator de definição dos preços do que ao nível da definição dos custos de produção. A perseguição dos atributos locacionais assume grande importância à medida que exercem significativa influência como fator de diferenciação do valor de uso das mercadorias produzidas.

Outra questão que se apresenta para esse setor do capital, por se tratar da produção de bens imóveis, é a necessidade de acesso a novo solo a cada processo de produção de moradias, fazendo da propriedade privada da terra urbana um obstáculo à realização do capital neste ramo de atividade. O controle monopolista sobre uma condição não-reprodutível (a terra), permite que os proprietários fundiários se beneficiem de parte da mais-valia gerada no processo produtivo (RIBEIRO, L, *op. cit.*, p. 73).

Através de um capital de circulação, o agente incorporador viabiliza o acesso à propriedade fundiária e equaciona a questão da solvabilidade, constrangimentos que estão na base do atraso das forças produtivas do setor construtivo.

No entanto, conforme observa Ribeiro, a intervenção do incorporador, cria, paradoxalmente, impedimentos à acumulação no ramo da construção, a ponto de inviabilizar o processo de industrialização do setor, uma vez que esta intervenção, acaba por reproduzir os obstáculos apontados acima (RIBEIRO, L, *op. cit.*, p. 101).

O incorporador é um agente que atua no ramo comercial, agente suporte de um capital de circulação que financia a produção e a comercialização das unidades produzidas. Após a compra do terreno e decidido o empreendimento, o incorporador contrata os serviços da empresa de construção e procede assim, à modificação do uso do solo, ocasião em que se apropria de um sobrelucro que advém da diferença entre o preço pago pelo terreno em seu uso presente e seu uso transformado, traduzindo-se em parte da renda não paga ao proprietário fundiário.

Tecendo considerações críticas a respeito dos pressupostos da economia neoclássica, segundo os quais o acesso à terra urbana ocorre fundamentalmente pela via do mercado – definidor dos preços – através dos mecanismos clássicos da lei da oferta e da procura, Ribeiro sustenta que, por não estar submetida à lei do valor, o preço da terra urbana não decorreria de sua oferta, mas sim da demanda representada por agentes econômicos que têm nesse bem não-produzido o suporte e a condição de realização do capital.

Ainda que não se constitua num bem produzido, portanto, não submetido à lei do valor, a terra urbana adquire um preço. De acordo com Ribeiro, à medida que não é um

bem produzido, o preço da terra urbana não pode ser regulado pela lei da oferta, já que não há lei que regule sua oferta. Nesse sentido, o preço que a terra urbana adquire, decorre da procura ou da demanda capitalista por solo. É justamente a demanda variada por solo, como forma de valorização do capital, que determina uma hierarquia de preços fundiários.

Sendo assim, a formação dos preços da terra – bem como sua influência sobre a configuração e a ocupação do espaço das cidades – resultaria da disputa dos agentes econômicos pelo controle das condições que permitem o surgimento dos sobrelucros relacionados aos atributos locacionais do espaço urbano. A esse respeito, Ribeiro é categórico quando afirma que:

A terra urbana somente adquire um preço porque o seu uso permite aos agentes econômicos obterem ganhos extraordinários nos investimentos que realizam na cidade. O preço da terra é somente um reflexo da disputa entre os diversos capitalistas pelo controle das condições que permitem o surgimento dos sobrelucros de localização (RIBEIRO, L, *op. cit.*, p. 40).

À semelhança da renda fundiária diferencial, alferida pelos proprietários em virtude das características físicas ou naturais dos terrenos agrícolas, o solo urbano apresenta também “qualidades” distintas como função de sua localização. Nesse sentido, a disputa dos agentes econômicos pelo fator localização, relaciona-se com as possibilidades de apropriação de sobrelucros, o que confere condições monopolistas à determinadas áreas da cidade que, por conseqüência, interferem na definição dos preços da terra.

Em linha semelhante de raciocínio, Harvey afirma que os agentes capitalistas atuantes no espaço urbano dispõem-se a pagar um preço maior (ágio) pelo terreno em função de suas condições excepcionais de acessibilidade. Trata-se, de um caso indireto de renda monopolista, uma vez que o que está em questão não é a comercialização da terra propriamente dita, “mas a mercadoria ou o serviço produzido por meio de seu uso” (HARVEY, *op. cit.*, p. 222)

A origem dos sobrelucros auferidos pelos agentes econômicos relaciona-se ao acesso diferencial que a localização dos terrenos urbanos propicia, permitindo acionar o uso dos chamados *valores de uso complexos*, representados pela cidade⁴, em grande parte produzidos pelo Estado. No entanto, os efeitos úteis de aglomeração não se distribuem de forma homogênea pelo território urbano, estando espacialmente concentrados, fato que confere características excepcionais a determinadas áreas da cidade.

Trava-se, portanto, uma disputa dos agentes capitalistas pelos terrenos localizados em áreas dotadas de maior quantidade de trabalho incorporado, que se materializa, por exemplo, nas obras de infra-estrutura. A decisão de localizar determinado empreendimento implica em “internalizar” os efeitos úteis de aglomeração, objetivo dos agentes econômicos. Nas palavras de Ribeiro, “o sentido econômico desta decisão é a busca de controle de certas condições da produção não-reprodutíveis, portanto, monopolizáveis, geradoras de sobrelucros de localização” (RIBEIRO, L, *op. cit.*, p. 45).

Quando alguém compra o bem moradia, acessa também esse sistema de objetos e realiza o ingresso na estratificação social, expressa na divisão social e simbólica do espaço urbano. Como esses elementos locacionais são centrais na diferenciação dos valores de uso da mercadoria moradia, sua importância aumenta conforme maior diferenciação do espaço em termos qualitativos e quantitativos, além dos elementos relacionados ao conteúdo social e simbólico, gerando reflexos na formação dos preços.

De acordo com essa perspectiva, os processos de acumulação urbana estão na raiz da problemática urbana brasileira, em que a dinâmica imobiliária capitalista ao mesmo tempo em que se consolida como forma hegemônica de produção gera a sua contraparte, qual seja, a produção informal da moradia. Tal fato nos induz à reflexão acerca das possibilidades concretas representadas pelos novos instrumentos normativos e jurídicos de regulação do solo urbano, no sentido da superação dos obstáculos

⁴ Por *valor de uso complexo* entende-se um conjunto de objetos imobiliários (valores de uso simples), que articulados espacialmente conferem vantagens econômicas aos agentes econômicos atuantes na cidade. Denominados também de efeitos úteis de aglomeração, tradicionalmente produzidos e disponibilizados pelo Estado, sua utilização permite aumentar a produtividade do trabalho e diminuir o tempo de rotação do capital, traduzindo-se em maior rentabilidade dos investimentos realizados (Ibid., p.45).

representados, sobretudo, pela afirmação dos interesses dos agentes econômicos que atuam no espaço urbano em busca da rentabilidade de seus capitais.

A organização interna das cidades é comandada em grande parte pelas ações de agentes particulares que realizam empreendimentos, determinam a seleção de áreas, definem a produção de novos padrões de moradia para os setores de renda mais elevada, além de induzirem investimentos públicos, que por sua vez reforçam e reiteram o processo de diferenciação espacial, conforme vimos acima.

Nesse sentido, os problemas relacionados ao provimento da moradia popular são decorrentes de processos sócio-econômicos e políticos abrangentes, que se refletem na produção do espaço da cidade e de valorização da terra urbana, e que configuram uma dinâmica excludente das classes populares a um bem fundamental à sua reprodução social.

A dinâmica da produção do espaço urbano no Brasil realimenta um permanente processo de exclusão e segregação e, de forma secundária, de exploração da força de trabalho – como no tempo destinado à produção da própria casa, o que reforça a convicção do papel que deve ser exercido pelo Estado no sentido da ampliação das oportunidades de acesso aos benefícios urbanos e promoção da justiça social.

O Brasil atravessou toda a segunda parte do século XX com um enorme déficit no que diz respeito à extensão do sistema de proteção social. Se comparado às sociedades de elevado desenvolvimento econômico, nas quais se implantaram modelos de proteção social de caráter mais ou menos universalistas. No Brasil, esse sistema deu-se de forma incompleta e frágil, mostrando-se incapaz de reverter o crescente quadro social de desigualdade e exclusão (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Como não chegou a se configurar no Brasil um modelo de intervenção estatal nos moldes do Welfare State, conforme a experiência dos países capitalistas avançados, não tivemos em nosso país a constituição plena daquilo que Francisco de Oliveira denomina de fundo público, que, no caso específico da força de trabalho, destinava-se ao financiamento dos benefícios relacionados à sua reprodução social.

O autor argumenta que a partir da formação de uma esfera pública e do estabelecimento de regras acordadas entre as diferentes classes sociais, tornou-se possível a constituição de um fundo disponibilizado pelo Estado, que passou a ser o pressuposto do estabelecimento de condições destinadas tanto à acumulação do capital quanto à reprodução da força de trabalho. Em relação aos benefícios concedidos às classes trabalhadoras, Oliveira cita entre estes:

a medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares (quotas para auxílio-habitação, salário família) e, no extremo desse espectro, subsídios para o lazer, favorecendo desde as classes médias até o assalariado de nível mais baixo /.../ (OLIVEIRA, 1998. p. 20).

Portanto, a concessão crescente do salário indireto, via despesas sociais públicas nas sociedades centrais no pós-guerra, converteu-se na liberação de salário direto, que seria disponibilizado para alimentar o consumo de massa. Situação muito diferente ocorreu no Brasil, onde o fundo público destinado à reprodução social constituiu-se muito precariamente e os próprios trabalhadores tiveram de arcar com grande parte dos custos relacionados à sua reprodução social, como é o caso da moradia. Após a revolução de 1930, o governo – ainda assim como forma de conter o ímpeto participativo das organizações do operariado urbano – acenou com uma política social, prefiguradora de um Estado de bem-estar social num contexto de precária institucionalização política (SANTOS, W, 1993, p. 23).

Analisando historicamente o período de incipiente industrialização a partir dos anos 1930, podemos dizer que os baixos salários sempre representaram, no Brasil, um entrave à produção capitalista da moradia com fins ao atendimento aos trabalhadores urbanos. Mesmo antes desse período, no início do século, as empresas capitalistas do setor imobiliário, sobretudo aquelas de maior porte, direcionaram seus investimentos para o parcelamento do solo e a comercialização de lotes, normalmente não destinados à população de baixo poder aquisitivo. Os pequenos capitalistas, sobretudo os comerciantes imigrantes, orientaram seus investimentos para a produção de pequenos

núcleos de casas – como as vilas e avenidas para o aluguel. Ao capital estrangeiro coube a realização dos investimentos no setor de infra-estrutura, como luz, telefone e sistema de transporte público (MARICATO, 1997).

Com efeito, o mercado privado não estava em condições de solucionar o problema da moradia popular, ainda mais numa situação de acelerado crescimento urbano que resultou das migrações internas do país, em ascensão naquele período. Nesse contexto, é interessante notar que, pela primeira vez, já no curso da década de 1930, o Estado iria acenar com uma política de habitação social, promovida pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que no período que vai de 1937 a 1964, financiou a produção de 140 mil moradias, a maioria das quais destinadas ao aluguel.

Outra iniciativa do poder público, posta em prática na então capital federal, foi a dos chamados Parques Proletários, concebidos com o propósito de transferir a população residente em favelas. A partir das proposições do Código de Obras, surge o primeiro programa oficial voltado para a resolução do problema favela, consubstanciado na experiência dos Parques Proletários, implementada no início da década de 40. Entre 1941 e 1943, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, sob administração de Henrique Dodsworth, elaborou um projeto cujo objetivo era implementar um programa de higienização das favelas cariocas, através da transferência de suas populações para alojamentos temporários, até que novas casas de alvenaria fossem construídas nos locais ocupados pelas favelas. Quatro favelas foram destruídas, com cerca de 4.000 pessoas transferidas para três Parques Proletários, Gávea, Praia do Pinto e do Caju (BURGOS, 1999, p. 28).

Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular, que no intervalo de 18 anos financiou perto de 17 mil moradias, quantitativo que estava muito aquém das reais necessidades e da demanda do crescente contingente de migrantes que se dirigiam e se estabeleciam principalmente em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro.

À proporção que o mercado privado não era capaz de realizar os investimentos necessários nem o Estado cumpria sua parte no tocante a resolução do problema da moradia, a população trabalhadora resolvia à sua maneira e como podia a questão de

como morar, forçando a configuração de um quadro urbano em grande parte caracterizado pelas formas de ocupação irregular.

Por isso, o loteamento clandestino e irregular da periferia bem como a ocupação de terras associada à autoconstrução foi o recurso amplamente utilizado pela população para o provimento da moradia desde os anos 40, permitindo o acesso à casa própria, ainda de que forma precária, tendo em vista a indisponibilidade de serviços públicos e infra-estrutura básica. Deve-se observar que tal “solução” foi facilitada pelo desenvolvimento do sistema de transporte representado pelo ônibus. Obviamente que esse fenômeno foi mais intenso nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, tendo em vista o crescimento espacialmente concentrado do capitalismo industrial brasileiro.

O referido padrão de acesso à moradia, através do parcelamento de terras, foi assim responsável pela ampla ocupação das periferias urbanas, fato de destaque na configuração de um modelo urbano caracterizado pela segregação da população urbana mais pobre em relação ao núcleo metropolitano. Essa foi a forma predominante de acesso à moradia própria durante quatro décadas, sofrendo um processo de retração nos anos 80, quando as camadas sociais mais pobres passam a buscar as favelas como forma preferencial de acesso à moradia:

Desde o final dos anos 40 forma-se no Brasil uma estrutura de provisão de moradia nas grandes cidades, composta por três segmentos: a produção popular, fundada no loteamento periférico e na autoconstrução da moradia; a produção estatal, direta ou indireta; e a produção empresarial sob o regime da incorporação imobiliária. Esta estrutura foi responsável, ao mesmo tempo, pela segregação das camadas populares nas extensas e precárias periferias e pela ampla difusão da casa própria. Entre 1940 e 1980, com efeito, os domicílios próprios nas grandes cidades do país passam de 30% para 57% e as moradias de aluguel caem de 64% para apenas 34% (LAGO e RIBEIRO, L, 1996, p.33).

Em 1964, os militares criaram o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) para facilitar a aquisição da casa própria, sendo administrado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), extinto em 1988. Com a extinção do BNH, a Caixa Econômica

Federal assumiu o setor habitacional no país, ampliando as opções e programas de financiamento à habitação.

Durante a atuação do Sistema Financeiro da Habitação, o Estado promoveu a produção de uma quantidade nada desprezível de moradias, em torno de 4 milhões de unidades. A maior parte dos recursos que financiaram o sistema provinha do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de contribuições provenientes da caderneta de poupança. Os dilemas e impasses relacionados à questão da moradia popular são reforçados a partir da criação do SFH, uma vez que seu formato institucional direcionava seus investimentos principalmente para as classes médias, às custas dos juros subsidiados do FGTS.

A emergência e consolidação do moderno capital imobiliário nas grandes cidades brasileiras vinculam-se à nova política habitacional do Estado brasileiro que se materializa a partir de 1964, ocasião em que o Banco Nacional da Habitação converte-se numa importante instituição voltada para o desenvolvimento urbano.

Tendo em vista essa breve sistematização histórica e conceitual, buscaremos agora, caracterizar em grandes linhas os diferentes padrões da política de habitação, destacando aquelas destinadas à habitação popular, numa linha de tempo que se estende desde o período populista de Getúlio Vargas até meados da década de 80, com a extinção e desmonte do BNH.

2.2 A POLÍTICA HABITACIONAL COMO EXPRESSÃO DA CONCEPÇÃO POPULISTA-CORPORATIVA: OS INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES (IAPS)

No Brasil do final dos anos 30, foi formulada uma política habitacional orientada exclusivamente para os setores profissionais mais organizados, através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Vinculados ao sistema de previdência social, os IAPs

podem ser considerados como a primeira iniciativa do governo federal no sentido de aumentar a oferta de moradias nas cidades brasileiras, instituído no país no primeiro governo de Getúlio Vargas. No entanto, seu desenho institucional continha um caráter essencialmente corporativo, o que restringia os programas habitacionais às categorias profissionais inseridas nas relações formais de trabalho. Essa política de habitação, ao longo do período em que vigorou efetivamente, de 1937 até 1964, financiaria cerca de 140 mil unidades habitacionais, sendo a maioria destinada ao aluguel.

A preferência dos IAPs pela locação das unidades produzidas, em detrimento à ideologia da casa própria tinha como propósito, segundo Bonduki, assegurar a preservação e a valorização de um patrimônio capaz de gerar renda via aluguel, transformando os Institutos numa espécie de rentistas estatais, embora nada indicasse que os valores cobrados pelos aluguéis tivessem um caráter social, ou seja, abaixo dos preços de mercado (BONDUKI, *op. cit.*, p. 107).

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões são desdobramentos das medidas do governo Vargas voltadas para reorganização do sistema previdenciário, com a finalidade de regulamentar as condições de reprodução da força de trabalho. Através de um modelo de contribuição tripartite, que incluía os trabalhadores, os empregadores e o Estado, disponibilizou-se através dos IAPs, uma soma vultosa de recursos previdenciários que seriam aplicados tanto em programas de cunho social, como também em setores diversos da economia.

Somente a partir da Revolução de 30, através do decreto 19.469, que esses recursos passaram a ser disponibilizados para fins da política habitacional. No entanto, a questão relacionada ao provimento habitacional nesse período ocupava uma importância secundária, regra comum de praticamente todos os Institutos. Nesse momento, a habitação era percebida muito mais como forma de investimento do que propriamente um direito dos associados. Somente a partir da promulgação de o decreto 1.749, em 1937, é que surgiram as possibilidades de atuação mais concretas do IAPs no campo da política habitacional, ainda que se mantivesse presente a perspectiva de ampliação da rentabilidade das reservas através da diversificação das aplicações (Ibid.).

A questão social, nesse momento, passa a ser percebida por uma ótica diferente da visão prevalecente na Primeira República, já que a pobreza passa a ser considerada como obstáculo para o processo de modernização e de aspirações da constituição da nacionalidade. Neste contexto, a intervenção do Estado não só é necessária, como também é vital para viabilizar o processo de criação da nação, reforçando a convicção no objetivismo tecnocrático. Há, portanto, a tematização da questão social, cuja superação da pobreza deve ser conduzida pelo Estado, cujas intervenções traduziam-se em políticas no campo da previdência social e assistência social para assegurar a recuperação e a manutenção da capacidade de trabalho, ou seja, intervenções direcionadas para a elevação das condições de vida e dos padrões de reprodução social dos trabalhadores, no campo da habitação, alimentação e educação (CARDOSO e RIBEIRO, L, *op. cit.*p. 60).

Apesar da valorização da questão social e de sua forte expressão urbana – esta como base da legitimação do Estado Novo, ainda que as políticas no campo do consumo habitacional sejam consideradas como estratégicas para o regime –, a cidade não é tematizada como objeto de uma intervenção direcionada para a modelação de comportamentos, no sentido da adoção de práticas de ordenamento e normatização do espaço urbano. Tais aspectos, segundo Cardoso e Ribeiro, reforçam o caráter antiurbano do período, como resquício de representações que concebem a cidade como deletéria da nacionalidade, afinal de contas, estamos falando de um momento da história brasileira em que as concepções e idéias das elites regionais, representantes dos interesses agrário-exportadores ainda mostram vigor acentuado.

Em relação ao planejamento urbano no período Vargas, prevaleceu o modelo higiênico-funcional, que reproduz os princípios elaborados nos países centrais, fundados no organicismo ou funcionalismo taylorista.⁵ No Brasil, ainda que os princípios desse modelo de planejamento mantenham-se preservados em suas características básicas, ocorre um deslocamento no sentido da finalidade de sua utilização, em que o controle

⁵ Entre as principais características desse modelo, merecem destaque: (a) “concepção organicista na formulação do diagnóstico. A categoria meio natural e social organiza um discurso condenatório da realidade e sustenta a formulação da cidade ideal; (b) Embelezamento, monumentalidade e controle social sobre o uso do espaço orientando a intervenção. Grandes operações de renovação/construção e normatização das práticas sociais”. (Ibid., p. 64.)

social do discurso higienista e funcional, submete-se à afirmação da nacionalidade e da modernização, ou como propõem Cardoso e Ribeiro “o controle social é um dos elementos da modernização e da constituição da nação” (CARDOSO e RIBEIRO, L, *op. cit.*, p. 64).

Cardoso e Ribeiro observam que, nas representações das elites do Estado Novo, o desenvolvimento das políticas sociais, particularmente aquelas destinadas ao provimento habitacional, possuía um caráter estratégico, pois seria capaz de assegurar tanto a capacidade de trabalho quanto contribuir para a manutenção da ordem social pela preservação da família.

Nesse sentido, a atuação dos IAPs, a despeito de não apresentarem uniformidade quanto ao volume de recursos, forma de atuação e funcionamento específicos, abriram a possibilidade de concretizar uma política de habitação popular, destinada às classes de baixa renda inseridas em relações formais de trabalho, e como consequência assegurar a paz social e a continuidade do processo de produção (BONDUKI, *op. cit.*).

Por outro lado, a atuação dos IAPs foi vital para a viabilização do processo de incorporação imobiliária no Rio de Janeiro, cujos financiamentos possibilitaram o intenso processo de verticalização e de especulação imobiliária na cidade. Bonduki afirma que além da polêmica entre busca da rentabilidade ou da função social dos IAPs, estava também presente uma disputa pelos recursos públicos entre os defensores de uma política social e os incorporadores imobiliários, interessados na construção de imóveis destinados às classes de alta renda, fato que expressa uma das ambigüidades da ação no campo da política habitacional do período (Ibid., p. 105).

A conjuntura política, da mesma forma que as experiências posteriores, parece ter tido forte influência na alocação dos recursos destinados à política habitacional, já que o governo precisava criar formas que lhe assegurassem legitimidade junto aos setores populares. Sobretudo no governo Dutra – que se destacou pela repressão às organizações sindicais e aos movimentos populares, bem como a decretação da ilegalidade do PCB em 1947 – garantiu-se elevado volume de recursos para o provimento prioritário à habitação de caráter social.

No que concerne ao seu alcance social, a estrutura corporativa dos IAPs por si só já se constitui num fator de restrição do acesso à moradia. O que definia o benefício não era o aspecto social, mas sim a associação ou não a determinada corporação profissional, traçando uma clara divisão entre cidadãos e subcidadãos, estes excluídos da ordem social. Portanto, a despeito do discurso oficial da extensão universalizante do direito à moradia, o fato é que os setores populares excluídos das relações formais de trabalho, encontravam-se estigmatizados pelo corporativismo de Estado. Como afirma Bonduki

Premidos pela necessidade de preservar seu patrimônio, privados da contribuição do Estado, que nunca integralizou a parte que lhe cabia nas receitas, e subordinados a uma concepção corporativa e fragmentária, os institutos mais entravaram do que contribuíram para a consolidação de uma política de habitação social. A despeito disso, realizaram uma produção significativa, de grande valor arquitetônico e urbanístico, que marcam as origens da habitação social no Brasil (BONDUKI, *op. cit.*, p. 115).

Num período de crise do Estado Novo, a proposta de Vargas de unificação dos IAPs no Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) orientava-se pelo objetivo de universalizar os serviços de previdência social a toda população, ampliando assim o atendimento assistencial e conseqüentemente superando a concepção corporativista que limitava o atendimento a todos. Segundo Melo, no que diz respeito à política habitacional, a proposta previa a centralização das carteiras prediais dos IAPs numa espécie de superagência federal da habitação (MELO *apud* BONDUKI, 2004).

Embora os acontecimentos tenham levado à deposição de Vargas, e impedido a implementação efetiva dessas propostas, o agravamento da crise habitacional gerou desdobramentos que resultaram na formulação de uma nova iniciativa, conforme veremos a seguir.

2.3 A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR (FCP): A POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA TRANSIÇÃO PARA O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

Em 1946, é instituído no governo Dutra, através do Decreto-lei de número 9218, o primeiro órgão do governo federal para o provimento de moradias, estendendo sua atuação até 1964, quando é extinto por ocasião da criação do BNH.

A Fundação da Casa Popular (FCP), cujo propósito era centralizar e coordenar a política de habitação em âmbito nacional, embora incorporasse uma concepção no sentido de ampliar o acesso à moradia, obteve, no entanto, limitados resultados no que se refere ao atendimento da demanda representada pela população de baixa renda. Ao longo de dezoito anos de atuação, a Fundação da Casa Popular financiou perto de 17 mil moradias, muito aquém das reais necessidades da população.

Diferente dos IAPs, de caráter mais corporativo, a Fundação da Casa Popular foi criada com objetivo de atuar no provimento de moradias para atender exclusivamente a população de baixa renda, dentro de uma abordagem universalizante. Entretanto, ao longo de sua trajetória como órgão executor e coordenador da política de habitação social, a Fundação da Casa Popular acabou por acumular diversas outras atribuições, que embora necessárias – porque complementares à política habitacional propriamente dita – estavam além de suas reais possibilidades de realização, conforme veremos.

No que concerne às razões para a criação da FCP, Azevedo (1982) aponta para motivações de ordem política, no contexto de vigência de idéias populistas. Apesar de ser um programa cuja concepção era atender as camadas populares, não há nesse momento o reconhecimento da moradia enquanto direito, já que, conforme vimos, a questão social está, ao longo desse período, subordinada a questões de outra natureza, influenciadas pelo pensamento social da época, marcado pela preocupação com a construção da nação.

Vale lembrar que o quadro político da época apontava para a ascensão do Partido Comunista, com sua crescente influência sobre a classe trabalhadora urbana, o

que causava nas elites o temor da desestabilização da ordem social. Nesse sentido, o plano de ação dos sucessivos governos no campo da política habitacional parece ter, em última análise, o propósito de apelar para a simpatia dos setores populares urbanos, acomodar as insatisfações e favorecer a estabilidade social. É ilustrativo desse ambiente, como ressalta Azevedo, a escolha da data 1º de maio para a promulgação de Decreto-lei que instituiu a Fundação da Casa Popular, fato que revela o alcance político que se pretendeu atribuir a tal iniciativa (Ibid.).

Embora com propósitos claramente políticos, a escolha da moradia popular como bandeira social dos governos populistas insere-se na crise habitacional, que na década de 40 ganha visibilidade pública, conjugada por diversos fatores: a especulação imobiliária sem limites, juntamente com a crescente produção de apartamentos de luxo, em grande parte financiados com recursos previdenciários; a lei do inquilinato de 1942, uma resposta do governo à carência de moradias, desestimulando a produção de novas unidades; e a aceleração do processo de urbanização ocasionado pelas migrações em direção às cidades.

Nessa conjuntura, a questão da habitação politiza-se, exacerbando o descontentamento popular, que ganha grande repercussão, fazendo-se ecoar nos órgãos de imprensa, nos discursos políticos e nas propostas governamentais, se convertendo em tema central por ocasião da campanha eleitoral de 1945, forçando os candidatos a proporem medidas concretas para a solução do referido problema (BONDUKI, *op. Cit* p. 116.).

Assim como Azevedo, Bonduki aponta motivações de ordem política que terminaram por influenciar a formulação da política social de habitação concretizada na criação da FCP em 1946. Com a eleição de Dutra, medidas urgentes foram tomadas pelo governo na área habitacional, como forma de equacionamento da crise do setor, que havia adquirido grande visibilidade política, e como contrapartida, a oportunidade de obtenção do consenso de interesses, já que incorporava demandas populares por habitação e emprego, e empresariais, representados pela indústria de materiais de construção e da construção civil.

É ilustrativo da urgência que a questão da moradia popular ocupava naquele momento o ímpeto que tomou a produção de unidades habitacionais, visto que no período de 1946 a 1950 tanto os IAPs quanto a FCP produziram mais do que os governos subseqüentes até 1964, quando tem início a experiência do BNH.

Nesse momento, estavam reunidas as condições que poderiam concorrer para viabilizar a materialização da política habitacional de cunho social. Conforme Bonduki, o próprio anteprojeto que deu origem à Fundação da Casa Popular compreendia um conjunto de elementos que seriam fundamentais para uma reforma da atuação do Estado no setor habitacional, como por exemplo, a centralização da gestão; fontes permanentes capazes de garantir a disponibilidade de recursos, além de uma visão mais abrangente que tornaria possível uma articulação da produção da moradia com as políticas de desenvolvimento urbano (Ibid.).

Através do Decreto-lei n. 9.777, promulgado em setembro de 1946, as atribuições da Fundação da Casa Popular são ampliadas. Se no início, havia sido pensada para enfrentar o problema da carência habitacional da população de baixa renda, agora passaria a ter a possibilidade de atuar nas áreas complementares, convertendo-se num verdadeiro órgão de promoção da política urbana, com atribuições que envolviam o financiamento de obras de abastecimento de água e sistema de esgoto; suprimento de energia elétrica; assistência social e outras ações orientadas para a melhoria das condições de vida das classes trabalhadoras; fomento à indústria da construção civil, além do desenvolvimento de métodos e pesquisas voltados para o barateamento dos materiais de construção; atuar junto às prefeituras, no sentido da qualificação do quadro técnico; classificar as variadas formas da moradia popular das regiões do país, entre outros projetos (AZEVEDO, *op. cit* p. 20.).

Partia-se da percepção de que a política habitacional por si só não seria capaz de enfrentar o problema representado pela moradia popular, devendo vir, portanto, acompanhada de outras ações complementares como as obras de infra-estrutura física e de saneamento básico.

Diante da carência de recursos e da pouca experiência acumulada, constatou-se nos anos seguintes o quão pretensiosas eram as metas assumidas pela Fundação da Casa Popular. Conforme Sérgio Azevedo:

A tarefa era desproporcional à força dos recursos e à maturidade institucional da Fundação da Casa Popular. Não eram apenas constrangimentos de ordem técnica, financeira e administrativa que tornavam inviável a abertura de tantas frentes de trabalho. No plano político, muitos desses objetivos poderiam ser considerados assuntos de 'peculiar interesse' do município, faltando-lhe competência constitucional para atuar livremente nessas áreas. Tampouco dispunha a Fundação de respaldo político, traduzido em recursos financeiros, apoio dos Estados ou legislação que lhe conferisse monopólio de algum recurso crítico, que lhe desse posição de vantagem para negociar com os municípios (Ibid., p. 22).

Posteriormente, através da Portaria nº 69 de maio de 1952, as linhas de ação da Fundação seriam redefinidas, restringindo seu alcance no que se refere às atividades complementares, admitindo-as apenas quando estritamente necessárias, estendendo-se, sobretudo, aos municípios de menor capacidade orçamentária. A partir dessas adaptações, a Fundação da Casa Popular passou a contar exclusivamente com os recursos da União, como forma de financiamento de suas atividades. No período anterior, por ocasião de sua fundação, o órgão contava com diversas fontes de recursos, provenientes de transferências e contribuições do Tesouro, doações e empréstimos compulsórios de pessoas físicas, expressando um caráter claramente redistributivista, já que os indivíduos de maior renda, adquirentes de bens imóveis, estariam subsidiando as camadas mais desfavorecidas através do financiamento da Fundação da Casa Popular (AZEVEDO, *op. cit* p. 22.).

Entretanto, esse dispositivo não chegou a ser efetivamente implementado, sendo pouco tempo depois revogado pelo Decreto-lei 9.777, que, em seu lugar, instituiu a contribuição obrigatória de 1% sobre o valor do imóvel adquirido. Tal imposto, ainda que não tão expressivo do ponto de vista da receita, seria revogado em 1951, pondo fim à possibilidade de alguma autonomia financeira por parte da Fundação, tornando-a mais

sujeita às oscilações da conjuntura política e mais dependente das dotações orçamentárias da União. (Ibid.)

As regras adotadas como critério de seleção da população que seria contemplada pelas unidades habitacionais não eram muito claras, segundo Azevedo, no início. Somente mais tarde foram incorporados critérios relativos à renda e ao tamanho da família. Para os padrões monetários da época, o autor considera elevados os valores máximos de salário (cerca de 12,8 salários mínimos mensais), o que permitiria, pelo menos a princípio, que setores sociais de maior renda disputassem as moradias oferecidas pela Fundação. Nesse sentido, em tese, o fator determinante da seleção passou a ser o número de dependentes. Ainda de acordo com o autor, o acesso à casa própria era bastante restrito na prática. Logo, “diante das necessidades da população e da oferta limitada de casas populares não é estranho que viesse a Fundação da Casa popular a lançar mão de expedientes para desencorajar a demanda” (Ibid., p. 28).

Durante sua vigência, a tutela e o autoritarismo do Estado estiveram sempre presentes nos conjuntos habitacionais construídos, pois a manutenção dos contratos estava condicionada aos procedimentos e ao padrão de comportamento dos candidatos à compra do imóvel. Essa preocupação, de caráter moral e político, baseava-se na idéia de que as classes populares não eram, por definição, capazes de viver em comunidade, fruto do despreparo e das inaptações culturais de que eram portadoras, precisando, portanto, da tutela permanente dos representantes da Fundação da Casa Popular (AZEVEDO, *op. cit* p. 31.).

No entanto, os resultados práticos das iniciativas governamentais no campo das políticas de habitação social, como ilustra o caso da Fundação da Casa da Habitação Popular, criada no contexto do populismo, sugerem que a provisão de moradias estava sempre subordinada à implantação de outras estratégias para o país, como desdobramento do pensamento social de cada período.

Na década de 50, a questão social encontrava-se subordinada ao projeto de modernização desenvolvimentista, que visava sustentar o processo de industrialização e urbanização requerido pelo desenvolvimento capitalista brasileiro, e não a um compromisso efetivo com uma política de habitação popular. Conforme observam

Cardoso e Ribeiro, na década de 50, a cidade é tematizada como uma questão do desenvolvimento em que o objetivismo tecnocrático, a serviço do nacional-desenvolvimentismo, constitui-se no princípio balizador da formulação da questão urbana.

Se no período Vargas, conforme vimos, o projeto de constituição da nação era o eixo central que submetia a questão social e urbana, agora há um deslocamento do pensamento social vinculando a construção da nação à dinâmica econômica, onde o projeto de modernização articula-se com o processo acelerado de internacionalização da economia. Neste contexto, “os temas da nação e da modernização submetem o ‘social’, levando nossos reformadores a colocar a questão urbana como questão do desenvolvimento” (CARDOSO E RIBEIRO, *op. cit.*, p. 67). Provavelmente a pouca importância concedida à questão social, não considerada em sua especificidade, conforme exposto acima, pode estar na raiz da problemática que envolve a habitação popular no Brasil.

No que diz respeito especificamente ao programa de habitação popular empreendido pela FCP, seu desempenho pode ser considerado pouco expressivo no que tange ao volume das unidades habitacionais produzidas, quando comparada com outras iniciativas do período anterior fundadas nos IAPs:

a despeito da pretensão de ser o carro-chefe da política habitacional, a FCP contribuiu com um pouco menos de 10% das moradias construídas por todas essas instituições no período populista. Pouco mais de 900 moradias foram edificadas, em média, por ano (AZEVEDO, *op. cit.*, p.37).

Da mesma forma, Bonduki avalia que o alcance da intervenção realizada pela experiência da FCP pode ser considerado praticamente nulo, ao longo de sua atuação no setor habitacional. Mesmo que o desempenho dos IAPs mereça críticas no que se refere ao reduzido volume de unidades produzidas, bem como à sua concepção não-universalizante, já que corporativista, os resultados concretos alcançados pela FCP são ainda bem menores. Nas palavras do autor:

Em dezoito anos, a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão criado no âmbito federal com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional, produziu 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais. No mesmo período, os Institutos de Aposentadoria e Previdência, que não tinham como objetivo específico enfrentar a questão da moradia, viabilizaram a edificação de 123.995 unidades habitacionais, sem contar os milhares de apartamentos financiados para a classe média (BONDUKI, *op. cit.*, p. 115).

O modelo de política habitacional implementado encontrou fortes obstáculos para sua ampliação e continuidade em virtude da própria lógica populista que permanecia sustentando essa política, qual seja, a distribuição sem encargos para os adquirentes da casa própria, criando um verdadeiro impasse na política habitacional, visto que o Estado subsidiava integralmente toda a produção das casas populares, criando uma verdadeira crise de financiamento do sistema (AZEVEDO, *op. cit.*, p. 38).

Em 1953, houve a tentativa de transformar a FCP em banco hipotecário. A trajetória da instituição deixou claro que uma de suas maiores limitações recaía justamente sobre a dependência dos recursos orçamentários. Embora não levado adiante, a idéia do banco hipotecário previa recursos de diversas fontes, como forma de tornar auto-sustentável a política habitacional.

O esvaziamento e a perda de poder e de recursos da Fundação da Casa Popular tem provavelmente origem nas contradições que estavam presentes ao longo da trajetória do populismo no Brasil, que influenciaram as limitações no campo da política habitacional. Bonduki identifica os obstáculos, sobretudo de ordem corporativa, que concorreram para que a Fundação da Casa Popular não atingisse os objetivos para os quais fora criada, impedindo-a de converter-se num importante órgão capaz de implementar uma política de habitação social no país (BONDUKI, *op. cit.*, p. 119).

Os grupos sociais que seriam diretamente beneficiados encontravam-se desmobilizados e desorganizados, deixando inclusive de atuar como interlocutores do governo federal na formulação de uma política social, embora a questão da moradia popular ocupasse forte ressonância política, conforme já se afirmou. Diversos setores contrários, devido aos seus interesses corporativos, econômicos e políticos que seriam

afetados, agiram com eficiência no sentido de impor obstáculos à execução do projeto da FCP.

Da mesma forma que o BNH, conforme veremos a seguir, a FCP foi concebida para ter o controle sobre os recursos necessários à dinamização da política de habitação popular, embora terminasse por depender dos repasses do governo federal. Para tornar possível o barateamento da moradia e assim torná-la acessível aos setores de baixa renda, a atuação da FCP previa medidas como subsídios indiretos, por exemplo, a construção em terrenos doados pelas prefeituras, a garantia de baixas taxas de juros e um longo prazo de financiamento para o comprador final do imóvel. Entretanto, como observa Azevedo:

a inexistência de mecanismos de receita constante – pela falta de controle sobre os recursos estratégicos – e a perda de parte importante do capital investido – em função da ausência de indexação das prestações, num contexto inflacionário – acarretaram um desempenho medíocre da instituição, no referente à produção quantitativa de casas populares (AZEVEDO, 1988, p. 108).

2.4. O BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (BNH): A PRODUÇÃO MERCANTIL DA MORADIA

O período que tem início com o regime militar de 64 inaugura um modelo de política urbana e habitacional marcado pela forte intervenção do Estado, responsável pela condução de ações sem precedentes na história brasileira, uma vez que o volume de unidades produzidas supera em grande proporção os resultados obtidos pelas experiências anteriores.

Através da Lei nº 4.380 de agosto de 1964, o governo federal institui o Plano Nacional de Habitação, cria o Banco Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Entre 1964 e 1965, foi instituído o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), tendo como operador principal o BNH. As principais fontes de

recursos do SFH são provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

De acordo Ermínia Maricato (1996, p. 44), o modelo de intervenção SFH/BNH se tornou estratégico para a estruturação e consolidação do mercado imobiliário capitalista no Brasil. Através da disponibilidade de vultosa soma de recursos, não promoveu apenas a dinamização da produção de imóveis nas cidades brasileiras, mas estendeu sua atuação para o financiamento de obras de saneamento básico, e infraestrutura urbana, numa escala jamais vista.

O BNH foi a principal instituição federal de desenvolvimento urbano da história brasileira, na qualidade de gestor do FGTS e da formulação e implementação do SFH e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS). Entre 1964 e 1986, ano em que o Banco foi extinto por decreto federal, o Estado promoveu o financiamento de aproximadamente 4 milhões de moradias por intermédio do Sistema Financeiro da Habitação, expressando uma notável capacidade de intervenção no espaço urbano. Entretanto, a despeito de sua escala de atuação, bem como dos resultados quantitativos obtidos, o BNH enfrentaria uma série de desafios na condução da política habitacional ao longo de sua existência.

Marta Arretche (2000) refere-se ao BNH como um banco de fomento responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento urbano e de forma mais particular dos programas de habitação e de saneamento básico, dotado de uma estrutura organizacional caracterizada pela centralização da formulação e do financiamento das políticas. Embora não se desconsidere a persistência do déficit habitacional, o governo federal instituiu através do BNH um conjunto de mecanismos institucionais e financeiros que tornaram possível a produção em larga escala de moradias destinadas à população de baixa renda, significativamente superior às experiências anteriores. O controle centralizado dos recursos financeiros associados ao forte poder de normatização permitiu o alinhamento dos estados e municípios, através de suas agências locais de execução, às decisões emanadas do governo federal (ARRETCHE, *op. cit.* p. 80).

A criação do BNH inaugura um modelo de intervenção e de gestão do Estado cujo formato se assentava na centralização de recursos numa agência federal, onde também eram formuladas as políticas a serem implementadas em todo o território nacional. A implementação das políticas nos estados e municípios era transferida às agências promotoras de âmbito local como as COHABs, designadas pelo BNH, enquanto a atividade de construção propriamente dita ficava a cargo do setor privado mediante processo de licitação.

Com a criação do FGTS (1966), o governo federal passa a contar com uma importante fonte de recursos destinada ao financiamento das políticas de desenvolvimento urbano, na área da habitação, saneamento básico e infra-estrutura. Apesar do enorme montante de recursos, resultante da arrecadação líquida do FGTS e do retorno de aplicações e empréstimos, o fato é que o BNH destinou uma parcela significativamente pequena aos financiamentos habitacionais para a população de baixa renda (Ibid., p. 80).

Apesar da crítica que se possa fazer ao reduzido alcance das intervenções do BNH no que diz respeito ao atendimento das demandas por moradia da população mais pobre, o modelo de política setorial criado em 1964 tem sua burocracia desarticulada nos anos 80, fato que, segundo Arretche, limitou enormemente a capacidade de iniciativa e de proposição de políticas de desenvolvimento urbano pelo governo federal até 1995. Com a extinção do BNH, que detinha as prerrogativas alocativas do FGTS e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal, adota-se critérios mais flexíveis no que diz respeito à alocação dos recursos (Ibid., p, 77).

Enquanto existiu, a própria burocracia do BNH estabelecia dificuldades para a alocação dos recursos que não estivessem em sintonia com os programas de desenvolvimento urbano. Com a extinção do Banco, a autoridade sobre o volume expressivo de recursos é transferida para a burocracia da CEF, abrindo não só a possibilidade de maior flexibilização na utilização dos recursos, como também permitindo que o órgão se tornasse mais sujeito às injunções de ordem política. Como destaca Arretche:

a substituição de uma burocracia insulada por uma burocracia mais suscetível a pressões políticas permitiu que os recursos do FGTS fossem utilizados com maior facilidade como instrumento de obtenção de lealdade política por parte do executivo federal (ARRETCHE, *op. cit.*, p. 86).

Cardoso ressalta o papel representado pelo BNH no modelo de política habitacional implementado a partir de 1967 um desenho institucional que influenciaria as políticas que fossem adotadas nos anos seguintes. Entre as características desse modelo merecem destaque: a criação de um sistema de captação de recursos, cujas maiores fontes eram o FGTS e o SBPE; a formulação e a operacionalização de programas federais que estabeleceram as diretrizes a serem adotadas nas localidades; a definição de uma agenda de redistribuição de recursos, subordinada às decisões centrais; a criação de agências responsáveis de âmbito local pela promoção direta das políticas (CARDOSO, 2003).

Ao se referir às avaliações críticas feitas à atuação do BNH, Cardoso destaca como um dos elementos centrais a própria lógica que sustentava o funcionamento do sistema, qual seja, as contradições inerentes aos dois grandes objetivos presentes na política habitacional: “o de alavancar o crescimento econômico e o de atender à demanda habitacional da população de baixa renda” (Ibid., p. 7).

Ao focalizar suas prioridades sobre os estratos de renda mais elevada, que representavam uma demanda efetiva pelos bens imóveis, o BNH promoveu um grande crescimento imobiliário, que acabou por gerar efeitos multiplicadores bastante relevantes. Entretanto, devido às limitações salariais, o financiamento às camadas mais pobres revelou-se mais problemático, ao mesmo tempo em que gerou elevada inadimplência entre os setores que tiveram acesso ao financiamento. Cardoso aponta a falta de subsídios combinada ao arrocho salarial, diante do elevado custo da moradia e do imperativo de correção real dos débitos, como responsáveis pela ineficácia do BNH, que gerou como consequência o crescimento da favelização e a expansão das periferias urbanas.

No período que inaugura a chamada Nova República, em 1985, o BNH encontra-se já em fase terminal, tendo acumulado ao longo de sua trajetória crescentes

déficits através do Sistema Financeiro da Habitação, culminando numa verdadeira crise institucional. Apesar das tentativas de correção de rumo implementadas, buscando alcançar o equilíbrio financeiro, as ações não foram capazes de compatibilizar a saúde financeira do órgão com a capacidade de pagamento de segmentos sociais diversificados.

O diferencial do BNH em relação às experiências anteriores repousava na centralidade que o banco ocupava, desenhado para ser o agente principal na formulação das políticas nacionais no campo da habitação e do desenvolvimento urbano. Além disso, buscava garantir a disponibilidade e o controle permanente de recursos, tornando-o assim, livre das dotações orçamentárias do governo federal (AZEVEDO, 1996, p. 76).

Azevedo sugere, em obra anterior, que a conformação de uma nova política habitacional sob o regime autoritário está fortemente vinculada à intenção do governo de mostrar sensibilidade em relação à questão social, ou seja, às necessidades das massas, sobretudo urbanas, despertadas politicamente no governo João Goulart. O lançamento do Plano Nacional de Habitação juntamente com o BNH é de importância política crucial para o novo regime, pois seria uma sinalização de que o governo estaria receptivo às demandas e necessidades sociais, além de arrefecer os ânimos e ao mesmo tempo garantir a legitimidade junto aos setores populares (AZEVEDO, 1982, p. 57).

Sendo assim, a eleição da habitação como eixo central da política urbana relaciona-se com as tensões nas favelas, das massas disponíveis e das migrações em direção às cidades, num momento em que as contradições urbanas ganham maior visibilidade pública. Inclusive, nessa direção, podemos entender a difusão da ideologia da casa própria, inserida na política do BNH, como forma de cooptação das massas urbanas. De fato, a política habitacional tornara-se o eixo central da política urbana. Para Azevedo:

não surpreende, diante de tal quadro, a subordinação da política urbana à habitacional, traduzida na liderança institucional do BNH, que faria do Serfhou um órgão a reboque daquele, em inversão de papéis (AZEVEDO, *op. cit.*, p. 59).

No período que se estende de 1964 até o final da década de 70, aparecem as primeiras tentativas no sentido da formulação de uma política urbana nacional, através da configuração de um modelo de planejamento que se torna hegemônico – em que o urbano é assumido como problema do desenvolvimento econômico – ancorado em uma visão economicista, técnica e modernizante, via adoção de políticas centralizadas orientadas para o conjunto das cidades, palco então de um acelerado processo de urbanização com conseqüente agravamento dos problemas urbanos, estes, percebidos como disfunções do crescimento econômico. Conforme Cardoso e Ribeiro:

A modernização e a centralização administrativas são os objetivos fundamentais da ação das políticas urbanas. O plano e o processo de planejamento cumprem um papel de ordenadores e racionalizadores da ação da pública sobre as cidades. A política é centralizada e constrói-se a idéia de um sistema nacional de planejamento (CARDOSO e RIBEIRO, L, *op cit.*, p.69).

Nesse contexto de afirmação de um modelo técnico-burocrático de planejamento de âmbito nacional, em que a modernização e a centralização administrativa constituem objetivos fundamentais das políticas urbanas, outros objetivos são perseguidos a partir de 1964. A concepção da política habitacional previa a geração de empregos capazes de absorver as massas trabalhadoras a dinamização do setor da construção civil e a abertura de oportunidades em setores diversos da economia brasileira (AZEVEDO, *op. cit.*, p. 60).

No que diz respeito ao atendimento da demanda representada pelas classes populares, através das Cohabs, a atuação do BNH mostrou limitações significativas, porque a lógica de rentabilidade exigida pelo sistema, juntamente com os mecanismos de indexação das prestações, era incompatível com os níveis salariais da população de baixa renda, a quem a princípio, destinava-se às moradias produzidas. Ressalta-se que fatores externos à atuação do banco, como a política de compressão dos salários e a conseqüente perda do poder aquisitivo dos trabalhadores, contribuíram para esse resultado insatisfatório (AZEVEDO, 1988).

Quando comparado às soluções anteriores, o modelo de política habitacional conduzido pelo BNH apresenta inovações. Tratava-se em primeiro lugar de um banco; os financiamentos concedidos previam mecanismos como a correção monetária, como forma de compensação inflacionária. E operava-se com a articulação do setor público – responsável principal pelo financiamento do sistema – com o setor privado, ao qual cabia a execução da política habitacional propriamente dita (Ibid.).

Diante do objetivo do governo federal de imprimir na dinâmica de atuação dos órgãos públicos um caráter de racionalidade econômica e administrativa de tipo empresarial com o propósito de garantir a auto-sustentação financeira, desonerando assim o tesouro nacional, foram adotados critérios técnicos-financeiros na política habitacional que correspondiam a esses princípios, como Azevedo destaca:

corolário dessa política foram a adoção da correção monetária, a estratificação do mercado por faixas de renda e as exigências de remuneração do capital investido, que seriam decisivas, provocando o deslocamento dos objetivos sociais, relegados a posição subalterna, no desdobrar do processo (Ibid., p. 62).

Embora o reajuste das prestações estivesse vinculado ao aumento do salário mínimo, o plano de financiamento destinado à população de baixa renda (de um a três salários mínimos) previa que o cálculo dos saldos devedores seria baseado na UPC, que mesmo apresentando índices de correção menores do que da inflação, ainda eram bem superiores que as correções dos salários das classes trabalhadoras.⁶

Ainda comparando às experiências do período populista, a atuação do BNH ao longo de 17 anos pode causar, à primeira vista, uma impressão de grandiosidade, visto que foi capaz de produzir mais de 1 milhão de moradias populares. No entanto, considerar de forma isolada os valores absolutos de unidades habitacionais produzidas não parece ser suficiente para se avaliar o real impacto de uma política desse tipo. Naturalmente, para efeito de comparação é necessário considerar o contexto em que

⁶ A UPC era uma unidade de variação monetária, expressa em cruzeiros, cuja variação trimestral tinha por referência a uma mesma proporção do Índice Geral de Preços, apurado pela Fundação Getúlio Vargas (Ibid., p. 63).

cada uma das experiências no campo da política habitacional efetivou-se, levando em conta as diversas variáveis que precisam ser consideradas para efeito de uma avaliação mais precisa (AZEVEDO, 1982, p. 118).

Se no período populista, conforme vimos, o alcance das políticas de habitação popular ficou muito aquém das necessidades de seu público-alvo, no período do regime militar a atuação do BNH não foi capaz de reverter a questão relacionada à carência de moradias populares nem impedir o aumento das habitações de padrão construtivo mais precário. Além desse fato, cabe destacar que do total dos recursos do FGTS disponibilizados para o financiamento de moradias até o final de 1980, cerca de 65% foi destinada ao atendimento das camadas de renda média e alta. Como agravante, deve-se mencionar o fato de que os investimentos realizados na construção das unidades habitacionais de padrão popular são bens menores se comparados àqueles destinados aos estratos de maior renda (AZEVEDO, *op. cit.* p. 92).

Portanto, o modelo de política habitacional empreendido pelo BNH a partir de 1964, fundava-se num conjunto de características que deixaram marcas importantes que se projetaram na estrutura institucional e na concepção da política habitacional nos anos que se seguiram à extinção do Banco. Merecem destaque os seguintes elementos:

- A criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de um montante significativo de recursos representado pelo FGTS e o SBPE;
- A criação e operacionalização de uma série de programas que foram capazes de estabelecer, em nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas de forma descentralizada, pelos órgãos encarregados de sua execução;
- A formulação de uma agenda de redistribuição de recursos que funcionou principalmente em nível regional, a partir de critérios definidos de forma centralizada;
- A criação de uma rede de agências localizadas nos estados da federação, que assumiram a responsabilidade pela operação direta das políticas, cujas diretrizes e recursos partiam do órgão central.

Para concluir, quando se leva em conta o desempenho da política de habitação empreendida pelo BNH, o saldo de sua atuação deixa claro que o que prevaleceu foi na verdade o privilégio da lógica da rentabilidade, em detrimento dos objetivos sociais. A crítica central a ser feita ao modelo de atuação do BNH, como órgão formulador e condutor da política urbana e habitacional no país, foi sua incapacidade de atender a população de baixa renda, objetivo que justificou sua criação. Com a extinção do BNH em 1987, como banco de fomento à moradia, suas atribuições e responsabilidades na condução da política habitacional foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF).

2.5 O DIREITO À MORADIA: A EMERGÊNCIA DE UM NOVO PADRÃO DE POLÍTICA HABITACIONAL

Conforme se tentou demonstrar na sessão precedente, um conjunto de elementos podem ser ressaltados para diferenciar a dinâmica de atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, a Fundação da Casa Popular e o Banco Nacional da Habitação: a escala de produção das unidades habitacionais (articulada à demanda em cada período considerado); o alcance social dos programas; a concepção ou a filosofia de caráter mais ou menos mercantil de cada órgão; a origem e a sustentabilidade dos recursos destinados à implantação dos programas; maior ou menor grau de autonomia em relação ao controle dos recursos, entre outros.

No entanto, a despeito das eventuais diferenças que possam ser identificadas na forma de atuação e alcance dos programas implementados pelos referidos órgãos, o traço comum que podemos identificar nessas soluções de política habitacional popular, é o fato que se constituíram em experiências que não incorporam a concepção da moradia enquanto direito universal – mesmo em uma experiência como a da Fundação da Casa Popular, cuja concepção, conforme vimos, acenava para uma ampliação do

acesso, recuperada posteriormente na agenda reformista dos anos 80 – direito este somente institucionalizado na conjuntura de redemocratização do país.

Levando em consideração o panorama apresentado, o nosso ponto de vista considera que a Constituição Federal de 88 representa uma inflexão, na qual a função social da cidade e da propriedade passa a se constituir em elementos centrais da política urbana. Antes da adoção dessa concepção e dos instrumentos a ela relacionados, a propriedade privada da terra urbana representava um impedimento ou uma limitação à intervenção do poder público através da política habitacional popular – sobretudo no campo da regularização fundiária e da urbanização – já que não cabia ao Estado realizar nenhum tipo de melhoria em áreas privadas ocupadas ilegalmente, o que implicava em uma intervenção pública restrita na forma de políticas de assistência social. A concepção de função social da propriedade e da cidade abre novas possibilidades para a intervenção pública, ao subordinar a propriedade privada aos interesses coletivos.

Nesse sentido, a emergência de um novo arcabouço institucional-jurídico representado pela nova Carta Magna e, sobretudo, com a posterior aprovação do Estatuto da Cidade, prevê princípios e instrumentos, conforme veremos no próximo capítulo, que podem conformar um novo modelo de gestão urbana e, conseqüentemente influenciar novos desdobramentos no campo da política nacional de habitação popular.

3. A POLÍTICA HABITACIONAL PÓS-88: A INCORPORAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Nesse capítulo, consideramos o novo quadro jurídico-institucional inaugurado com a elaboração da Constituição Federal de 1988, que conforme veremos, incorpora novos instrumentos potencialmente capazes de possibilitar avanços concretos no horizonte da aplicação de políticas públicas no tocante à habitação popular, sobretudo após a aprovação do Estatuto da Cidade, lei federal que regulamentou os artigos referentes à política urbana.

3.1. O CONTEXTO DE AGRAVAMENTO DOS PROBLEMAS URBANOS

O panorama político e social que emerge a partir do processo de redemocratização do país, batizado de Nova República, no que diz respeito à política habitacional do governo federal, apresenta um cenário caracterizado pelo elevado índice de inadimplência, crise financeira, baixo alcance social, movimentos de mutuários organizados em âmbito nacional, além da expectativa de reforma do sistema sem penalização dos adquirentes (AZEVEDO, 1996, p. 79).

Com a extinção do BNH, juntamente com a crise econômica que se abateu sobre o país, a política habitacional sofre forte retração, uma crise que se refletiu de forma mais intensa na atuação das Companhias Estaduais de Habitação, que, com exceção de São Paulo, sofreram forte restrição e muitas vezes paralisação de suas atividades, como decorrência da elevada inadimplência dos mutuários. Ilustrativo dessa crise é o caso do Rio de Janeiro, conforme Cardoso, Araujo e Coelho:

Não foi diferente o que ocorreu com a Cehab-RJ, cuja atuação foi progressivamente reduzida, ficando sujeita às possibilidades de

transferência de recursos do governo federal, via emendas orçamentárias, ou ao acesso aos recursos do FGTS, fortemente restringidos a partir de 1994, quando se passou a exigir critérios rígidos de capacidade financeira de endividamento para o repasse (CARDOSO, ARAUJO e COELHO, 2007).

O final da década de 70 marca o período de esgotamento do modelo econômico desenvolvimentista adotado no Brasil, deixando como herança o agravamento da questão urbana, particularmente o problema da expansão da informalidade no que diz respeito à ocupação do solo urbano, fenômeno mais acentuado nas grandes cidades do país. Há pouco mais de dez anos, Ermínia Maricato apontava que a ilegalidade no uso do solo, bem como a ilegalidade das edificações em meio urbano já atingia mais de 50% das construções nas grandes cidades brasileiras, uma situação que ocorreu às margens das legislações de uso, parcelamento e ocupação do solo, leis de zoneamento e de edificação (MARICATO, 1996, p. 21).

Evidentemente que a escala que assumiu nossos problemas urbanos, que se avolumaram no decorrer das décadas, criando inclusive dificuldades para o enfrentamento eficaz dos mesmos, está intimamente associada à omissão do poder público em relação à cidade real. Nunca é demais lembrar que o agravamento das condições de vida urbana ao longo dos anos não atingiu igualmente a todos e nem com a mesma intensidade. No que diz respeito especificamente à questão da moradia, os maiores encargos sem dúvida alguma recaíram sobre a massa de trabalhadores pobres, a quem coube em grande parte, providenciar pelos próprios meios uma solução de como morar na cidade.

Além da precariedade das condições de habitação, da falta de infra-estrutura e de serviços públicos que caracterizam atualmente nossas cidades, a população de baixa renda ainda se vê submetida a um processo de destituição simbólica, que, guardadas as devidas diferenças, assemelha-se à situação vivenciada pela população residente em localidades mais pobres das sociedades centrais, conforme análise de Wacquant, que destaca os efeitos negativos representados pelo estigma que recai sobre seus habitantes.⁷

⁷ Nesse trabalho, Wacquant traça um quadro comparativo da marginalidade urbana entre o que o autor designa de hiper gueto norte-americano e a periferia francesa localizada na Grande Paris, que a despeito

Ao se referir às fases da formação urbana brasileira, Luiz C. Ribeiro identifica as raízes do nosso atual modelo de desenvolvimento urbano no projeto econômico desenvolvimentista, ou seja, o ciclo mais recente da industrialização nacional. Citando Celso Furtado, o autor afirma que a fase da industrialização correspondente ao desenvolvimento associado, constituiu-se, na verdade, num processo de modernização – e não de desenvolvimento – através da importação dos modelos culturais dos países centrais (FURTADO *apud* RIBEIRO, L, 2003).

Para que esse projeto da modernização pudesse ser viabilizado, foram necessárias a realização e manutenção de uma estrutura caracterizada por níveis elevados de concentração da renda e da riqueza, processo que contou com a participação ativa do Estado. O resultado desse modelo foi a estruturação de um processo de industrialização acompanhado da geração de uma crescente massa marginal, que se encarregou de criar, pelo menos em parte, os meios de sua reprodução social.

A nosso ver, a extensão ocupada pelos espaços da informalidade representados principalmente pelas favelas e pelos loteamentos clandestinos das periferias urbanas, só pode nos levar à conclusão de que as ações – como também as omissões – realizadas pelo Estado no campo das políticas urbanas, não foram capazes de obter resultados satisfatórios no sentido da adoção de um modelo urbano menos contraditório, modelo este, que se acentua durante a ditadura militar.

A despeito do arsenal técnico e administrativo posto a serviço do planejamento urbano oficial e tecnocrático, as intervenções do governo central não foram capazes de conduzir a resultados adequados em termos de uma eficaz normatização no uso e na ocupação do solo urbano, o que acabou por favorecer a intensificação da dinâmica de produção informal da moradia pelos setores de populares.

de serem configurações sócio-espaciais distintas, exibem situações semelhantes caracterizadas pela violência, abandono ou fraca penetração do Estado, fragilidades das instituições públicas, vivências cotidianas marcadas pelo peso do estigma, segregação, desemprego, entre outros problemas (WACQUANT, 2001).

Sabe-se que até mesmo a política habitacional representada pelo programa de erradicação de favelas, além de seu caráter autoritário, não se mostrou uma experiência à qual se pudesse atribuir resultados satisfatórios.⁸

Comentando o Caso do Rio de Janeiro, Lícia Valladares afirma que a política de remoção encontrou forte resistência por parte dos moradores de favelas, sobretudo em virtude da perda da acessibilidade aos locais de trabalho, visto que demandaria mais tempo de deslocamento (além do aumento do custo das passagens) devido à deficiente oferta de transporte, à baixa qualidade das moradias oferecidas, bem como o rompimento dos laços de sociabilidade. Tais fatores, conjugados ao custo do financiamento das moradias do BNH destinadas aos setores de baixa renda, teriam realimentado um processo de crescimento e de formação de novas favelas.⁹

A desarticulação da estrutura institucional do BNH e a transferência da condução da política habitacional para a Caixa Econômica Federal só fizeram agravar ainda mais os problemas, sem que se buscasse soluções mais consistentes para o problema da moradia popular. De acordo com Azevedo (1996), ao se transferir para a CEF as atribuições do BNH, em especial a condução da política habitacional, passou-se a depender de uma instituição cujo formato não permitia considerar esse tema como objetivo central. Além disso, ainda que a CEF possa ser considerada como agência financeira de vocação social, seus parâmetros de atuação a aproximam de um banco comercial, na medida em que persegue o equilíbrio financeiro e a rentabilidade do capital investido. Dentro dessa lógica de atuação, seria natural que essa instituição apresentasse limitações na dinamização de programas habitacionais de caráter mais alternativo, de forma a atender os setores sociais de menor renda.

O que a experiência tem demonstrado, olhando a trajetória dos programas estatais desenhados para atender o provimento da habitação para os setores populares no

⁸ A Coordenadoria da Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (CHISAM), vinculada ao Ministério do Interior, foi criada em 1968 para ser o órgão do governo federal que se encarregaria da política de remoção de favelas (VALLADARES, 1978).

⁹ L. Valladares salienta que a despeito de alcance nada desprezível do programa de remoção, considerando o período de 1962 a 1974, o fato é que as favelas não só continuaram a se afirmar no espaço urbano, com também sofreram um crescimento espantoso em diversos bairros da cidade (Ibid., p. 44).

Brasil, é que parece haver um permanente impasse de difícil solução que acompanha o período populista, o período da ditadura militar e o momento mais recente, já marcado pela conjuntura de redemocratização, onde temos a sucessão de vários governos eleitos via processo democrático. Esse impasse em torno da questão habitacional é a expressão do fato de que a moradia é um bem cujo preço ainda é inacessível aos setores de baixa renda. Azevedo sintetiza bem a questão:

Nessas circunstâncias, a política habitacional enfrenta um dilema de difícil solução: se subsidia em maior escala, compromete drasticamente a produção quantitativa de casas; se busca um nível maior de eficácia - através de retorno de parte do capital aplicado -, exclui uma considerável parcela da população dos programas tradicionais de habitação popular (AZEVEDO, 1997, p. 27).

Se, conforme vimos, o desempenho do BNH não atendeu satisfatoriamente a demanda por moradia popular, da mesma forma, a partir de sua extinção em 1985, a sociedade brasileira não foi contemplada pelos governos subseqüentes com uma política de habitação consistente, de forma a reverter o processo de expansão da informalidade no que diz respeito à ocupação do solo urbano.

Marta Arretche sustenta que o desmonte de uma estrutura burocrática especializada como resultado da extinção do BNH modificou de forma radical o terreno de formulação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano do governo federal. Segundo a autora, embora a descentralização já fosse uma temática a ser considerada na agenda de reforma do setor, a desarticulação de uma burocracia federal concorreu para limitar a capacidade de iniciativa e de proposição no campo das políticas do governo federal até 1995. Nas palavras da autora:

Na ausência de uma coalisão coesa e de uma burocracia federal capaz de conduzir um processo de reformas, seja no espaço propiciado pela Assembléia Nacional Constituinte, seja por iniciativa ministerial, não surgiu no cenário federal até 1995 qualquer programa ou regra legal que incentivasse reformas destas políticas (ARRETCHE, *op. cit.*, p.77).

Diante da problemática e da dimensão que assumiu no Brasil, tanto no que diz respeito ao déficit quanto à extensão da informalidade do processo construtivo, a questão habitacional tornou-se um dos temas de maior relevância social, impulsionador da mobilização dos movimentos sociais, entidades profissionais e órgãos da sociedade civil atuantes na cena política do período recente em defesa de um modelo urbano mais democrático e menos concentrador.

De fato, o déficit habitacional brasileiro, basicamente urbano, estava estimado em 2000 em cerca de 6,6 milhões de unidades, concentrado, sobretudo, nas camadas de menor renda, o que impõe grande desafio ao poder público no sentido da formulação de uma política nacional de habitação direcionada para os setores populares.

3.2. A CONSTITUINTE E MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA (MNRU)

Refletindo o movimento de abertura política a partir de 1979, a vida associativa ganha novo fôlego no país, ultrapassando a postura de subordinação política e apatia característica do período precedente, de forte controle exercido pelo Estado.

A década de 70, em virtude do quadro caótico e de intensas desigualdades sociais e de deterioração da qualidade de vida decorrentes do modelo econômico implantado pelo regime autoritário, conduziu a uma valorização política da questão urbana, refletida no crescimento e na mobilização de movimentos sociais em torno da luta pela melhoria de suas condições urbanas de vida. Diversos movimentos formados de favelados, inquilinos, mutuários, posseiros, entre outros, uniram-se a entidades de assessoria e entidades representativas de grupos técnicos vinculadas à problemática urbana. O ponto que assegurou identidade a esses movimentos foi o fato de terem como bandeira de luta a defesa em torno do tema da reforma urbana.¹⁰

¹⁰ Ana Clara T. Ribeiro define Reforma Urbana como “/.../ o conjunto de processos sociais e institucionais que, expressando ideais de justiça social no espaço urbano, adquiriu visibilidade pública, no país, a partir dos momentos que antecederam a instalação da Assembléia Nacional Constituinte” (RIBEIRO, A, 1990, p. 13).

É justamente nesse cenário de mobilização política e social que se consolida o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU – introduzindo no debate da nova constituição questões referentes à gestão municipal, do planejamento e da condução da política urbana. Por ocasião da instalação do processo constituinte, a mobilização social canalizou esforços que se orientaram para a formulação de um novo modelo de política e de gestão urbana e que eram fundados em várias concepções presentes no debate acadêmico, orientações políticas e ideológicas, além das múltiplas experiências de luta e reivindicações sociais. Nas palavras de Santos Júnior:

Com efeito, podemos afirmar hoje que uma das prioridades das correntes intelectuais e políticas progressistas é a *reforma urbana*, entendida como a síntese de um novo diagnóstico da questão urbana brasileira, um ideário de transformação da cidade e um modelo de intervenção (SANTOS JUNIOR, *op. cit.*, p. 43).

A proposta defendida e encaminhada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, procurou se centralizar principalmente nos chamados direitos urbanos, portanto ligados diretamente ao papel do Estado como esfera responsável pela reprodução social, além da defesa de uma nova concepção de democracia que incorpora a participação popular na gestão da cidade (CARDOSO, 2003, p. 31).

Os anos 80 marcam, portanto, o momento a partir do qual emergem propostas a favor da adoção de um modelo social mais redistributivo, como forma de superar o caráter conservador que sempre marcou as políticas públicas no Brasil (RIBEIRO, L, 1995, p.110).

Esse período caracteriza-se pela afirmação de uma agenda democrática de reforma social, situando-se num contexto de questionamento do regime militar. Com o avanço do processo de democratização do país, colocou-se como imperativo a reordenação das políticas sociais, no sentido de oferecer respostas para o enfrentamento das desigualdades através do alargamento do sistema de proteção social, orientando-se pelo princípio do universalismo das políticas, como forma de buscar a reversão do quadro geral de carências estruturais da sociedade brasileira.

No que diz respeito especificamente à questão urbana, a atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, expressando ideais de justiça social, influencia a formulação de um novo modelo de política de desenvolvimento urbano expresso no ideário da reforma urbana. A luta pela reforma urbana, desencadeada por um movimento de âmbito nacional, unificado em torno da questão da moradia popular nas cidades brasileiras, exerceu papel central na formulação da política urbana e habitacional, consolidada ainda que parcialmente na Constituição de 88, com desdobramentos posteriores nos processos de elaboração de constituições estaduais e leis orgânicas municipais.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana-MNRU ganha impulso durante o processo constituinte. Passa a integrar as Plenárias Pró-Participação Popular na Constituinte. A proposta de emenda que recolhe 140.000 assinaturas, e é parcialmente inserida na Constituição Federal. Posteriormente, o MNRU passa a atuar nos processos estaduais e municipais de reforma institucional e jurídica (RIBEIRO, L, *op. cit.*, p. 113).

Apoiando-se na idéia da função social da cidade, a emenda popular pela reforma urbana pautou-se pela posição contrária aos interesses de setores responsáveis do capital pelo quadro atual de segregação e exclusão social nas cidades brasileiras. Ana Clara T. Ribeiro assinala que a emenda popular pela reforma urbana:

*/... assumiu posição contrária à absoluta hegemonia exercida, até hoje, pela propriedade privada do solo urbano; aos múltiplos processos de privatização dos equipamentos coletivos, dos serviços públicos e da infra-estrutura urbana; ao recuo da esfera pública no direcionamento do crescimento urbano; aos processos de repressão à luta desenvolvida pela população para o alcance de condições de sobrevivência no espaço urbano; aos processos de especulação com a terra urbana e à falta de visibilidade nas políticas urbanas (RIBEIRO, A, *op. cit.*, p. 15).*

Ainda que o processo não tenha ocorrido sem dificuldades e limitações, conforme destaca a autora, o capítulo referente à política urbana contempla o

reconhecimento da idéia da função social da cidade, como atribuição da esfera municipal a ser implementada pelo Plano Diretor, conforme exigência constitucional, para cidades com mais de vinte mil habitantes. A política urbana, a ser formulada pelos municípios deverá atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, tendo em vista assegurar a garantia e a melhoria das condições de vida de seus habitantes.¹¹ Neste sentido, o ideário da reforma urbana referencia-se na crítica ao urbano concebido como fonte de acumulação. A tal visão imediatista do capital, a perspectiva da reforma urbana é contraposta por uma visão da cidade como valor de uso, onde deve prevalecer o direito à cidade.

Posicionando-se criticamente em relação ao modelo tecno-burocrático e centralizado de planejamento, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana estava balizado por propostas que buscavam a efetiva superação dos problemas relacionados às condições de vida na cidade, sobretudo das camadas populares. De acordo com Ribeiro e Santos Júnior o projeto da reforma urbana, centrado na adoção de um novo modelo de gestão e política urbana pautava-se pelas seguintes orientações:

- Implantação da gestão democrática da cidade, objetivando a ampliação do espaço da cidadania, além da melhoria da eficácia e da eficiência da política urbana;
- Redefinição das relações intergovernamentais, bem como nas relações governo-cidadania, seja através da municipalização da política urbana e da adoção de mecanismos de participação popular nas decisões do governo;
- Introdução de instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, entre outros) objetivando o fortalecimento da regulação pública do solo urbano, que esteja de acordo com os princípios da função social da propriedade e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;

¹¹ Segundo o Estatuto da Cidade, as funções sociais da cidade são compreendidas como o direito que todo cidadão tem de acesso aos seguintes benefícios: moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encosta, segurança e preservação do patrimônio cultural e ambiental.

- Inversão de prioridade no que se refere à política de investimentos urbanos, de forma que possa reverter a lógica de acesso seletivo aos benefícios urbanos, favorecendo efetivamente as necessidades de consumo das camadas populares (RIBEIRO, L e SANTOS JUNIOR, 1993, p. 54).

Portanto, no ideário da reforma urbana, está claramente presente a proposta de integração social dos setores excluídos e o acesso dos mesmos aos benefícios urbanos, a partir da universalização de direitos que se expressariam na Constituição de 1988. Expressa ainda as aspirações de superação da histórica segregação sócio-espacial observadas nas cidades brasileiras e de regulação da lógica da apropriação privada do solo urbano por diversos agentes ou setores do capital, responsáveis – juntamente com a participação ou omissão do Estado – pelo acesso seletivo às oportunidades sociais da cidade.

Como se sabe, as intervenções do poder público sobre o espaço urbano, através da construção de infra-estrutura ou de equipamentos e serviços, geram fortes impactos sobre o processo de ocupação e uso do solo urbano. Ao discutir a distribuição de serviços e bens de uso coletivo a partir de uma teoria da causação circular, Vetter e Massena ressaltam que as ações do Estado geram uma distribuição espacial de benefícios líquidos, o que provoca como efeito uma alteração na superfície de preços no mercado da terra urbana. Ainda como consequência, essa alteração da estrutura dos preços influi na segregação residencial das famílias, de acordo com o grupo de renda. Em virtude da maior demanda efetiva por serviços urbanos devido ao maior poder aquisitivo e a maior capacidade de influência, os grupos sociais de renda mais elevada tendem a receber a maior parte dos benefícios líquidos disponibilizados pelo Estado, realimentando o permanente ciclo de produção da segregação sócio-espacial, configurando um espaço urbano caracterizado pela hierarquia social.¹²

Por tudo isso, é fundamental repensar o papel do Estado na regulação do uso do solo e na gestão de uma política de desenvolvimento urbano capaz de subordinar os

¹² “O espaço cria desigualdades, uma vez que a localização de cada novo serviço favorece ou desfavorece os que se acham ao alcance dele, e, assim sendo, redistribui os benefícios e os malefícios.” (SMITH *apud* VETTER e MASSENA, 1981, p. 58).

interesses privados aos coletivos, a partir da idéia da função social da propriedade, e promover o efetivo direito à cidade.

Obviamente que a redemocratização e o restabelecimento das eleições, juntamente com o processo constituinte não podem ser considerados como acontecimentos e conquistas que faria por si só surgir um novo modelo de intervenção pública na política urbana e, em especial, na política de habitação popular. Foi preciso mais algum tempo para que se desse a regulamentação do capítulo referente à política urbana, fato ocorrido em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade, conforme veremos na próxima sessão.

3.3. OS PLANOS DIRETORES E O ESTATUTO DA CIDADE

O Plano Diretor, determinado como obrigatório pela Constituição de 88, converteu-se em importante instrumento de materialização de um novo modelo de planejamento capaz de garantir efetivamente o pleno desenvolvimento da função social da cidade. Um de seus maiores desafios, além da reconstituição urbanística, é a integração efetiva das áreas de baixa renda à chamada cidade formal. Sua importância ultrapassa o enfoque meramente técnico (instrumento de ordenamento e zoneamento do território), para se ajustar ao imperativo da cidadania plena, que se traduz na ampliação das oportunidades de acesso aos bens e serviços urbanos, entre os quais se inclui a moradia, traduzindo-se no direito universal à cidade.

No contexto de redemocratização do país, ainda que a prática planejadora fosse objeto de desconfiança por parte da sociedade, por motivos já vistos, os planos diretores são reconhecidos como instrumentos de grande importância estratégica na concretização dos objetivos e ideais da reforma urbana. Segundo Ribeiro e Santos Junior:

Em primeiro lugar, em razão do disposto na Constituição (artigo 182), que vinculou a adoção dos novos mecanismos de regulação do solo ao disposto no plano. Em segundo, porque o Movimento Nacional pela Reforma Urbana passa a considerar os planos diretores importantes instrumentos de implantação de novos padrões de gestão da cidade (RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, *op. cit.*, p. 53).

Diversos instrumentos são anexados aos planos diretores como mecanismos de ordenamento e uso do solo, tendo como objetivo limitar a propriedade privada do solo urbano, subordinando-a às necessidades coletivas. O capítulo da política urbana, incorporado na Constituição Federal de 88, contém o princípio da função social da cidade e da propriedade. No entanto, a propriedade cumpre sua função social quando atende as exigências expressas no Plano Diretor, o que para sua efetiva realização naturalmente condiciona-se às negociações travadas em cada localidade, que conforme sabemos, envolve a disputa entre interesses diversos.

Referindo-se ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal e dos setores mais conservadores por ocasião das discussões travadas na Assembléia Constituinte, Grazia afirma que houve aceitação do princípio da função social da propriedade e da cidade, desde que estivesse atrelado a uma Lei Federal e ao Plano Diretor, “contrariando, dessa forma, as aspirações depositadas pela sociedade civil quando da apresentação da Emenda Popular pela reforma Urbana” (GRAZIA, 2003, p. 59).

De qualquer forma, as eventuais limitações não invalidam a relevância e a inovação do Plano Diretor como importante instrumento legal, que estabelece as diretrizes para a ocupação da cidade, orientando a atuação do poder público no sentido de assegurar melhores condições de vida urbana, contando para tanto com um conjunto de mecanismos capazes de possibilitar a implementação da política urbana.

Como forma de conter o caráter especulativo da terra urbana, instrumentos jurídicos, constitucionais e urbanísticos foram introduzidos nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais que informam a elaboração dos Planos Diretores:

- Instrumentos Constitucionais – prevêm a garantia da função social da cidade, direito à moradia, legitimação extraordinária, usucapião especial urbano, separação do direito de construir do direito de propriedade;

- Instrumentos Urbanísticos – formação de estoque de terras, solo criado, direito de superfície, direito de perempção, parcelamento e edificação compulsória, desapropriação por interesse social;
- Instrumentos tributários e financeiros – imposto sobre lucros imobiliários, imposto progressivo sobre terrenos ociosos, contribuição de melhorias, taxas e tarifas diferenciadas por zonas segundo os serviços públicos oferecidos, fundos destinados ao desenvolvimento urbano.

Os planos diretores devem ser percebidos como instrumentos de gestão política da cidade, isto porque o espaço urbano é na verdade o *locus* de embate de diferenciados agentes, representados por setores do capital – estes em luta pela apropriação de rendas e ganhos de origem diversa – e classes e camadas sociais para as quais a cidade representa um valor de uso.

Ao analisar o processo de produção/reprodução da exclusão e da segregação sócio-espacial, Ribeiro define o solo urbano como uma riqueza social que tem seu acesso regulado pelo direito de propriedade, riqueza esta que não se restringe a um pedaço de terra, “mas um conjunto de equipamentos (infra-estrutura) e serviços que lhe são próximos física e socialmente”. Embora a produção do solo urbano, juntamente com toda materialidade que o acompanha, seja resultado da produção social, o direito a seu acesso é restringido pela cobrança de diversas formas de renda apropriadas por aqueles que detém a propriedade (RIBEIRO, L, 1990, p. 75).

Conforme descrito pelo autor, o espaço urbano é compreendido como uma arena em que se confrontam interesses diversos, representados principalmente pelos seguintes agentes:

- Conjunto de empresas do ramo da construção encarregadas da produção do imobiliário;
- Empreiteiras encarregadas da produção da infra-estrutura urbana normalmente encomendada pelo Estado;
- Setores do capital vinculados à incorporação imobiliária;
- Conjunto de empresas que fazem a exploração de serviços de interesse público, como o sistema de transporte, sob a forma de concessão do Estado;

- Os proprietários fundiários e imobiliários;
- Distintos grupos sociais que disputam entre si pelo acesso à disponibilidade de bens e equipamentos urbanos, serviços públicos, amenidades e ganhos em termos simbólicos e de prestígio social em função da localização da moradia.

Nesse cenário de disputa e conflito entre interesses divergentes, os setores sociais de baixa renda precisam desenvolver meios através dos quais possam assegurar, ainda que precariamente, o acesso à moradia, seja através da solução favela, dos cortiços ou dos loteamentos irregulares e clandestinos da periferia.

Nesse sentido, o Plano Diretor deve indicar as estratégias para a definição de uma cidade mais justa, apresentando os caminhos e instrumentos, para que os investimentos em saneamento, transporte coletivo, equipamentos urbanos e habitação popular sejam adequadamente distribuídos de forma a beneficiar o maior contingente populacional possível.

O modelo de Plano Diretor que emerge das determinações da Constituição de 88 pode ser considerado segundo Cardoso, como “integrado”, à medida que busca estabelecer princípios ordenadores para grande parte das políticas municipais, sendo de alguma maneira, uma herança do SERFHAU.¹³ No entanto, os Planos Diretores do período SERFHAU mantinham como parâmetro fundamental os imperativos do desenvolvimento econômico, enquanto o atual modelo incorpora a questão referente à função social da propriedade e à gestão democrática da cidade como elementos centrais que norteiam sua elaboração. Conforme Cardoso:

[...], se os planos ainda permanecem segundo o modelo de integração das políticas, a ênfase no aspecto desenvolvimentista é claramente abandonada. Predomina, de forma generalizada, a idéia de um plano que trate, fundamentalmente, do equacionamento da questão social, tendo também como pano de fundo um aumento da eficiência da ação do poder público e a preservação do meio ambiente. A questão da

¹³ Instituído pela Lei Federal nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo foi criado para ser o órgão cujo objetivo era promover a elaboração de planos locais integrados em todo Brasil.

promoção do desenvolvimento econômico, embora presente no capítulo das diretrizes, não aparece como elemento estruturador dos planos. Pode-se dizer, neste sentido, que os planos diretores inovam em relação aos modelos anteriores (CARDOSO, *op. cit.*, p. 35).

Diversos planos diretores foram elaborados no Brasil, conforme as determinações previstas pela Constituição Federal de 88. No entanto, com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, os planos elaborados anteriormente tiveram que passar por um processo de requalificação, se submetendo dessa forma às determinações previstas naquela lei.

Somente com a aprovação do Estatuto da Cidade, ocorreu a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam especificamente da política urbana. Através dessa lei, criou-se um suporte jurídico fundamental para as intervenções municipais no campo do planejamento urbano, tendo em vista que passa a ser atribuição dos governos municipais:

promover o controle do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ocupação do território com justiça social. Nessas políticas públicas os interesses individuais dos proprietários necessariamente terão de respeitar outros interesses existentes nas cidades (GRAZIA, *op. cit.*, p. 44).

O Estatuto da Cidade ao regulamentar o capítulo referente à política urbana da Constituição Federal estabelece competências e atribuições dos municípios no sentido da definição do papel social da propriedade e do direito à cidade, a ser implementado pelo Plano Diretor¹⁴; bem como legitima como orientação nacional os princípios reformadores, dotando de maior força política propostas dos governos locais, que se respaldam nos instrumentos jurídicos previstos na naquela Lei. Em grande medida, a referida Lei incorpora em seu texto final as propostas mais centrais contidas no Fórum

¹⁴ Aqui o conceito de Plano Diretor perde influência de seu significado mais tradicional (modelo SERFHAU), para ganhar uma concepção referenciada no Estatuto da Cidade e no ideário da Reforma Urbana (CARDOSO, *op. cit.* P. 33).

Nacional da Reforma Urbana. Contudo, ao regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade vai além e legitima as concepções e princípios presentes no ideário da reforma urbana desde as reformas de base da década de 60.

Da mesma forma, Luiz César Ribeiro considera que todas as diretrizes, os objetivos e os instrumentos destinados ao controle do uso do solo urbano que estão contidos no Estatuto da Cidade:

expressam um sólido consenso social e político elaborado na sociedade brasileira neste longo processo histórico iniciado nos anos 60 em torno da questão urbana, da sua relevância e centralidade na construção de um projeto da sociedade igualitária e justa (RIBEIRO, L, 2003, p. 14).

Dois modelos de política urbana estão contidos no Estatuto da Cidade, conforme descrição de Ribeiro, expressando diferentes possibilidades de consenso e apoio às intervenções. O primeiro modelo é redistributivo e regulatório, pois prevê a captura de parte da renda gerada como consequência da expansão urbana, como forma de financiar a ação do poder público no sentido de equalizar as condições habitacionais e urbanas da cidade; além disso, pretende submeter o uso e a ocupação do solo urbano (a valorização da terra) às necessidades coletivas. Nesse modelo, o princípio da função social da propriedade e os instrumentos de uso e ocupação do solo urbano estão presentes, implicando em ações conflituosas, já que interfere em interesses relacionados às formas de acumulação urbana historicamente arraigados no país.

O segundo modelo é de caráter distributivo e relaciona-se com as ações destinadas à melhoria das condições habitacionais e urbanas, como regularização fundiária, urbanização de favelas, usucapião especial urbana entre outras, a cargo do poder público. Nesse caso, as possibilidades de apoio provavelmente são maiores justamente pelo fato dessas intervenções não comprometerem os ganhos dos interesses mercantis que atuam na cidade (RIBEIRO, L, *op. cit.*, p. 15).

A viabilidade jurídica trazida pelo Estatuto da Cidade representa um importante avanço na gestão urbana, à medida que é capaz de assegurar o previsto na constituição

de 88 em relação ao uso social da propriedade. Nesse sentido, o exercício do direito de propriedade perde seu caráter absoluto, deixando de figurar na esfera do direito privado para ser regulado no campo do direito público, inaugurando uma nova etapa além de um novo paradigma no que diz respeito ao tratamento da propriedade imobiliária no país (ALFONSIN, 2003).

O Estatuto da Cidade incorpora um conjunto de instrumentos urbanísticos que oferecem aos municípios a possibilidade de intervenção com vistas à efetivação do cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Para esta finalidade, o Capítulo II da referida Lei, que trata dos Instrumentos da Política Urbana, destaca os Institutos Tributários e os Institutos Jurídicos e Políticos, que se constituem em ferramentas capazes de induzir e normatizar as formas de uso e ocupação do solo urbano.¹⁵

Na verdade, a aprovação do Estatuto da Cidade se inscreve na reformulação do formato das relações que envolvem os três níveis de poder vigente no Brasil até o período imediatamente anterior à aprovação da Constituição Federal de 1988. A redefinição de papéis, sobretudo a transferência de atribuições e competências do governo federal para os subníveis de poder, através do processo de descentralização administrativa e de reforma fiscal, sinaliza para novas perspectivas no campo da elaboração das políticas urbanas, em especial a política de habitação.¹⁶

¹⁵ Os instrumentos de ordem tributária e financeira previstos no Estatuto da Cidade, são o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; contribuição de melhoria e incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Quanto aos instrumentos de caráter jurídico e financeiro podemos destacar: desapropriação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; direito de superfície; direito de preempção; usucapião especial urbano; operações consorciadas e regularização fundiária (Artigo 4º, incisos IV e V).

¹⁶ Entre outras atribuições, compete à União promover, por iniciativa própria e em conjunto com os estados, o Distrito Federal e o municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (ESTATUTO DA CIDADE, cap. 1, art. 3º (III)).

3.4. O NOVO PADRÃO DE POLÍTICA HABITACIONAL E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS

Nessa sessão, tomaremos como referência o estudo realizado por Cardoso, em torno das experiências na área da habitação popular no contexto de descentralização administrativa e fiscal dos municípios brasileiros.

A década de 80 representa o momento a partir do qual verifica-se uma inflexão no que diz respeito à política habitacional, num contexto marcado pela emergência do processo de descentralização que encontra seus fundamentos na Constituição Federal de 88. A trajetória de descentralização nesse sentido inverteu a dinâmica do período precedente, baseada na ação de órgãos federais de alta densidade institucional e de forte centralização no que diz respeito ao controle de grande volume de recursos (CARDOSO, 2006).

A década de 90 pode ser identificada como um momento em que o governo federal passa a transferir ou delegar aos estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas sociais. De acordo com Marta Arretche, em 1997, instâncias colegiadas estaduais, organizadas de forma paritária entre estados e municípios eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos representados pelo FGTS, principal fonte de financiamento dos programas de habitação e de saneamento (ARRETCHE, 2000).

Independente do grau ou da intensidade que esse processo assumiu, tendo em vista a grande heterogeneidade dos municípios brasileiros em relação à sua capacidade fiscal e técnico-administrativa, é inegável a configuração no país de um novo formato institucional, em que as relações intergovernamentais são redefinidas, através da transferência de atribuições e competências da esfera federal para os subníveis de poder, representados por estados e municípios (ARRETCHE, *op. cit.* p. 16).

O modelo de centralização fiscal e administrativa que vigorou durante o regime militar deixava uma estreita margem decisória para estados e municípios no que diz respeito à autonomia da aplicação dos recursos repassados pela esfera federal. No plano político, Marta Arretche sugere que o Estado brasileiro se configurou, na prática, como

um Estado unitário, uma vez que o poder político dos níveis subnacionais emanavam do governo central durante esse período. Ao comentar as características desse sistema, a autora afirma que:

Foi um Estado dotado destas características que consolidou o Sistema Brasileiro de Proteção Social, até então um conjunto disperso, fragmentado, com reduzidos índices de cobertura e fragilmente financiado de iniciativas governamentais na área social. Esta forma de Estado moldou uma das principais características institucionais do sistema brasileiro: sua centralização financeira e administrativa. As políticas federais de habitação e saneamento básico eram formuladas, financiadas, e avaliadas por uma agência federal e executadas por uma série de agências locais dela dependentes. (ARRETCHE, *op. cit.*, p. 46)

Enfim, centralização política, fiscal, administrativa e técnica foi o modelo vigente do Estado brasileiro, cujas bases sofrem profundas alterações com o processo de democratização, que restabelece as eleições diretas em todos os níveis de governo e com o processo de descentralização fiscal determinado pela Constituição Federal de 88.

Nesse novo contexto de redefinição das características institucionais no Brasil, que vem ganhando contornos mais nítidos a partir dos anos 90, Cardoso realiza um balanço das ações no campo da habitação de interesse social, procurando identificar os limites e possibilidades do processo de descentralização, ressaltando as experiências de âmbito local, particularmente os programas de caráter mais alternativo. Para tanto, o autor detém-se sobre os municípios de seis regiões metropolitanas (Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Belém), ocasião em que identifica diferentes graus em relação à capacidade de implementação dos programas.

Conforme já afirmado anteriormente, o período que se estende do fim do BNH, até meados da década de 90 caracterizou-se pela indefinição e pela falta de uma proposição mais clara do governo federal no que diz respeito ao provimento da habitação popular. Segundo Cardoso:

Na ausência de políticas mais efetivas e de um fluxo de recursos permanentes sob regras estáveis, no plano federal, os governos municipais, fortalecidos pela redemocratização e pressionados por reivindicações dos movimentos populares, começaram a desenvolver ações no campo da moradia popular. Essas ações se caracterizaram, principalmente, pelo desenvolvimento dos chamados 'programas'

alternativos, que permitiam, ao mesmo tempo, atender às principais demandas dos movimentos de moradia (urbanização e regularização fundiária de favelas, produção de novas unidades através de mutirão, autogestão, etc.) e reduzir o custo financeiro e político das intervenções (CARDOSO, *op. cit.* p.78).

Naturalmente que a capacidade de intervenção e de implementação efetiva de políticas está fortemente condicionada ao arsenal de recursos (financeiros, técnicos e administrativos) de que dispõe cada localidade. Ao analisar os desdobramentos das experiências dos municípios das regiões metropolitanas referidas acima, Cardoso chama atenção justamente para o desempenho diferenciado das intervenções orientadas para o provimento de oportunidades habitacionais, com foco nos chamados programas alternativos¹⁷, além de outras intervenções no campo de atuação habitacional.¹⁸

As regiões metropolitanas em questão guardam diferenciações de escala entre si em relação a indicadores como área total, população, densidade demográfica, como produto de processos históricos de urbanização específicos, apontando para duas ordens de problemas: a maior extensão do processo de urbanização nas metrópoles de maior porte, como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, apresenta questões relacionadas à grande densidade, escassez de terras e conseqüente à elevação de seu preço, além de questões de gestão das áreas conurbadas. Por outro lado, metrópoles de menor porte como Recife e Belém, são confrontadas com problemas relacionados à maior escassez de recursos, fato que impõe limitações à implementação das políticas públicas voltadas para o equacionamento adequado dos problemas urbanos (CARDOSO, *op. cit.* p. 84).

As iniciativas empreendidas em relação à habitação de interesse social pelos municípios das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém e Recife revelam a tendência de concentração das ações mais significativas em seus municípios-sedes. É o caso da Prefeitura de Porto Alegre, que desenvolve programas de habitação de interesse social desde a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores entre 1988 e 1992, a partir da experiência do orçamento participativo.

¹⁷ Os programas alternativos incluem a “construção ou reforma de unidades, provisão de lotes urbanizados, fornecimento de materiais de construção” (CARDOSO, *op. cit.*, p. 79).

¹⁸ Nesse caso, inclui-se a “urbanização de assentamentos, regularização fundiária ou, ainda, utilização de instrumentos normativos visando a facilitar o acesso a terra” (Ibid., p. 79).

Pode-se concluir que, o município de Porto Alegre desenvolve concretamente programas habitacionais com vista ao atendimento aos setores populares, diferentemente dos municípios de sua periferia cujas iniciativas são ainda tímidas (CARDOSO, *op. cit.* p. 94.).

Situação semelhante observa-se em outras regiões metropolitanas, onde a disseminação de experiências a partir da cidade núcleo ainda é incipiente, provavelmente em virtude da maior fragilidade da estrutura administrativa dos municípios periféricos. No caso da região metropolitana do Rio de Janeiro, Cardoso chama atenção para a grande discrepância no que diz respeito ao acesso a recursos, cerca de 88%, apropriados pelo município-sede, o que reflete na capacidade deste em desenvolver ações mais efetivas, quando comparado aos territórios mais periféricos. A SMH (Secretaria Municipal de Habitação), responsável pela política habitacional do município, apresenta forte capacidade de articulação institucional e de captação de recursos, constituindo-se como o único caso em sua região metropolitana que configure uma política habitacional clara e com expressividade, principalmente através dos programas de urbanização de favelas e regularização fundiária.

Enfim, capacidade administrativa, continuidade e eficácia dos programas, capacidade de articulação institucional, captação de recursos diferenciam as cidades-núcleos das regiões metropolitanas e entre estas e seus municípios periféricos no que diz respeito à implementação dos programas habitacionais de interesse social.

De acordo com Cardoso, as experiências mais significativas e efetivas desenvolveram-se nos municípios-núcleo das metrópoles do Centro-Sul, ao passo que nas metrópoles do Norte e Nordeste são menos relevantes. No entanto, o autor chama atenção para a experiência do Recife, que apesar da maior escassez de recursos, da escala do déficit e da inadequação habitacional, pode ser considerada um modelo institucional a ser adotado em sua área periférica por apresentar continuidade no tempo, apesar das sucessivas administrações, além também da capacidade de disseminação das diretrizes através do órgão de planejamento metropolitano, a Fundação de Desenvolvimento Municipal (Fidem).

Da mesma forma, a situação de Belém caracteriza-se pelo crescente déficit, inadequação e escassez de recursos, assim como pela baixa efetividade das ações. Belém apresenta ainda elevada concentração de população pobre e conta com menor capacidade de gerar recursos que pudessem fazer frente aos seus preocupantes problemas urbanos.

A grande diversidade de situações, que envolvem diferentes graus de capacitação técnico-administrativa e de disponibilidade de recursos, evidencia, conforme exposto, diferenciados desdobramentos no que diz respeito ao alcance e à implementação de programas habitacionais desenhados especificamente para a população de menor renda. Nesse sentido, o Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criado a partir de 2003 pelo governo Lula, terá sua implementação necessariamente posta em prática nesse ambiente caracterizado pela multiplicidade de situações e de condições que caracterizam os municípios brasileiros, fato que nos faz pensar na possibilidade de ocorrência de diferentes arranjos, limitações e impasses, condicionados pela realidade de cada localidade, conforme veremos no capítulo seguinte.

A Constituição de 88 pode ser considerada, conforme já se afirmou anteriormente, um marco jurídico, abrindo caminho para a institucionalização do direito à moradia – através de uma emenda (nº 26) à Constituição Federal, no seu artigo 6º, aprovada em 2000 – apesar do debate em torno desse direito já estar presente na agenda pública desde a década de 60. A questão é discutir em que medida a institucionalização desse direito e a adoção de novos instrumentos – como a aprovação do Projeto de Lei de nº11.124 (2005) que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e cria o Conselho Gestor do mesmo – impulsiona a democratização do acesso à moradia digna no Brasil, questão que será abordada no próximo capítulo.

4. O FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (FNHIS): POSSIBILIDADES E LIMITES

Nesse capítulo, iremos explorar de forma mais aprofundada a concepção do Fundo Nacional de Interesse Social – FNHIS, sua inscrição na Política Nacional de Habitação, forma e fontes de financiamento, os mecanismos de controle da aplicação dos recursos, as atribuições dos chamados entes federativos no processo de adesão às diretrizes definidas pelo Ministério das Cidades, bem como suas potencialidades e impasses como instrumento capaz de viabilizar a concretização de uma política nacional de habitação, focada nos segmentos sociais de baixa renda.

Conforme vimos no segundo capítulo, o mercado imobiliário apresenta limites estruturais no sentido de ofertar moradias na proporção suficiente, bem como na qualidade e localização adequadas, destinadas ao atendimento da demanda de contingentes expressivos da população brasileira. A esse fato combina-se a insuficiência de ações do poder público no sentido de ampliar o acesso à terra urbanizada, o que levou à expansão dos assentamentos precários, caracterizados pela inadequação das moradias, pela indisponibilidade de infra-estrutura e serviços públicos além do recurso à ocupação irregular da terra, verificando-se uma grande incompatibilidade entre as normas urbanísticas e jurídicas e a realidade urbana, o que atesta o tamanho da exclusão social no Brasil.

O próprio crescimento espantoso das favelas e dos loteamentos irregulares das periferias urbanas por si só já é um indicativo claro de que a produção informal se constituiu ao longo das décadas na forma dominante de acesso à moradia adotada pela população de baixa renda, revelando o baixo alcance das políticas implementadas pelo Estado, cujos desenhos institucionais, conforme já exposto, não foram capazes de promover de forma satisfatória o acesso universal à habitação. Da mesma forma, a baixa capacidade de investimento do poder público através de recursos subsidiados em habitação popular, dificulta de forma significativa o acesso da população de baixa renda à moradia através do crédito habitacional.

De acordo com o Ministério das Cidades (2004), na apresentação das diretrizes da política habitacional implementada a partir de 2003, a avaliação acerca da realidade da moradia popular no Brasil aponta para um quadro de carências que se acumulou ao longo de décadas, decorrente da falta de prioridade para a questão habitacional. Constata-se que a dimensão dos problemas urbanos, com especial destaque para a questão referente à moradia popular e as formas de ocupação irregular do espaço urbano, reflete as distorções de nosso processo de urbanização, apontando desafios que precisam ser enfrentados através da intervenção do poder público.

Nesse sentido, o formato institucional da atual Política Nacional de Habitação, que veremos a seguir, incorpora instrumentos, princípios e objetivos orientados para equacionamento da questão da carência habitacional, dentro de uma abordagem integrada à política de desenvolvimento urbano, necessitando para isto de ações políticas e grandes investimentos como forma de reverter os problemas comuns que se agravaram ao longo dos anos nas cidades brasileiras.

4.1 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO NO GOVERNO LULA (2003-2006)

Conforme vimos, a trajetória da política habitacional no Brasil foi e tem sido marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção, verificados em diversas experiências que percorrem uma linha de tempo que se estende desde os IAPs, passando pela FCP, chegando até o BNH e mais recentemente – após a extinção desse órgão em 1986 – um cenário no qual a política habitacional passou por uma espécie de esvaziamento institucional, ocasião em que a competência por sua formulação foi assumida por diversos órgãos que se sucederam no governo federal¹⁹, período este

¹⁹ Entre esses órgãos, podem ser citados o MDU (Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente) criado em 1985, o MHU (Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano) criado em 1987, o MBES (Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social) criado em 1988 e o MAS (Ministério da Ação Social) criado em 1990 (ARRETCHE, *op. cit.* P. 87).

marcado pela forte instabilidade ministerial, comprometendo significativamente a manutenção das ações no setor de habitação.

Mesmo no contexto da promulgação da Constituição de 88, em que são redefinidas as relações entre os entes federativos, através do processo de descentralização, a política habitacional não se estabelece ainda de maneira clara, pois não se definiu uma hierarquização preferencial com relação às competências entre os níveis de governo. Sendo, portanto, bastante genérica quanto às atribuições de cada ente federativo, a Constituição de 88 embora incorpore novas regras, estas não se desdobraram em um novo arranjo nacional no sentido de distribuição de competências nas áreas de habitação e saneamento (ARRETCHE, *op. cit.* P. 90).

Nessa conjuntura de instabilidade política que marcou o referido período, estados e municípios foram capazes de tomar iniciativas no desenvolvimento de ações de âmbito locais, recorrendo ao autofinanciamento, com ênfase em modelos alternativos, destacando-se os programas de urbanização e regularização de favelas de loteamentos periféricos.

A partir de 1995, verifica-se uma reforma no setor da política habitacional, ocasião em que se cria a SEPURB (Secretaria de Política Urbana), órgão que passaria a assumir a formulação e implementação da política nacional de habitação, transformado posteriormente em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ambos caracterizados, no entanto, pela perda progressiva da capacidade de formulação e de intervenção. Nesse momento configura-se a conformação de novas propostas de gestão da política habitacional, já presentes desde os anos 80, na perspectiva da descentralização, privilegiando-se as iniciativas dos governos estaduais e municipais, impondo-se no entanto, uma expressiva limitação ao acesso de recursos com vistas ao financiamento de programas habitacionais.

Portanto, a centralização de recursos na esfera federal, a desarticulação institucional e a falta de um sistema que pudesse atuar como condutor de uma articulação das ações dos estados e municípios no enfrentamento da questão habitacional são as marcas desse período.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, começa-se a implementar mudanças no sentido de definir um novo formato no campo da política habitacional no país, quando este passa a ser o órgão responsável pela política de desenvolvimento urbano, e dentro desta, pela política setorial de habitação. Inscrito numa concepção integrada de desenvolvimento urbano, o formato da política de habitação do atual governo seria definido através da Secretaria Nacional de Habitação, órgão central que tem por responsabilidade a formulação da Política Nacional de Habitação (PNH), tendo como atribuição definir as diretrizes, as prioridades, as estratégias e os instrumentos necessários para viabilizar a implementação daquela Política.

Coerente com o reconhecimento do direito à habitação, conforme princípios expressos no Estatuto da Cidade que estabelecem as funções sociais da cidade e da propriedade privada, a Política Nacional de Habitação, surgida no âmbito do Ministério das Cidades, foi formulada a partir da constatação de que os imensos desafios urbanos do Brasil precisam ser enfrentados como política de Estado. Tal como definido pela Secretaria Nacional de Habitação, a Política Nacional da Habitação persegue objetivos bastante amplos, conforme se seguem:

- Universalizar o acesso à moradia digna, num prazo definido no Plano Nacional de Habitação;
- Implementar uma política de planejamento de cidades;
- Enfrentar o problema habitacional de forma articulada com as políticas fundiária, de saneamento e de transporte e em consonância com as diretrizes da política urbana;
- Fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes públicos e privados;
- Concentrar esforços e canalizar de forma articulada recursos não onerosos dos três âmbitos de governo no enfrentamento dos problemas habitacionais;
- Promover o atendimento à população de baixa renda, aproximando-o ao perfil do déficit qualitativo e quantitativo;

- Estimular o mercado para atender as faixas de renda média;
- Buscar a expansão do crédito habitacional;
- Democratizar o acesso à terra urbanizada;
- Gerar empregos e renda dinamizando a economia.

Entre os princípios definidos pela Secretaria Nacional de Habitação como norteadores da chamada Nova Política Habitacional, merecem destaque os seguintes: (i) moradia digna como direito e vetor de inclusão social, garantindo padrão mínimo de qualidade, infra-estrutura básica, transporte coletivo e serviços sociais; (ii) função social da propriedade urbana, buscando implementar instrumentos de reforma urbana para combater a especulação e garantir o acesso à terra urbanizada; (iii) questão habitacional como uma política de Estado – poder público como agente indispensável na regulação urbana e do Mercado imobiliário, na provisão de moradias e na regularização de assentamentos precários; (iv) gestão democrática – participação dos variados segmentos sociais, possibilitando controle social e transparência nas decisões e (v) articulação das ações habitacionais à política urbana.

Conforme podemos perceber, a Política Nacional de Habitação adota concepções que estão em sintonia com o Estatuto da Cidade, inscrevendo o direito à moradia, especialmente para os setores de baixa renda, como um dos fundamentos da função social da cidade e da propriedade, além de se inserir num modelo institucional que se propõe democrático e participativo.

A PNH compõe-se de dois subsistemas, conforme anunciado acima, cada qual direcionado para setores sociais específicos, segundo o nível de renda: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Mercado, este destinado aos segmentos de maior capacidade de pagamento (ver Quadro 1).

Sistema Nacional de Habitação	
Desenho Institucional	
Subsistema de Financiamento de Habitação de Interesse Social.	Subsistema de Financiamento de Habitação de Mercado.
FGTS – FNHIS – Outros Fundos	Poupança – Mercado de Capitais

Quadro 1 – O Sistema Nacional de Habitação – Secretaria Nacional de Habitação – Governo Federal, 2004.

Fonte: Ministério das Cidades, 2004.

A concepção que referencia a Política Nacional de Habitação parte do pressuposto de que a contribuição dos investimentos privados, orientados para assegurar o atendimento da demanda solvável, através das condições de mercado, torna-se absolutamente essencial e necessário como forma de viabilizar o Sistema Nacional de Habitação, abrindo assim a possibilidade de que os recursos públicos sejam disponibilizados exclusivamente aos programas destinados à população de baixa renda.

A nosso ver, a Política de Habitação do governo Lula inscreve-se num formato institucional que apresenta aspectos favoráveis no sentido de dotar de melhor eficácia a operacionalização do sistema destinado à implementação dos programas de habitação de interesse social. Merecem menção, por exemplo, a abordagem integrada entre política habitacional propriamente dita e a política de desenvolvimento urbano; a articulação entre os três níveis de poder, como pressuposto para alcançar os resultados definidos nas diretrizes daquela Política; a adoção de um modelo descentralizado na aplicação dos recursos; a constituição de instrumentos como os Conselhos, destinados a viabilizar o monitoramento das ações implementadas pelos entes federados, bem como a observação dos critérios de aplicação dos recursos, entre outros aspectos.

Conforme afirmamos acima, pelo menos em relação ao desenho institucional da Política Nacional de Habitação aponta para uma abordagem integrada entre as diversas

secretarias. No entanto, nossa pesquisa por estar circunscrita ao FNHIS, não nos autoriza a tirar conclusões sobre sua efetividade.

De acordo com o Ministério das Cidades a implementação da Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação deverá ocorrer de maneira gradativa, através de etapas sucessivas e complementares que prevêm a adoção de medidas institucionais, legais e operativas, exigindo um prazo relativamente longo para a implantação plena de todos os seus componentes e instrumentos, viabilizando dessa forma, um sistema de âmbito nacional.

A nosso ver, a análise da política de habitação deveria levar em consideração os importantes avanços ocorridos recentemente no Brasil, em termos do reconhecimento dos direitos sociais, inscritos na lei, entre os quais se inclui o direito à moradia, em seu sentido amplo. No entanto, a reversão do quadro de desigualdades sociais que marcam nosso país, com certeza não resultará, de forma automática, do arsenal de leis disponíveis, ainda que se orientem por uma concepção progressista, levando-se em conta o híbrido institucional brasileiro, caracterizado pela coexistência de uma ordem poliárquica e uma ordem situada à margem dos instrumentos regulatórios (SANTOS, 1993).²⁰

A cultura cívica da sociedade brasileira contemporânea está atravessada por uma contradição que se caracteriza pela imensa quantidade de normas e regulamentos que não são em grande parte observados por grande parte da população. O comportamento dos indivíduos transita com facilidade das instituições poliárquicas para esferas não-poliárquicas, resolvendo inclusive seus problemas por conta própria, “como se estivessem coabitando o mesmo universo institucional” (SANTOS, *op. cit.*, p. 104), gerando, segundo o autor, conseqüências maléficas sobre a cultura cívica do país, além da possibilidade de comprometimento do sucesso das políticas públicas

²⁰ A Brasil teria ingressado numa ordem poliárquica, à medida em que vivenciou processos como a acentuada e diversificada acumulação material, crescimento econômico, diversificação social, preservando no entanto “*uma dicotomia social*” em que participa toda a sociedade (SANTOS, *op. cit.* p.101).

A adoção de políticas públicas – a política habitacional de cunho popular [SNHIS/FNHIS] pode ser incluída na categoria de política social redistributivista que naturalmente implicam em custos e benefícios – o potencial conflito de interesses pode, se não obstaculizar, pelo menos oferecer dificuldades para sua implementação. Nesse sentido, podemos dizer que uma possível reversão do atual modelo urbano e a extensão do acesso à moradia digna aos setores excluídos dependerá, não apenas da inscrição dos direitos sociais no arcabouço institucional e jurídico federal, mas também dos conflitos sociais e dos embates de diferentes interesses que se darão no âmbito de cada localidade, que por sua vez influenciarão diferentes desdobramentos na incorporação do direito à moradia popular.

Pensando pela política de habitação popular, podemos indagar, tendo em vista os grandes interesses econômicos que existem na cidade o suporte para o processo de acumulação urbana, qual seria a capacidade do Subsistema de Habitação de Interesse Social de reverter ou minimizar a lógica de segregação que marca a dinâmica imobiliária. Em outras palavras, os instrumentos previstos nesse subsistema teriam capacidade de destinar áreas centrais e/ou com condições urbanas adequadas à população destituída do acesso à moradia digna? E ainda que áreas sejam efetivamente destinadas à população que engrossa o volume do déficit habitacional, para efeito de produção de novas unidades habitacionais ou para a produção de solo urbanizado?

Outra questão que nos parece problemática no atual modelo de política habitacional diz respeito ao papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal, órgão ao qual cabe, entre outras atribuições, a operacionalização dos recursos do FNHIS, pois, por se tratar de uma instituição bancária, adotando, portanto a procura do equilíbrio financeiro em seus negócios, a CEF pode interpor empecilhos, através da opção por critérios burocratizados na liberação de recursos com vistas ao atendimento da demanda representada pelos setores sociais: objeto dos benefícios do Fundo.

Tentando avançar nessa reflexão, nos ateremos a partir de agora ao Subsistema de Financiamento de Habitação de Interesse Social, integrado pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instrumentos complementares à Política Nacional de Habitação, criados a partir de Projeto de Lei, que possuem por objetivo a

implementação de programas habitacionais com foco prioritário na população historicamente excluída do acesso à moradia.

4.2 O FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: DEFINIÇÕES E AÇÕES PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO

O Projeto de Lei que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) surgiu como um projeto de iniciativa popular, aglutinando entidades organizadas da sociedade civil em busca de uma ação propositiva em torno da moradia, que tramitou no congresso nacional por 13 anos, sendo aprovado pelo senado federal em 24/05/2005. Até essa data, o projeto, transformado no PL 2710/92, ainda não tinha sido aprovado, apesar de ter obtido unanimidade entre os anos de 1997 e 2001 em todas as Comissões da Câmara dos Deputados.

Após muitas negociações, coube ao governo federal a apresentação de um substitutivo ao projeto – o PLC 00036/2004 – que foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2004, com algumas alterações na proposta original, entre as quais merecem destaque a retirada de recursos vinculados ao orçamento geral da união e uma redação restritiva ao acesso dos recursos pelas cooperativas e associações de habitação popular. Finalmente no dia 16 de junho de 2005, o projeto foi sancionado pela presidência da república, transformando-se na lei nº 11.124²¹. Nesse processo, cabe destacar o papel exercido pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, ao assumir como uma das suas prioridades a aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

²¹ A referida Lei, passa a dispor sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

O FNHIS tem por objetivo somar esforços e recursos orientados para a política habitacional – envolvendo para isto os três níveis de governo – com foco prioritário no atendimento das camadas mais necessitadas da população. O objetivo do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que cria o FNHIS, é viabilizar a produção de moradias dignas para a população de baixa renda, financiando políticas e programas voltados para esse objetivo, implementados pelos agentes públicos e privados, em especial pelas cooperativas e associações de habitação popular sem fins lucrativos.

Não podemos deixar de considerar o significado e a relevância dessa proposta, bastando lembrar a magnitude do déficit habitacional no Brasil, que conforme já mencionado, atingindo atualmente quase 8 milhões de moradias. Desse total, 92% correspondem à demanda de segmentos da população com renda mensal de até cinco salários mínimos, sendo que 83,2% do déficit estão concentrados em famílias com renda mensal de zero a três salários mínimos. Além disso, esse quadro ainda é agravado pelo chamado déficit qualitativo, conforme definição da Fundação João Pinheiro, estimado em 15 milhões de moradias inadequadas, em grande parte devido à ausência de saneamento ambiental e infra-estrutura adequada.

De forma um pouco mais detalhada, a Lei Federal que cria o SNHIS, ao qual se integra o FNHIS, destaca em seu artigo 2º como objetivos desse sistema: (i) viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; (ii) implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e (iii) articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social tem por atribuição centralizar todos os programas e projetos que se destinam ao atendimento habitacional de interesse social. Na prática, o SNHIS atuará como órgão subordinado à Secretaria Nacional de Habitação que encarregar-se-á de selecionar os programas habitacionais de interesse social elaborados pelos entes federativos, que estejam de acordo com as diretrizes definidas pelo Ministério das Cidades.

Em relação ao FNHIS, trata-se de um fundo contábil de habitação de interesse social com destinação específica, composto por um conjunto de receitas a ele vinculadas, que terão suas aplicações constantemente monitoradas por representantes de entidades da sociedade civil relacionados à questão habitacional.

A partir da aprovação do Projeto de Lei, coube ao Ministério das Cidades regulamentar a lei e estabelecer as diretrizes e o funcionamento da aplicação dos recursos do Fundo.²² O FNHIS funcionará como eixo estruturador do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que se constitui num dos instrumentos da Política Nacional de Habitação, aprovada no âmbito do Conselho das Cidades.

As aplicações dos recursos que compõem o FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem um dos seguintes itens (Art. 11- Lei 11.124/05):

- I - Aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- II - Produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- III - Urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
- IV - Implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
- V - Aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- VI - Recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
- VII - Outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

O FNHIS é gerido por um Conselho Gestor – cuja presidência é exercida pelo Ministério das Cidades –, composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, integrantes do Conselho das Cidades. Em junho de 2006, através da publicação do decreto nº. 5.796, conforme já referido acima, finalmente ocorreu a regulamentação do Sistema e a instituição do Conselho Gestor do

²² A regulamentação da Lei 11.124/2005, ocorreu através do Decreto nº 5796, de 6 de junho de 2006.

Fundo de Habitação de Interesse Social. De qualquer forma, é importante destacar que a composição do Conselho Gestor foi proposta pelo FNRU e aprovada pelo Conselho das Cidades, compreendendo 24 membros, sendo 12 representantes do poder público e 12 da sociedade civil.²³

Compete ao Conselho Gestor do Fundo as seguintes atribuições (art. 15): (I) estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observado o disposto na Lei, a Política e o Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades; (II) aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS; (III) deliberar sobre as contas do FNHIS; (IV) dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência; (V) fixar os valores de remuneração de agente operador; (VI) aprovar seu regimento interno.

O projeto prevê que as prefeituras municipais e os governos estaduais deverão constituir um fundo com orçamento próprio, como contra partida aos repasses federais, além da constituição de um conselho que seja representativo das forças sociais, destinado ao acompanhamento dos programas a serem implantados.

O sistema SNHIS/FNHIS institui o acesso à terra urbanizada e habitação digna destinada à população cuja renda situa-se preferencialmente entre um a três salários mínimos, além de promover a articulação e o acompanhamento no que diz respeito à atuação das instituições e órgãos do setor habitacional, tendo por objetivo central somar todos os recursos destinados às ações em habitação de interesse social.

O FNHIS tem por objetivo centralizar e gerenciar os recursos provenientes do Orçamento Geral da União destinados ao financiamento dos programas habitacionais estruturados no âmbito do SNHIS, em articulação com as diretrizes e definições dadas pela Política Nacional de Habitação. O FNHIS constitui-se ainda como instrumento do governo federal para induzir os estados e municípios a constituírem fundos que tenham

²³ Os membros do CGFNHIS estão distribuídos da seguinte maneira: quatro representantes dos movimentos populares; três representantes de entidades da área empresarial; três representantes de entidades da área de trabalhadores; um representante da área profissional, acadêmica ou de pesquisa; um representante ligado à organização não-governamental.

a mesma destinação, condição necessária para a organização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Embora o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social esteja estruturado de forma centralizada no Ministério das Cidades, órgão central do sistema, a aplicação dos recursos do FNHIS dar-se-á de maneira descentralizada, respeitando as diretrizes estabelecidas por cada unidade da federação, Distrito Federal e municípios. Para terem acesso aos recursos do Fundo destinados aos programas de habitação de interesse social, estados, Distrito Federal e municípios devem atender a diversos requisitos, entre os quais: (i) formalizar adesão ao SNHIS, conforme resolução nº2 de 24 de agosto de 2006 do Conselho Gestor do FNHIS; (ii) constituir Fundo Habitacional de Interesse Social, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social; (iii) criar Conselho Gestor do Fundo; (iv) elaborar Plano Local Habitacional de Interesse Social, identificando as prioridades de investimento, com foco na população de menor renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país; (v) elaborar relatórios de gestão.

Os fundos de habitação de interesse social deverão ser criados por lei pelos entes federativos – estados, Distrito Federal e municípios – a partir de dotação de recursos orçamentários próprios, de forma a receber contribuições oriundas do FNHIS. O Conselho Gestor dos fundos dos níveis subnacionais deverá ser formado de forma paritária pelo poder público, segmentos sociais, entidades públicas, associações profissionais vinculadas à área habitacional, com representação democraticamente eleita, disponibilizando-se $\frac{1}{4}$ das vagas aos movimentos populares. O Plano Habitacional de Interesse Social, a ser implementado pelos estados, Distrito Federal e municípios, deverá ser elaborado de forma participativa, traçando um diagnóstico da questão habitacional e definindo diretrizes, metas e objetivos com o propósito de priorizar os programas de interesse social. Por fim, o Relatório de Gestão constitui-se num instrumento cujo propósito é a prestação de contas, em que os entes federativos devem demonstrar a evolução das ações relacionadas à aplicação dos recursos do Fundo, além do cumprimento das metas estabelecidas que constam dos respectivos planos habitacionais.

No que diz respeito especificamente aos estados, cabe a responsabilidade de atuarem como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito de seu território, de forma a promover a integração dos programas de habitação elaborados pelos municípios aos planos de desenvolvimento regional.

A adesão integral ao Sistema Nacional de Habitação constitui-se no dispositivo que fundamenta a relação de parceria e integração entre o ente federado – Estado, município e Distrito Federal – e a União, mediante a qual as diretrizes nacionais das políticas de desenvolvimento urbano e de habitação serão alcançadas.²⁴

As fontes de recursos do FNHIS destinados aos programas habitacionais de interesse social a serem implementados pelos entes federados são os seguintes (Art. 8º, Lei nº 11.124):

I - Recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, que trata a Lei nº 6.168, de 16 de dezembro de 1974;

II - Outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS;

III - Dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação;

IV - Recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;

V - Contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

VI - Receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS;

VII - Outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

Os recursos do FNHIS serão destinados aos programas habitacionais que estejam em compatibilidade com as diretrizes inscritas na Política Nacional de Habitação, tendo por propósito viabilizar o acesso à moradia através da formulação de

²⁴ Estão previstos no Termo de Adesão os objetivos e propósitos comuns, atribuições e responsabilidades e padrões de reciprocidade atribuídos a cada parte, principalmente as definições referentes a contrapartidas de cada âmbito (Política Nacional de Habitação – MCidades: nov. 2004).

diferentes soluções direcionadas ao conjunto dos segmentos de maior vulnerabilidade social. Tais recursos serão aplicados em ações que estejam vinculadas aos programas de habitação de interesse social, de forma que se articulem à política de desenvolvimento urbano, expressa no Plano Diretor.

Tendo em vista a importância das mudanças assinaladas para a construção da política de habitação social, cabe agora avaliar em que medida esse novo arcabouço da política institucional – expresso pelo FNHIS – tem sido incorporado pelos níveis subnacionais de governo, e em que medida tem sido capaz de responder efetivamente às demandas por habitação popular no Brasil.

4.3 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM AÇÃO

Tentaremos agora, verificar o alcance da aplicação do FNHIS e, em que medida este tem se convertido num instrumento capaz de viabilizar os programas habitacionais no âmbito dos estados e municípios brasileiros. Naturalmente que essa análise deve levar em consideração o fato desse sistema ainda encontrar-se em fase de implantação. Basta mencionarmos o fato de que somente no final de 2006 teve início a liberação de recursos para os estados e municípios da federação com vistas ao financiamento de programas populares de habitação.

Nesse sentido, nosso propósito é verificar e apontar tendências favoráveis à aplicação do FNHIS no provimento habitacional às famílias de baixa renda e, como contra partida, apontar eventuais obstáculos que possam comprometer ou dificultar a disseminação dos programas habitacionais de interesse social em nível nacional. Dito de outra forma, gostaríamos de ver respondida a seguinte questão: em que medida, as políticas e investimentos do poder público, em seus três níveis de poder, através do novo instrumento representado pelo FNHIS, são capazes de possibilitar o equacionamento a médio prazo do déficit habitacional, bem como a diminuição da exclusão e das desigualdades materializadas em nossas cidades?

Para que o Sistema de Habitação de Interesse Social possa se disseminar por todo o território nacional, é necessário que o modelo institucional da esfera federal, definido no âmbito do Ministério das Cidades, se reproduza a partir de seus similares regionais e locais (Fundo, Conselho, Plano Habitacional), conforme artigo 12 da Lei 11.124/2005, como condição para os repasses de recursos da União. Tentaremos verificar em que medida esses requisitos fundamentais estão sendo efetivamente incorporados pelos níveis subnacionais de governo.

A primeira condição para participar do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, conforme assinalamos anteriormente, é a formalização do Termo de Adesão, através do qual as unidades subnacionais representadas pelos estados, Distrito Federal e municípios obtêm acesso à parcela dos recursos do Fundo a ser liberada pelo governo federal. No que diz respeito ao cumprimento deste requisito, pudemos verificar que foi atendido plenamente por todas as unidades da federação, pelo Distrito Federal e por quase a totalidade dos municípios, fato que poderia sinalizar para uma perspectiva favorável no sentido da disseminação de programas destinados ao provimento de moradias para a população de baixa renda.

Em relação à constituição dos Sistemas Estaduais de Habitação de Interesse Social (SEHIS), percebemos que apenas parcialmente foi atendido este requisito, já que até o momento da pesquisa, apenas oito estados tinham criado o referido sistema: Acre, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul e Piauí.

Em relação aos recursos do fundo referentes às contrapartidas estaduais, verifica-se que apenas poucas unidades da federação não informaram sua origem. É interessante observar também, no que se refere aos municípios brasileiros, que quase todos (83%) já tinham aderido ao sistema (ver Tabela1).²⁵

²⁵ Para uma observação mais detalhada da constituição dos fundos e conselhos estaduais e assinatura do Termo de Adesão pelos municípios, vide Anexo.

1 Tabela – Criação dos Fundos de Habitação de Interesse Social nos Estados e Municípios da Federação – Brasil, 2007.

Estados que assinaram o termo de adesão com o SNHIS.	27 estados (100%).
Estados que constituíram um Fundo Estadual de Habitação.	8 estados (30%) – Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Piauí, Pernambuco e Acre.
Fundos Estaduais de Habitação cuja representação reservada ao segmento popular é igual ou superior a 25%.	Paraná, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.
Municípios que assinaram o termo de adesão.	4.612 (83%).

Fonte: FNRU, 2007, a partir de informações do Ministério das Cidades e de órgãos governamentais dos estados da federação.

No mês de março de 2006, foi formalizado acordo de cooperação técnica envolvendo a Caixa Econômica Federal e o MCidades, como o objetivo de desenvolver ações conjuntas de capacitação de agentes públicos e sociais, com o propósito de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Dentro dessa finalidade, 15 oficinas de capacitação nos setores de saneamento e habitação foram realizadas para sensibilização e adesão ao SNHIS/FNHIS, estendendo-se de maio a agosto daquele ano, envolvendo a participação de representantes de governos estaduais e municipais, representantes da CEF, entidades dos movimentos populares, instituições de pesquisa e assessoria técnica e organizações não-governamentais, fato que a nosso ver, sinaliza para uma perspectiva favorável no sentido da implementação de uma política de habitação popular dentro de uma abordagem integrada.

O objetivo central das oficinas realizadas em várias capitais brasileiras foi sensibilizar os participantes do evento a respeito da importância do processo de mobilização dos gestores estaduais, municipais, bem como dos agentes sociais para o processo de adesão ao Sistema e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e dos instrumentos estruturadores da Política Nacional de Habitação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

Apesar do alto grau de adesão ao sistema verificado, até a data do levantamento realizado nenhum estado havia realizado o diagnóstico da situação habitacional de

forma a balizar a elaboração dos respectivos Planos Estaduais de Habitação. Em relação à situação dos Conselhos do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – apesar das condicionalidades que tornam sua instituição quase compulsória como forma de acesso à contrapartida dos recursos da esfera federal – ainda é significativo o número de estados que precisam passar por um processo de estruturação institucional para que possam adequar-se aos princípios e ao formato organizacional do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SANTOS JUNIOR, NASCIMENTO e FERREIRA, 2007, p. 11).

Portanto, ainda que o Termo de Adesão ao SNHIS seja um indicador que poderia atestar a difusão do sistema para os níveis subnacionais de governo e, ainda que seja condição necessária, não se constitui, naturalmente, em condição suficiente para promover uma efetiva implementação dos programas de habitação de interesse social em nível nacional.

No momento em que conduzámos a elaboração do presente trabalho, constatamos, por exemplo, que a elaboração dos planos habitacionais bem como a realização de diagnóstico da situação habitacional para informar a realização dos referidos planos que não haviam sido ainda providenciadas nas respectivas unidades da federação.

No que diz respeito à participação de entidades sem fins lucrativos ligadas à questão da moradia popular, apenas três estados da federação – Acre, Minas Gerais e Rio de Janeiro – incorporaram em suas respectivas leis estaduais, critérios que permitem às cooperativas e associações acessarem de forma direta os recursos dos fundos estaduais, fato que abre a possibilidade das organizações populares pleitearem recursos destinados à construção de moradias. Com relação às demais unidades da federação, não se faz até o presente momento, qualquer menção a respeito sobre esse instrumento de democratização que permitiria o acesso aos recursos dos fundos pelas organizações populares.

Nessa perspectiva, vale destacar que por ocasião do Dia Mundial do Habitat e do Dia Nacional pela Reforma Urbana, realizado em outubro de 2007, o FNRU consegue do presidente Lula o compromisso de alteração da lei do Fundo Nacional de Habitação

de Interesse Social, o que foi cumprido através do envio ao Congresso Nacional da Medida Provisória nº 387. A MP 387, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para execução de programas habitacionais de estados, Distrito Federal e municípios, sofreu uma única alteração de seu texto original através da inclusão da Emenda 14, de autoria do Deputado Zezeu Ribeiro, sendo posteriormente aprovada e sancionada pelo Presidente da República em 26 de novembro de 2007, convertendo-se na Lei nº 11.578/07.

A referida Emenda resultou da pressão das entidades de luta pela moradia, com papel destacado para o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que reivindicam do Ministério das Cidades, a alteração da lei do FNHIS, de forma a viabilizar o acesso aos recursos do Fundo pelas cooperativas e associações populares vinculadas à questão habitacional, possibilitando apresentação de projetos como forma de acessar diretamente recursos do FNHIS. Isto implica numa mudança nos critérios e procedimentos de gestão do Fundo, para permitir que cooperativas e associações possam dispor das mesmas prerrogativas dos estados e municípios. Tal alteração, a nosso ver, carrega possibilidades e riscos, tendo em vista que o acesso aos recursos nacionais pelas organizações da sociedade civil, ao mesmo tempo em que possibilitaria o fortalecimento da autonomia das cooperativas e associações de habitação popular, pode envolver uma crescente disputa pelo acesso aos recursos, esvaziando a capacidade do conselho do fundo em discutir e deliberar em torno da política da habitação popular, mas isso deve ser objeto de futuras investigações que permitam captar os efeitos dessa medida sobre a dinâmica do conselho e o funcionamento do Fundo.

Retornando a nossa discussão, é possível afirmar que apesar dos avanços, ainda é significativo o número de estados que precisam se estruturar em termos institucionais de maneira que possam se adequar e construir uma política habitacional que reflita os princípios, assim como o formato organizacional do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Conselho das Cidades (SANTOS JUNIOR, NASCIMENTO e FERREIRA, *op. cit.* p. 11).

Caberia indagar a respeito da perspectiva da mudança do quadro institucional encontrado, que reflete avanços apenas parciais em torno da criação de condições efetivas para a implementação do Fundo uma vez que o prazo determinado para a

elaboração dos instrumentos com vistas ao atendimento das exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi estendido, de acordo com decisão do Ministério das Cidades, para dezembro de 2008, conforme Resolução nº7 de 20/06/2007 do Conselho Gestor do FNHIS.²⁶

A análise das Resoluções, atos normativos do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, parece indicar que as mesmas apontam na perspectiva da aplicação dos recursos do FNHIS, à medida que incorporam elementos favoráveis à implementação de ações no âmbito das políticas setoriais de habitação.

Das quatorze resoluções aprovadas pelo CGFNHIS, cinco delas, a nosso ver, merecem destaque por definirem diretrizes, normas e parâmetros para a aplicação dos recursos do FNHIS:

I - Resolução nº1, de 24 de agosto de 2006, que aprova o regimento interno do CGFNHIS, definindo os parâmetros de funcionamento do órgão que passa a ser responsável pelo estabelecimento das diretrizes e critérios para a destinação dos recursos do Fundo;

II - Resolução nº 2, também aprovada em 24 de agosto de 2006, dispõe sobre o termo de Adesão ao SNHIS, que conforme sabemos é um instrumento que contém os compromissos e as obrigações previstos no art. 12 da lei 11.124, que devem ser observados pelos entes federados que vierem a aderir ao Sistema;²⁷

III - Resolução nº4, de 10 de novembro de 2006, que aprova as diretrizes das ações programáticas do FNHIS²⁸ determina as atribuições dos proponentes/agentes executores

²⁶ A referida Resolução dispõe sobre a prorrogação de prazo para cumprimento de obrigação constante do Termo de Adesão ao SNHIS.

²⁷ Uma dessas obrigações atribuídas aos estados, Distrito Federal e municípios, a nosso ver, favorável a uma gestão mais democrática, é aquela contida no Inciso II que estabelece a constituição de conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas e segmentos das sociedades civis ligadas à questão habitacional, assegurando o princípio democrático de escolha de seus representantes e observando a proporção de 1/4 das vagas aos representantes dos movimentos populares (Art. 12, Lei 11.124/05).

²⁸ As ações programáticas definidas no âmbito do FNHIS são: Ação Apoio à melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, do Programa Urbanização, regularização e Integração de Assentamentos Precários; Ação Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional, do Programa

na implementação das linhas programáticas do FNHIS. No texto da referida Resolução (Anexos I, II e III), fica claro o foco prioritário na habitação de interesse social, portanto, a prioridade para a população de baixa renda e a integração das intervenções no setor habitacional com outros programas do governo. Identificamos ainda a preocupação com a promoção do ordenamento territorial das cidades, via ocupação e uso regular do solo urbano, a regularização fundiária, bem como a promoção da melhoria da qualidade de vida urbana. O Anexo III da resolução nº 4 do CGFNHIS, que trata da Ação Apoio à Elaboração dos Planos Habitacionais, aponta a obrigação da elaboração de diagnóstico do setor habitacional, definindo metas, linhas programáticas, fontes de recursos, ou seja, a definição de um plano de ação direcionado para o enfrentamento da questão da moradia, priorizando os programas e projetos habitacionais para as famílias de menor renda;

IV - Resolução nº 9, de 20 de junho de 2007, aprova as diretrizes e as ações para a elaboração do Plano Plurianual de Aplicações²⁹ – PPA - referentes aos recursos do FNHIS, para o período 2008/2011. O Art. 2º da presente resolução do CGFNHIS, faz referência aos programas e ações que serão objeto das ações orçamentárias com recursos do Fundo. São eles:

- a) Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, do Programa de Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários;
- b) Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social; Apoio ao Desenvolvimento e à Qualificação da Política Habitacional e Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, todos do Programa de Desenvolvimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;

Habitação de Interesse Social e Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social, do Programa Habitação de Interesse Social (MCIDADES, Resoluções do CGFNHIS, 2006).

²⁹ O PPA é o instrumento de planejamento de longo prazo que define diretrizes, ações, objetivos e metas da administração pública, para um período de quatro anos. Deve promover a identificação clara dos objetivos e prioridades dos municípios.

- c) Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social do Programa de Habitação de Interesse Social. Considerando as diretrizes definidas pela resolução em questão, consta entre seus objetivos (Anexo I) o enfrentamento adequado dos programas do FNHIS, mediante o desenvolvimento institucional e técnico dos entes federados. Portanto, os recursos do Fundo serão destinados tanto para o financiamento dos Programas propriamente ditos quanto para o aparelhamento técnico-institucional dos subníveis de governo (a nosso ver, uma questão que merece destaque, levando em conta o processo de descentralização ocorrido no país, conforme já exposto). No Anexo I da presente resolução, estão expostas as diretrizes gerais da Resolução 9, que apontam para a melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos precários; a ampliação do acesso à moradia digna, com foco na população de baixa renda; fortalecimento da capacidade técnica e institucional dos agentes que estejam comprometidos com a política habitacional e, por fim, o aperfeiçoamento e a consolidação dos instrumentos e mecanismos de forma a favorecer a implementação da política habitacional articulada a outras políticas públicas. O Anexo II da Resolução 9 trata da descrição e da finalidade dos programas a serem implementados com recursos do FNHIS;

V – Resolução nº 13, de 15 de outubro de 2007³⁰, aprova as diretrizes e os critérios de alocação de recursos e seleção de propostas apresentadas no âmbito das ações do FNHIS, de que trata a Resolução nº9, considerando o período 2008/2011.³¹ É definida, além dos percentuais de aplicação dos recursos do Fundo por tipo de ação, a sua distribuição por região do país. Observa-se que a maior parte dos recursos disponibilizados para o período

³⁰ Revoga a Resolução nº 10 do CGFNHIS, conforme Artigo 3º.

³¹ A nosso ver, as demais deliberações não merecem destaques, já que tratam apenas de prazos ou alteração de redação em torno das deliberações anteriores como descrito sucintamente a seguir. A Resolução 5 dispõe sobre as contas dos recursos do fundo relativas ao exercício 2006 (que, segundo o CGFNHIS, estão regulares); a Resolução 6 dá nova redação ao art. 4º da Resolução nº 4; a Resolução 7 dispõe sobre a prorrogação do prazo para o cumprimento de obrigação constante do Termo de Adesão; a resolução 8 dá nova redação ao anexo III, da Resolução nº 4; a resolução 11 referenda a Resolução 10 e convalida os atos administrativos referentes à alocação dos recursos do FNHIS no período 2008/2011; a Resolução 12 aprova procedimento referente ao processo de adesão ao SNHIS, conforme Resolução nº 2; a Resolução 13 aprova as diretrizes e os critérios de alocação de recursos e seleção de propostas apresentadas no âmbito das ações do FNHIS (período 2008/2011), conforme Resolução nº 9; por fim, a Resolução 14 dispõe sobre a remuneração referente aos custos operacionais da CEF, na qualidade de agente operador do FNHIS.

compreendido entre 2008 e 2011 destina-se às ações da Provisão Habitacional de Interesse Social (55% dos recursos) e Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (40% dos recursos). As ações Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social/Desenvolvimento e Qualificação da Política habitacional e Prestação de serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social contam respectivamente com 3% e 2% dos recursos no período considerado (ver Tabela II).

2 Tabela - Critérios para Alocação dos Recursos do FNHIS por Ações Definidas – Período 2008-2011.

Ações	Distribuição dos Recursos (%)	Variáveis técnicas para distribuição territorial
Provisão Habitacional de Interesse Social.	55%	Alocação pelas cinco regiões do território nacional, considerando o déficit habitacional.
Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários.	40%	Alocação pelas cinco regiões do território nacional, considerando o nº de domicílios em assentamentos precários.
Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social e Desenvolvimento e Qualificação da Política Habitacional (1)	3%	Alocação em nível nacional.
Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social	2%	Alocação em nível nacional.

Observações:

(1) Os recursos previstos para o exercício orçamentário de 2008 serão destinados, exclusivamente, à ação de Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social. A ação de Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social abrangerá, no exercício orçamentário de 2008, exclusivamente, estados, Distrito Federal e municípios com a população superior a vinte mil habitantes ou integrante de regiões metropolitanas ou equivalentes. A ação de Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social abrangerá, no exercício orçamentário de 2009, exclusivamente, municípios com população até vinte mil habitantes e não integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes. Os recursos previstos para os exercícios orçamentários de 2010 e 2011 serão destinados, exclusivamente, à ação de Desenvolvimento e Qualificação da Política Habitacional.

Fonte: Conselho Gestor do Fundo Nacional de Interesse Social.

Conforme pode ser observado, as quatro modalidades de ações serão implementadas tendo em vista seu alcance em nível nacional.

Considerando a distribuição de recursos do FNHIS por região do país, as ações as quais serão destinadas a maior soma de recursos (Provisão Habitacional de Interesse

Social e Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários) terão sua implementação, no período considerado, mais favorável ao Sudeste (ver Tabela III).³² Em termos absolutos, os estados com os maiores déficits são Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, o que provavelmente explica a maior disponibilização de recursos do Fundo para aquela Região.

3 Tabela - Critérios para Alocação dos Recursos do FNNHIS por Regiões do País, segundo programas selecionados – Período 2008-2011.

Ações	Programa Provisão Habitacional de Interesse Social (%)	Programa Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (%)
Norte	10,76%	10,34%
Nordeste	34,71%	23,50%
Sudeste	36,68%	56,09%
Sul	11,06%	8,28%
Centro-Oeste	6,79%	1,78%

Fonte: Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

As propostas apresentadas no âmbito das ações (conforme Resolução nº 9) estão sujeitas a critérios de seleção, bem como deverão observar as diretrizes gerais e específicas definidas pelo CGFNNHIS, como forma de garantir o acesso aos recursos do Fundo. A descrição detalhada das referidas diretrizes e critérios de seleção constantes da Resolução 13 escapam ao propósito do presente trabalho, por entendermos que já foram sinalizadas ao longo do capítulo 3.

³² A distribuição percentual de recursos por Região, nas principais modalidades de ações, obedeceu a critérios técnicos, a saber: a) a distribuição dos recursos do FNNHIS destinados à implementação da ação Provisão Habitacional de Interesse Social, foram definidos em função dos números e conceitos do estudo “Déficit Habitacional no Brasil 2005” – FJP/MCIDADES 2005; b) quanto aos recursos destinados à ação Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, sua distribuição foi efetuada proporcionalmente ao número de domicílios em condições de precariedade, considerando todo o território nacional, através do estudo “Municípios com Precariedade Habitacional no Brasil” – CEM/CEBRAP/MCIDADES/2007.

Apesar da definição de normas, regras e prioridades para a aplicação dos recursos do FNHIS, não identificamos nenhuma deliberação do CGFNHIS que estivesse orientada para a definição de critérios de liberação do Fundo vinculadas às propostas dos planos diretores – as diretrizes apenas sugerem a orientação de que as ações devam se adequar aos critérios definidos pelo plano diretor – que têm por atribuição a definição da função social da propriedade e do direito à cidade.

A aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deverá estar submetida à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor (Art. 11, § 2º). No entanto, não identificamos em que medida o instrumento representado pelo FNHIS está sendo pensado de forma a promover a articulação dos planos diretores com os instrumentos do Estatuto da Cidade. Tanto a Resolução nº2 quanto a de nº4 do CGFNHIS sugerem que os programas habitacionais elaborados no âmbito do SNHIS/FNHIS devem considerar compatibilidade com o Plano Diretor Municipal e com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade de que trata a Lei 10.257/2001, sem, no entanto, fazer qualquer menção à questão referida acima.

Em relação ao montante de recursos aplicados, no seu primeiro ano de funcionamento, em 2006, o FNHIS contou com cerca de 1 bilhão de reais, destinados a apoiar estados, Distrito Federal e municípios com vistas à execução de intervenções habitacionais com foco na população de baixa renda, mediante assinatura de contratos de repasse no âmbito das modalidades Ação Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários e da Ação Apoio ao Poder Público para Produção Habitacional do Programa Habitação de Interesse Social.

De acordo com o Relatório de Gestão do MCidades referente ao exercício do ano de 2006, tais recursos destinados ao FNHIS resultaram da Medida Provisória nº 279, de 07/02//2006, que direcionou crédito extraordinário a favor do MCidades (contando com recursos da ordem de R\$ 890.000.000,00), e da Lei Orçamentária nº 11.306, de 16/05/2006, que destinou mais 185,15 milhões para a aplicação nas ações do FNHIS, tornando possível a destinação de quase 1 bilhão de reais no primeiro ano de funcionamento do Fundo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, Relatório de Gestão, 2006 p. 31). O art. 24, da Lei 11.124, estabelece que é facultada ao Ministério das Cidades a

aplicação direta dos recursos do FNHIS até que estados, Distrito Federal e municípios cumpram as condições conforme previstas no art. 12 desta lei.

Nesse momento, o Conselho Gestor do FNHIS não havia ainda sido regulamentado, fato ocorrido somente em 20 de setembro de 2006, ocasião em que se aprovou o Regimento Interno do órgão e o Termo de Adesão ao FNHIS. Nesse sentido, os recursos destinados ao FNHIS no ano de 2006 foram aplicados de acordo com o disposto no art. 24 da Lei 11.124, distribuídos nos seguintes programas:

- Ação de Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional do Programa Habitação de Interesse Social, contando com 310 projetos contratados, no valor de R\$ 120,3 milhões;
- Ação de Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários do Programa Urbanização regularização e integração de Assentamentos Precários, contando com 307 projetos contratados, no valor de R\$ 887,06 milhões.

Em 2006, a CEF recebeu 659 Planos de Trabalho selecionados pelo MCidades, dos quais foram efetivamente contratados 617 no valor total de R\$ 1,022 bilhão, oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, aplicados nos programas: Apoio a Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (R\$ 893,1 milhões) e Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para famílias de baixa renda (R\$ 128,9 milhões).

Em 2007, foram selecionados 171 projetos, que deveriam receber o total de R\$ 838,4 milhões do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Os recursos deveriam subsidiar obras de moradia popular, beneficiando 181 mil famílias moradoras de favelas em 138 municípios. Mais da metade das ações (105) estava prevista para favelas de palafitas, recebendo para tanto R\$ 507,2 milhões para retirar 52 mil famílias das habitações precárias.

Ainda no início de 2008, o Ministério das Cidades divulgou a seleção de propostas para o ano citado, disponibilizando 900 milhões para obras de urbanização de assentamentos precários, habitações de interesse social, elaboração de planos habitacionais

e assistência técnica. Contemplou-se um número maior de propostas, se comparado ao ano de 2007. Seriam 901 projetos de provisão habitacional ou urbanização de assentamentos precários apoiados com recursos do Fundo, cujos recursos se distribuíam da seguinte maneira: (i) habitação de interesse social – R\$ 450 milhões; (ii) obras de urbanização – R\$ 400 milhões; (iii) apoio à elaboração de planos de habitação de interesse social – R\$ 18,1 milhões e; (iv) assistência técnica – R\$ 16,14 milhões.

As ações a serem implementadas com os recursos do FNHIS destinam-se ao atendimento de famílias, cuja faixa de renda se situa até três salários mínimos. De acordo com o ministro das cidades, Marcio Fortes, os projetos selecionados para acesso aos recursos do Fundo, devem-se ao estabelecimento de limites de valor por proposta, que considera os números relativos de déficit habitacional e de domicílios em assentamentos precários, de acordo com o programa.

O déficit habitacional relativo e o número de domicílios em assentamentos precários constituíram-se nos principais critérios para a seleção dos municípios, conforme diretriz definida pelo CGFNHIS.

Ainda para 2008, está prevista a abertura de novo processo de seleção que envolverá cerca de R\$ 100 milhões que serão destinados exclusivamente às propostas apresentadas pelos movimentos populares, associações e cooperativas habitacionais, conforme compromisso assumido pelo presidente Lula na Conferência das Cidades, realizada em novembro de 2007.

5. CONCLUSÃO

Procurou-se ao longo da exposição dessa dissertação avançar em relação ao objetivo proposto: investigar a experiência recente do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, de forma a refletir sobre suas potencialidades na perspectiva da reforma urbana, bem como apontar eventuais limites e impasses desse instrumento de política habitacional aprovado no governo Lula.

Podemos dizer que a questão da moradia popular e as condições de vida urbana foram, em última análise, as preocupações que nortearam a estruturação do presente trabalho. A persistência da questão habitacional constitui-se sem dúvida num dos mais graves problemas sociais do país. A dimensão que assumiu esse problema, de forma mais alarmante nos grandes centros urbanos, impõe uma intervenção mais consistente do poder público no sentido de concretizar o acesso dos setores sociais historicamente excluídos das oportunidades e dos benefícios urbanos.

O problema da moradia no Brasil já é bastante antigo, remontando ao final do século XIX. Conforme sinalizamos, o acelerado processo de urbanização sofrido pelo país, mais precisamente a partir da década de 40, fez paulatinamente da habitação uma das questões de maior relevância da sociedade brasileira no século XX.

Não há dúvidas de que o Brasil ingressou na ordem urbano-industrial, ou seja, o país vivenciou um processo de modernização, porém uma modernização, a nosso ver, apenas seletiva na medida em que não conseguimos avançar na direção de um projeto de inclusão social, através da universalização dos direitos.

Insistindo um pouco, talvez o aspecto que mais desperte um sentimento de perplexidade no processo de modernização da sociedade brasileira seja justamente o fato de que vivenciamos um processo apenas parcial de integração no que diz respeito ao

acesso aos benefícios gerados pela sociedade urbano-industrial em que se transformou o Brasil, configurando uma situação de acesso restrito aos direitos sociais por amplos setores da população.

Nossa modernização seletiva está na base da construção social da subcidadania à medida que nem todos os setores sociais habilitaram-se para participar como cidadãos plenos da nova ordem instaurada. O acesso desigual à moradia é um exemplo dessa ordem social de negação da cidadania para uma importante parcela da sociedade brasileira (SOUZA, 2003)

Nessa perspectiva, buscou-se, no segundo capítulo descrever a trajetória da política habitacional no Brasil, desde a primeira experiência de intervenção estatal na produção de moradias (IAPs) até a última grande iniciativa, que se encerra com a extinção do BNH em meados da década de 80.

Ao longo da trajetória das experiências na formulação e implementação de políticas, o Estado atuou de diferentes maneiras no sentido de fazer reduzir o custo da habitação no orçamento dos trabalhadores urbanos. Seja através da produção de moradias destinadas aos trabalhadores realizada pelos IAPs e a FCP, considerando a população urbana da época, seja através da produção em larga escala realizada pelo BNH, só podemos concluir que o estado brasileiro não foi capaz de formular e implementar uma política de habitação popular consistente, de forma a impedir o avanço e a consolidação de soluções de moradia pela via da informalidade, fenômeno característico das cidades brasileiras.

O traço que confere unidade às iniciativas governamentais descritas refere-se ao fato de que, em primeiro lugar, estas não foram capazes de atender satisfatoriamente às demandas populares. Em segundo lugar, o acesso à moradia não estava ainda reconhecido enquanto direito, característica esta que permanecerá até a emenda nº 26 a ser aprovada em 2000, alterando o artigo 6º da Constituição Federal do Brasil, ocasião em que o direito à moradia passa a figurar ao lado de outros direitos sociais.

De fato, podemos dizer que após a Constituinte, emerge um novo contexto em que se incorpora uma nova linguagem e novos conceitos no âmbito da política urbana em geral, e da política de habitação em particular, entre os quais destacam-se, a idéia de

cidadania, direitos sociais, direitos urbanos, função social da cidade e da propriedade, refletindo as reivindicações dos movimentos sociais urbanos.

Ainda no segundo capítulo, procurou-se evidenciar, de maneira mais conceitual, a lógica de atuação dos agentes econômicos no espaço urbano e os mecanismos responsáveis pelas múltiplas formas de destituição dos benefícios urbanos a que estão submetidos grandes contingentes da população brasileira.

Na trajetória do capitalismo brasileiro e da problemática urbana, esteve sempre presente o tema da cidadania (ou da subcidadania), como contraface do quadro de pauperização, situação que alimentou a luta dos movimentos sociais em torno da melhoria das condições de vida urbana.

A análise de Kowarick a respeito daquilo que o autor denomina de espoliação urbana, toda sorte de extorsões que recai sobre vastos contingentes da força de trabalho, funcionais para o capital, deixa a descoberto todo o processo que está na raiz da produção de extensas áreas urbanas periféricas, desprovidas de serviços e infra-estrutura urbana.

Vimos também, que existem fortes limites para pôr em prática programas de moradia popular via mercado, em virtude da lógica de atuação dos agentes no ramo da produção imobiliária uma vez que a busca pelos sobrelucros praticamente determina a produção e a disponibilização da mercadoria moradia para os segmentos sociais dotados de maior capacidade de pagamento.

Podemos, portanto, afirmar que são limitadas as possibilidades de atendimento das necessidades habitacionais aos setores populares pela via do mercado. Nesse sentido, torna-se um imperativo a necessidade de que a política habitacional esteja articulada a mecanismos de regulação do uso do solo urbano como condição de ampliação do acesso.

No terceiro capítulo, discutimos a emergência de um novo contexto jurídico-institucional, inaugurado com a Constituição Federal de 88, consagrando-se o ideário da universalização das políticas sociais, representando, a nosso ver, um momento de inflexão em relação ao período precedente, conforme já exposto. Ao incorporar nos termos da lei uma série de instrumentos de política urbana, a Constituição de 88 expressa uma perspectiva favorável à execução de intervenções no campo da moradia popular.

Foi fundamental o surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana para que a nova Carta Magna incorporasse novos elementos para o enfrentamento da questão urbana expressos na plataforma da reforma urbana. Ele organizou-se a partir da participação direta da sociedade por ocasião da instalação do processo constituinte. Como afirma Santos Junior:

A mobilização da sociedade que acompanhou a instalação e o funcionamento da Constituinte de 88 galvanizou em torno de um novo modelo de política e gestão da cidade as várias concepções presentes no debate acadêmico, os valores políticos e ideológicos que orientam a proposta de reforma social e as múltiplas experiências de lutas e reivindicações sociais (SANTOS JUNIOR, *op. cit.*, p. 43).

A percepção de que as cidades brasileiras passaram a espelhar as desigualdades, o crescimento desordenado e as injustiças forneceram os elementos das reivindicações sociais e do ideário reformista, balizadores da atuação do MNRU na década de 80.

Nessa discussão, mereceu atenção a questão referente à obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para municípios com população a partir de vinte mil habitantes, determinada pela Constituição de 88, consolidando-se como um importante instrumento de afirmação da função social da propriedade, reconhecida no capítulo da reforma urbana. Para materializar a função social da propriedade, os planos diretores contam com uma série de instrumentos de ordenamento da ocupação e do uso do solo urbano, como forma de impor barreiras ao exercício ilimitado da propriedade privada.

Destacamos ainda, a importância da aprovação do Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo referente à política urbana da Constituição Federal de 88, fazendo constar na Lei o diagnóstico e a concepção presentes na agenda da reforma urbana, orientados por princípios reformadores. A aprovação do Estatuto da Cidade, conforme afirmamos, à medida que legitima os princípios reformadores em nível nacional, oferece respaldo jurídico para as ações de âmbito local comprometidas com a busca da reversão da lógica da reprodução das desigualdades e da exclusão presentes em nossas cidades. Vale destacar que o Estatuto da Cidade incorpora ainda as funções sociais da cidade, compreendidas como um conjunto de direitos a que todos os cidadãos devem ter acesso,

como moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, saúde educação, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, entre outros.

Por fim, fizemos referência a algumas experiências recentes no âmbito das administrações municipais, num contexto já marcado pelo avanço do processo de descentralização, como consequência das novas atribuições e responsabilidades assumidas pelos municípios brasileiros.

Nesse novo quadro de transferência de atribuições e responsabilidades, além da vigência de instrumentos a serem empregados pelos níveis locais de governo para viabilizar a gestão das políticas sociais, resgatamos o balanço realizado por Cardoso, da atuação de governos municipais das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Belém. Entre outros aspectos relevantes, identifica-se o nível de organização da estrutura institucional dos municípios em questão como determinante para a configuração de diferentes graus de desempenho na elaboração e implementação de ações no campo da habitação de interesse social.

No quarto capítulo, reservado à análise do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, procurou-se responder às indagações anteriormente formuladas no sentido da eficácia desse instrumento para a execução em nível nacional dos programas de habitação popular.

O sistema representado pelo SNHIS/FNHIS foi aprovado num contexto social e político, que poderíamos chamar de um segundo momento na trajetória das políticas de habitação popular no Brasil, já que, como vimos, trata-se realmente de um novo ambiente institucional inaugurado com a promulgação da Constituição de 88, ocasião em que são reconhecidos os direitos sociais fundamentais.

A aprovação do SNHIS/FNHIS em 2005 resultou de um longo processo de mobilização e de pressão popular, estendendo-se por cerca de 13 anos sua tramitação no Congresso Nacional, integrando-se atualmente à Política Nacional de Habitação do governo Lula.

O FNHIS, objeto da presente dissertação, tem por objetivo central financiar programas de habitação de interesse social em âmbito nacional, através de recursos

provenientes do orçamento da União e da correspondente contrapartida dos níveis estaduais e municipais de governo. Diversas condições precisam ser observadas pelos candidatos para acessar os recursos da esfera federal, condições estas já expostas ao longo desse estudo.

Pudemos verificar através de nossas observações e análises, que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social tornou-se um instrumento que está realmente liberando recursos de forma sistemática para os programas de habitação de caráter popular. Sua dinâmica de funcionamento ultrapassa uma concepção de política pontual, à proporção que alcança uma dimensão de atuação em nível nacional, integrando as três esferas de governo. Entretanto, tal fato não nos autorizaria a fazer avaliações prospectivas a respeito do funcionamento do FNHIS no sentido do equacionamento do déficit habitacional e da melhoria das condições de habitabilidade no país.

Diversos aspectos referentes ao FNHIS podem ser qualificados como positivos, obviamente ainda que não suficientes, para o avanço de uma política nacional de habitação focada nos setores populares, que conforme sabemos é onde se concentra o déficit brasileiro. De uma forma geral, podemos dizer que o sistema SNHIS/FNHIS põe limites à lógica de mercado, à medida que expressa uma política de habitação popular assumida pelo governo como pública. Nessa perspectiva, merecem destaque os seguintes aspectos:

- O SNHIS está fundado na oferta de subsídios à produção de moradias;
- O SNHIS traz para a esfera pública, ou seja, para o campo das decisões políticas, os setores populares, há muito tempo excluídos desse processo;
- O acesso à moradia popular é realizado via subsídios do Estado;
- Nesse Subsistema, representado pelo SNHIS/FNHIS não prevalece a lógica da rentabilização, como forma de recuperar os investimentos realizados pelo Estado;
- O sistema está estruturado de forma a assegurar tanto o controle dos gastos, quanto o monitoramento das ações.

Fundamental ainda é a aprovação das Resoluções do CGFNHIS, que oferecem um suporte legal para a concretização dos programas habitacionais através dos recursos do FNHIS. Conforme pudemos perceber nas Resoluções destacadas no decorrer dessa

dissertação, suas diretrizes gerais apontam procedimentos, normas e critérios para balizar as ações direcionadas para os programas de habitação de interesse social.

Obviamente que não temos a ingenuidade de imaginar que o caminho a ser percorrido para dar conta das questões referentes à moradia popular já se encontraria pavimentado, uma vez que boa parte do ordenamento jurídico fosse aprovada e disponibilizada. Na verdade, a despeito de aspectos favoráveis à aplicação dos recursos do Fundo, sabemos dos imensos desafios que se interpõem no caminho para um efetivo processo de inclusão social via acesso à moradia de qualidade.

Assim, embora possamos identificar avanços em relação à concepção do sistema representado pelo SNHIS/FNHIS, diversos desafios precisam ser superados de maneira a ter efetividade e dessa forma assegurar o alcance dos objetivos aos quais se propõe. A nosso ver, torna-se necessário:

- A efetiva adesão dos estados e municípios ao novo modelo institucional proposto pelo MCidades;
- A garantia da sustentabilidade dos recursos dos fundos;
- A efetividade das responsabilidades e competências pactuadas entre os três níveis de governo;
- A articulação das decisões do CGFNHIS e dos conselhos dos fundos locais para o enfrentamento dos problemas relativos à moradia de interesse social (mobilização de estados e municípios na produção regular de moradias populares)
- A garantia aos municípios com problemas de ordem institucional e técnica de apoio na elaboração dos Planos Locais de habitação de Interesse Social (já se encontra disponível a Ação de Apoio à elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social do FNHIS);
- O montante necessário de recursos disponibilizados para o equacionamento do gigantesco déficit que se acumulou ao longo das décadas, sem o qual não se garante a universalização do acesso;
- A aplicação efetiva dos instrumentos de regulação do solo urbano, previstos nos planos diretores;

- A disponibilização, de forma sustentável, de receitas da União vinculadas ao Fundo, como forma de garantir a produção regular de moradias A consolidação dos canais de participação da sociedade civil como forma de ampliar a participação social nas decisões.

Cabe registrar algumas observações relevantes em relação ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. De fato, a efetiva implementação do SNHIS e do FNHIS dependerá da adesão dos estados e municípios ao sistema, o que implica na criação dos Sistemas e Fundos Estaduais e Municipais, através de projeto de lei, o que torna fundamental a manutenção desse tema na agenda do FNRU, principalmente através da atuação dos fóruns regionais da reforma urbana.

Além disso, é preciso considerar que nem todos os recursos destinados à habitação popular – por exemplo, aqueles previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo Lula a partir de 2007 – estão alocados no Fundo Nacional de Habitação Popular, tal como propõe o FNRU, o que implica no desafio de monitoramento social do conjunto dos recursos voltados para esse fim pelo Conselho das Cidades, órgão responsável pela proposição de diretrizes e pela formulação e implementação da PNDU, além de acompanhar sua execução.

O sistema representado pelo SNHIS/FNHIS está sendo posto em ação num ambiente de maior participação da sociedade nas decisões governamentais. Todo esse processo de definição de uma nova cultura participativa ganha impulso nos 90 com a descentralização político-administrativa, conferindo maior relevância da participação popular, através da institucionalização de canais de participação, materializados na criação de instrumentos, como os conselhos, estruturas normativas representativas da diversidade social, como o Conselho das Cidades. Criado a partir de decreto presidencial (decreto nº 5.031/2004), o Conselho é um órgão deliberativo e consultivo que integra a estrutura do Ministério das Cidades, tendo por objetivo propor diretrizes para a formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como monitorar e avaliar sua execução, conforme disposto no Estatuto da Cidade.

A menção a esse fato, relacionado à maior expressão da participação popular via entidades representativas na definição das políticas públicas, acrescido da adoção de mecanismos de acompanhamento das ações, serve para sublinhar que esse novo contexto oferece potencialidades no sentido de conferir maior êxito na implementação das intervenções públicas no âmbito da política social de habitação.

Na luta para democratizar a gestão do FNHIS, as entidades representativas do movimento a favor da moradia, defendem a posição que o Fundo centralize todos os recursos destinados à habitação popular. Embora a lei que criou o FNHIS obrigue que sua gestão seja realizada por um conselho com participação da sociedade civil, os movimentos sociais defendem que o total do volume dos recursos seja gerido pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que dispõe de exigências maiores de transparência e de mecanismos mais avançados de controle social.

Se o FNHIS, como instrumento de política de habitação de interesse social representa uma efetiva ruptura em relação às experiências anteriores, só saberemos mais adiante, com uma avaliação mais aprofundada ao longo de um período mais largo de tempo. O que podemos supor é que o SNHIS/FNHIS está sendo posto em prática num contexto em que há oferta de dispositivos legais que permitem atar os três níveis de governo em torno da questão da moradia popular, fundado em uma nova concepção de direito à moradia, com instrumentos de ordem política, jurídica e financeira, tendo em vista o Estatuto da Cidade.

Conforme afirmação de Marta Arretche, para que possam existir políticas sociais, é fundamental que exista também a institucionalização de capacidade técnica, que implica em capacidade administrativa e disponibilidade de recursos humanos de forma a assegurar a continuidade na oferta de um determinado bem. Conforme vimos, nem todos os municípios brasileiros dispõem de uma estrutura organizacional no sentido de permitir a difusão do sistema representado pelo SNHIS/FNHIS.

Além dos limites estruturais de ordem técnica, há que se considerar outros, como os de natureza fiscal, econômica e de cultura política local, fazendo supor que será necessário um processo de adaptação e de reforma institucional, a fim de assegurar de forma mais eficiente a difusão de tal Sistema em nível nacional.

A aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deva estar submetida à política de desenvolvimento urbano, expressa no Plano Diretor, conforme o capítulo III do Estatuto da Cidade. Entre outros aspectos, o artigo 39 da Lei 10.257/2001, estabelece que a propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender às exigências fundamentais expressas de ordenação da cidade no Plano Diretor, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e a justiça social.

No entanto, sabemos que o estabelecimento da função social da propriedade com vistas ao atendimento concreto das necessidades da população estará condicionado, conforme já sinalizado, por uma série de fatores de ordem conjuntural e política que reflete as especificidades dos entes federativos.

Até o presente momento não está claro se o atual sistema de habitação de interesse social será capaz de enfrentar o desafio de acionar os mecanismos de regulação do uso do solo urbano, a fim de garantir o acesso à população às áreas centrais, dotadas de serviços, equipamentos urbanos e infra-estrutura, disponibilizando um estoque de terras urbanas de qualidade a baixo custo. Caso não se avance nesse sentido, podemos assistir à reprodução do velho modelo, em que as áreas periféricas desprovidas e as terras urbanas sem valor para o capital imobiliário sejam destinadas à população de baixa renda.

O FNHIS apresenta, segundo nossa avaliação, inovações como instrumento de política pública, já que se inscreve numa concepção orientada para a promoção da moradia focada na população que engrossa o déficit brasileiro, através de ações direcionadas tanto para a produção de novas unidades, quanto para intervenções em áreas marcadas pela inadequação, onde as intervenções se destinam a requalificação das unidades caracterizadas pela precariedade construtiva e pela deficiência de infra-estrutura, conforme concepção da Fundação João Pinheiro (2005).

Seu funcionamento está conectado a uma abordagem integrada a outras políticas urbanas definidas pelo Mcidades, articulando os três níveis de governo, ultrapassando uma intervenção focada apenas na moradia *strictu sensu*. Além disso, conforme afirmamos, conta com mecanismos definidos em lei, como os Conselhos, capazes de possibilitar a participação e o monitoramento das ações por parte da sociedade civil.

Esta também é a opinião sustentada por Ricardo Gouveia, da Fundação Bento Rubião, Wander Geraldo Silva da Confederação Nacional de Moradores (CONAM) e Patrícia Menezes do Instituto Polis.³³

No entanto, conforme já antecipado, a plena implantação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, via recursos do FNHIS, esbarra em interesses corporativos vinculados ao mercado imobiliário e à propriedade fundiária consolidados historicamente no Brasil, opinião também compartilhada pelas lideranças acima mencionadas. Adicionalmente, tal Sistema somente terá plena eficácia à medida que sua execução ocorrer de forma articulada aos planos diretores e aos respectivos instrumentos de ocupação e uso do solo urbano.

Até o momento de conclusão desse estudo, não foi possível avançar na análise a respeito da capacidade dos planos habitacionais de articular efetivamente o SNHIS/FNHIS com os instrumentos de controle do uso do solo previstos nos planos diretores, pois o prazo de conclusão dos referidos planos era o final de 2008.

Conforme vimos, o SNHIS/FNHIS é um subsistema integrante da atual Política Nacional de Habitação, referenciado pelos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana do Estatuto da Cidade. No entanto, a efetividade das ações destinadas ao provimento habitacional da população de baixa renda – via recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, e a inflexão na direção de uma política nacional de habitação popular que garanta o direito universal à moradia – dependerá tanto do compromisso do poder público com esse ideário, como também, talvez de forma decisiva, da capacidade de mobilização dos movimentos populares vinculados à questão habitacional.

³³ Entrevistas a respeito do SNHIS/FNHIS concedidas ao autor respectivamente em 22/01/08, 23/01/08 e 15/01/08.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia Moraes de. O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio. (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003.

ARAUJO, Maria Bernadette, MENDONÇA, Laura Maria I. M. e AZEVEDO, Sérgio de. O déficit habitacional no Brasil: um aprimoramento metodológico. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, n. 95, p 18 - 28, dez.-fev. 2003.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AZEVEDO, Sérgio de. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sergio de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

_____. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: Cardoso, A.L. *Habitação social nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: FINEP, 2007.

_____. *Habitação e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. Vinte e Dois Anos de Política Habitacional Popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 22(4), p. 107-119, out.- dez. 1988.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 junho de 2005. Presidência da República. Casa Civil, Subsecretaria de Assuntos Jurídicos.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Presidência da República. Casa Civil, Subsecretaria para Assuntos Jurídicos.

_____. Resolução 1, de agosto de 2006. *Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 ago. 2006. Secção 1, p. 139/140.

_____. Resolução 2, de agosto de 2006. *Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 ago. 2006. Secção 1, p. 141/142.

_____. Resolução 4, de novembro de 2006. *Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 nov. 2006. Secção 1, p. 43/47.

_____. Resolução 5, de abril de 2007. *Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 abr. 2007. Secção 1, p. 58.

_____. Resolução 6, de junho de 2007. *Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jun. 2007. Secção 1, p. 42/43.

_____. Resolução 7, de junho de 2007. *Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jun.. 2007. Secção 1, p. 43.

_____. Resolução 8, de junho de 2007. *Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jun. 2007. Secção 1, p. 43.

_____. Resolução 9, de junho de 2007. *Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jun. 2007. Secção 1, p. 43.

_____. Resolução 10, de agosto de 2007. *Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 ago. 2007. Secção 1, p. 34.

_____. Resolução 11, de agosto de 2007. *Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 ago. 2007. Secção 1, p. 41.

_____. Resolução 12, de outubro de 2007. *Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 out. 2007. Secção 1, p. 89.

_____. Resolução 13, de outubro de 2007. *Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 out. 2007. Secção 1, p. 89/92.

_____. Resolução 14, de dezembro de 2007. *Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 dez. 2007. Secção 1, p. 60.

BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao Favela-Bairro. As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba. e ALVITO, Marcos. (Org.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

CARDOSO, A. Lúcio e RIBEIRO, Luiz C. de Q. Da cidade à nação: gênese do urbanismo no Brasil. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert. (Org.). *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do estatuto da cidade. In: RIBEIRO Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio.

(Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003.

_____. Gestão da Política Habitacional em Municípios Metropolitanos: uma avaliação. In: CARDOSO, A. L. e ABIKO, A. K. *Procedimentos de gestão habitacional para a população de baixa renda*. Porto Alegre: ANTAC, 2006.

_____. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, n. 95, p. 6 - 17, dez.-fev. 2003.

CARDOSO, Adauto Lúcio, ARAUJO, Rosane Lopes de, COELHO, Will Robson. Habitação social na região metropolitana do rio de Janeiro. In: CARDOSO, Adauto L. (Coord.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. AS três economias do Welfare State. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 24, p. 85 - 116, set. 1991.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Monitoramento da implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, 2007.

_____. Pesquisa sobre a implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2005. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2006.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade e a Política Habitacional. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, n. 95, p. 42 - 48, dez.-fev. 2003.

_____. Reforma urbana e o estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio. (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço & Debates*. São Paulo, ano 2, n. 6, jun.-set. 1982.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAGO, Luciana Corrêa do e RIBEIRO, Luiz C. Queiroz de. A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades. In: RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

MARICATO, Ermínia. Habitação e cidade. *Espaço & Debate*: São Paulo, 1997.

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-FNHIS. Manual para apresentação de propostas, exercícios 2007 e 2008/2011.

_____. Políticas nacionais de habitação. *Cadernos MCidades*, n. 4, nov. 2004.

_____. Relatório de gestão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Período de 01 janeiro a 31 de dezembro de 2006. Secretaria Nacional de Habitação.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. A economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. A reforma e o plano. Algumas indicações legais. In: GRAZIA, Grazia de. *Plano Diretor*. Instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de. A (in)governabilidade da cidade? Avanços e desafios. In: VALLADARES, Licia e COELHO, Magda Prates. (Org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

_____. Segregação, desigualdade e habitação: a metrópole do Rio de Janeiro. In: *Anais do Encontro Nacional da ANPUR*. 9, Rio de Janeiro: ANPUR, v. 2, 2001. p.

_____. *Dos cortiços aos condomínios fechados: As formas da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

_____. O estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio. (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR e Orlando Alves dos. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano diretor de gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz C. Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio. (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de. e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Das desigualdades a exclusão social, da segregação a fragmentação: os novos desafios da reforma urbana. *Cadernos do IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 7, n.1, p. 53 - 61, abr. 1993.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE; UFRJ; IPPUR, 1995.

_____. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando. NASCIMENTO, Carla. e FERREIRA, Regina Fátima. *O sistema nacional de desenvolvimento urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação*. (mimeo.), 2007.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1993.

_____. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SOARES, L. E. A duplicidade da cultura brasileira. In: SOUZA (Org.). *O malandro e o protestante*. A tese weberiana e a singularidade cultural brasileira. Brasília: UNB, 1997.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania*. Para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG; IPUERJ, 2003.

VALLADARES, Licia do Prado. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas no Rio de Janeiro*. Zahar, 1978.

_____, Favela, política e conjunto residencial. *Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro*, n. 12, 1976.

VETTER, D. e MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura? In: Machado, L. *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

WACQUANT, Loïc. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001.

ANEXO

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS

ANEXO A

Situação do SEHIS nos Estados da Federação – Brasil, 2007.

Unidade da Federação	Termo de Adesão SNHIS/data de entrada no MC	Situação do SEHIS n.Lei	Órgão Responsável	Diagnóstico Estadual de Habitação/ Plano Estadual de Habitação
Acre	Assinado 30/3/2007	FEH - Decreto n.4057/2001 SEH – Lei n.1312/99.	Secretaria de Obras e Habitação	Inexistente.
Amapá	Assinado 30/3/2007	Não há lei aprovada.	Secretaria de Infra-estrutura	Inexistente.
Alagoas	Assinado 8/12/2006	Não há lei aprovada.	Agência de Habitação e Urbanismo	Inexistente.
Amazonas	Assinado 6/2/2007	Não há lei aprovada.	Superintendência de Habitação	Inexistente.
Bahia	Assinado 22/11/06	Não há lei aprovada.	Secretaria de Desenvolvimento Urbano	Inexistente
Ceará	Assinado 22/2/07	Não há lei aprovada.	Secretaria das Cidades	Inexistente
Distrito Federal	Assinado 16/2/2007	Não informado.	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	Não informado.
Espírito Santo	Assinado 6/6/2007	Não há Lei aprovada.	Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano	Inexistente.
Goiás	Assinado 23/11/2006	Não há lei aprovada.	Secretaria Estadual das Cidades/ Superintendência de Programas Urbanos	Inexistente.
Maranhão	Assinado 9/11/2006	Não informado.	Secretaria Estadual das Cidades	Inexistente.
Minas Gerais	Assinado 28/11/2006	FEH (11.830/1995) – Não informada. Alterada pela Lei nº15673/ 7/2005 BUSCAR LEI 11830	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional	Inexistente.
Mato Grosso	Assinado 22/2/2007	Não informado.	Secretaria de Infra-estrutura	Não informado.

Mato Grosso do Sul	Assinado 1/11/2006	FEH - Lei n.1429/93 Decreto n.8305/95.	Agência Habitacional Popular	Não foi enviado.
Pará	Assinado 24/1/2007	Não há lei aprovada.	Companhia de Habitação do Estado	Inexistente.
Paraíba	Assinado 8/2/2007	Não há lei aprovada.	Companhia de Habitação Popular	Inexistente.
Pernambuco	Assinado 12/3/2007	FEHIS – Lei nº. 11.796 – 04/7/2000 Decreto nº. 23652 – 02 /10/01	Companhia de Habitação de Pernambuco (CEHAB).	Inexistente.
Paraná	Assinado 13/4/2007	SEHIS – Projeto de Lei Complementar n.58/2007.	Companhia de Habitação do Paraná	Inexistente
Piauí	Assinado 8/2/2007	FEHIS – Lei n.5.570/06	Secretaria das Cidades	Inexistente.
Rio de Janeiro	Assinado 12/1/2007	FEHIS Lei 4.962/06 e regulamentado pelo Decreto 40604/07	Secretaria de Habitação	Inexistente.
Rio Grande do Norte	Assinado 18/12/2006	FEHAB – Lei 6.987/97	Secretaria de Habitação	Não informado.
Rio Grande do Sul	Assinado 29/3/2007	SEHIS – Lei nº 10.529/05	Secretaria Especial de Habitação	Não informado.
Rondônia	Assinado 4/4/2007	Não há lei aprovada.	Secretaria de Planejamento	Inexistente
Roraima	Assinado 13/2/2007	Não há lei aprovada.	Secretaria da Articulação e Política Urbana	Inexistente.
Santa Catarina	Assinado 17/4/2007	Não informado.	Secretaria de Desenvolvimento Sustentável	Não informado.
Sergipe	Assinado 17/1/2007	Não há lei aprovada.	Secretaria das Cidades	Inexistente.
São Paulo	Assinado 4/6/2007	Não há lei aprovada.	Secretaria de Habitação	Inexistente.
Tocantins	Assinado 29/1/2007	Não há lei aprovada.	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano	Inexistente.

Situação dos Fundos Estaduais para Habitação de Interesse Social

Unidade da Federação	Origem dos recursos	Vinculação e caráter do Conselho do Fundo	Atribuições do Conselho	Acesso de cooperativas e associações aos recursos do Fundo	Última reunião do Conselho
Acre	<p>I – dotação orçamentária própria; II – transferências do FNH; III – recebimentos de prestações de financiamentos de programas habitacionais; IV – doações, auxílios e contribuições de terceiros; V – estado e outros órgãos públicos, recebidos diretamente ou por meio de convênios; VI – organismos internacionais de cooperação, recebidos diretamente ou por meio de convênios; VII – aporte de capital decorrente da reavaliação de crédito em instituições financeiras oficiais, quando previamente autorizadas em Lei específica; VIII – aplicações dos seus saldos financeiros disponíveis no mercado financeiro; IX – acréscimos legais decorrentes de atrasos ou de cláusulas contratuais não cumpridas; X – multas aplicadas aos municípios conveniados ou a agentes executores, em função do descumprimento das determinações</p>	<p>Conselho Estadual de Habitação, vinculado à Secretaria de Obras.</p> <p>Não consta em lei caráter do fundo. Parece ser consultivo.</p>	<p>Elaborar parâmetros técnicos e diretrizes do plano de aplicação dos recursos; Acompanhar e avaliar execução dos planos; avaliar balancetes; mobilizar segmentos da sociedade no planejamento e controle das funções do fundo.</p>	<p>Os recursos serão destinados com prioridade a projetos que tenham como proponente o Estado do Acre, através da Secretaria de Habitação, prefeituras municipais, organizações comunitárias, associações de moradores e cooperativas habitacionais cadastradas junto ao Conselho Estadual de Habitação.</p>	31/05/ 2007

	do CEH.				
Distrito Federal	Não informado.	Não informado.	Não informado.	Não informado.	Não informado.
Maranhão	Não informado.	Não informado.	Não informado.	Não informado.	Não informado.
Minas Gerais	<p>Dotações consignadas no orçamento do Estado., bem como créditos adicionais; Retornos do principal e encargos de financiamentos concedidos pelo Fundo; Recursos provenientes de operações de crédito interno/externo firmadas pelo Est. e destinadas ao Fundo; Recursos de refinancia/to de instituições financeiras de que o Est. seja mutuário; Recursos alocados por órgãos, fundos e enti/des federais, e destinados a programas habitacionais; Resultado de aplicações financeiras das disponi/des temporárias do Fundo; Outras fontes.</p>	<p>Vinculado à Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais – Cohab- MG (gestora financeira do FEH) Art. 11</p> <p>Consultivo.</p>	<p>O Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional: fornece subsídios para a formulação de políticas públicas, acompanha e avalia as ações da secretaria.</p>	<p>Poderão ser beneficiários de financiamento do FEH empresas e cooperativas habitacionais que, após conclusão da obra, obriguem-se a repassar o financiamento a mutuário final de baixa renda; cooperativas habitacionais e outros, desde que definidos em Lei específica. Art.5º</p>	Inativo.
Mato Grosso do Sul	<p>Recursos financeiros do Governo Federal e outros órgãos públicos, oriundos de organizações internacionais, de aplicações financeiras, doações, restituições, entre outros.</p>	<p>Vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano.</p> <p>Deliberativo.</p>	<p>O “Conselho Administrativo” aprova política e diretrizes de aplicação dos recursos, acompanha e fiscaliza programas e propõe medidas para o aprimoramento do FEH.</p>	Não informado.	Nunca houve reunião.
Pernambuco	Não consta em lei.	“Conselho Diretor”	Não informado.	Não informado.	

		(representantes das Secretarias da Fazenda, Planejamento e Desenvolvimento Social e Infra-Estrutura.			
Paraná	Dotações orçamentárias específicas; FNHIS, contribuições/doações, cooperação internacional, receitas operacionais e patrimoniais, entre outros.	Conselho Estadual de Habitação, vinculado à Companhia de Habitação. Deliberativo	Aprovar política estadual de habitação e alocação de recursos do FEH, estabelecer política de subsídios do SEHIS, promover audiências públicas e conferências representativas dos segmentos populares, definir mecanismos de acompanhamento e controle do SEHIS.	Não consta em lei.	Conselho ainda não empossado.
Piauí	Orçamento do Estado e recursos que a lei estabelecer; transferência do Fundo Nacional de Moradia; doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de entidades públicas ou privadas, nacionais e internacionais; aplicações financeiras de recursos do FEHIS, realizadas na forma da lei; outras receitas §1º Serão destinados para o FEHIS, por ano, na Lei Orçamentária Estadual, montante não inferior a R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais), a partir do ano de 2007. §2º Os	A ser definido em Regimento Interno previsto em lei. Deliberativo (ainda não foi empossado)	A ser definido em Regimento Interno previsto em lei.	A ser definido em Regimento Interno previsto em lei.	Não houve reunião.

	recursos que compõem o FEHIS serão depositados em instituições financeiras oficiais e em conta especial sob a denominação: FEHIS. §3º das receitas que compõem o FEHIS, a Companhia de Habitação do PI será remunerada com 5% (cinco por cento) desse total para a cobertura de despesas administrativas e de projetos.				
Rio de Janeiro	SNHIS, FAT, FGTS; Orçamento Geral do Estado; Fundo Estadual de Combate à Pobreza.	Conselho Gestor, vinculado à Secretaria Estadual de Habitação (administradora). Deliberativo.	Debater, aprovar e acompanhar a Política Estadual de Habitação; deliberar sobre alocação de recursos e aprovar contas; elaborar regimento interno.	Acesso direto aos recursos pelas cooperativas habitacionais populares, organizações da sociedade civil de interesse público, sindicatos e associações representativas de trabalhadores e outros órgãos e entidades com atuação na área habitacional. Art.5	10/05/2007
Rio Grande do Norte	ICMS (5% da alíquota); doações de pessoas físicas e jurídicas; pagamentos dos mutuários da carteira de habitação do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado; acordos internacionais e entre governos; doações de prefeituras; aplicações e investimentos etc.	Secretaria de Trabalho e Ação Social (coordenadora do FEH).	Financiar habitações e implementar política de subsídio, apoiar programas de saneamento e urbanização, destinar 20% das disponibilidades habitacionais aos servidores públicos estaduais e municipais com renda até 5 salários, reverter 5% das disponibilidades	Não consta em lei.	

			habitacionais para portadores de deficiência física irreversível de acordo com sua renda.		
Rio Grande do Sul	Dotação orçamentária específica, contribuições e doações públicas e privadas, cooperação internacional, rendimentos de aplicações entre outros.	Vinculado à Secretaria Especial de Habitação.	Não consta em Lei do SEHIS Lei do FEH não informada.	Não consta em Lei do SEHIS Lei do FEH não informada.	Não informado.
Santa Catarina	Não informado.	Não informado.	Não informado.	Não informado.	Não informado.

Composição dos Conselhos Gestores dos Fundos Estaduais de Habitação

Unidade da Federação	Composição (Poder Público e Sociedade Civil)	Segmentos sociais representados	Participação do Movimento Popular (%)
Acre	1 Gabinete do Governador; 1 Secretaria Executiva de Habitação; 1 Secretaria de Estado da Fazenda; 1 Secretaria de Estado de Cidadania, do Trabalho e da Assistência Social – SECTAS; 1 Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação; 1 Fundação de Tecnologia do Estado do Acre - FUNTAC; 1 SECTMA; 1 Poder Executivo indicado pela entidade que os congrega; 1 Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDUSCON; 1 CREA/AC; 1 movimento por moradia popular.	1 Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDUSCON; 1 CREA/AC; 1 movimento por moradia popular.	1 de 11 – 9%
Distrito Federal	Não informado.	Não informado.	Não informado.
Maranhão	Não informado.	Não informado.	Não informado.
Minas Gerais	1 Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, que é seu Presidente; 1 Secretário de Estado Extraordinário para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas (ou quem ele indicar para representá-lo); 1 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Econômico; 1 Secretaria de Planejamento e Gestão; Secretaria de Transportes e Obras Públicas; 1 Prefeito Municipal de Belo Horizonte; 1 Associação Mineira de Municípios; 1 Federação das Associações Microrregionais do Estado de Minas Gerais; Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte; 1 Assembléia Metropolitana do Vale do Aço; 1 organização não-governamental; 1 de entidades de classe; 1 instituição acadêmica e de pesquisa; 1 movimento social e popular; 1 instituição ligada à produção do espaço e do desenvolvimento urbano.	1 organização não-governamentais; 1 de entidade de classe; 1 instituição acadêmica e de pesquisa; 1 movimento social e popular; 1 instituição ligada a produção do espaço e ao desenvolvimento urbano.	1 em 15 – 6,67%
Mato Grosso do Sul	1 Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano; 1 Secretaria de Obras Públicas; 1 Secretaria de Planejamento; 1 Secretaria de Justiça e	1 Associação dos municípios de MS; 1 entidade representativa dos movimentos populares do MS; 1 Federação das Indústrias do MS;	1 em 10 – 10%

	Trabalho; 1 Diretor Presidente da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano; 1 Associação dos municípios de MS; 1 entidade representativa dos movimentos populares do MS; 1 Federação das Indústrias do MS; 1 Federação dos Trabalhadores na Indústria de Construção Civil e do Mobiliário de MS; 1 Instituto dos Arquitetos.	1 Federação dos Trabalhadores na Indústria de Construção Civil e do Mobiliário de MS; 1 Instituto dos Arquitetos.	
Pernambuco	“Conselho Diretor” composto por representantes das Secretarias Estaduais da Fazenda, Planejamento e Desenvolvimento Social e Infra-Estrutura.	Não informado.	Não informado.
Paraná	Presidente do Conselho (Presidente da COHAPAR); 1 Secretaria do Estado do Planejamento; 1 Secretaria de Desenvolvimento Urbano; 1 Companhia de Energia; 1 Companhia de Saneamento; 1 Instituto Ambiental do PR; 2 Sociedade Civil; 3 Movimento Populares.	2 Sociedades Cívicas; 3 Movimentos Populares.	3 em 11 – 27,27%
Piauí	1 Companhia de Habitação do Piauí; 1 Secretaria de Infra-estrutura; 1 Caixa Econômica Federal; 1 Secretaria de Planejamento; 1 Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Estado; 1 Federação das Associações de Moradores do Estado; 1 CUT; 1 Federação das Entidades Comunitárias do Estado; 1 Associação Industrial do Piauí; 1 CREA; 1 Associação de Municípios; 1 Sindicato das Empresas de Construção Civil do Piauí.	1 Federação Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Estado; 1 Federação Associações de Moradores do Estado do Piauí; 1 CUT; 1 Federação das Entidades Comunitárias do Estado do Piauí; 1 Associação Industrial do Piauí; 1 CREA; 1 Associação Piauiense de Municípios; 1 Sindicato das Empresas de Construção Civil do Piauí.	3 em 12 – 25%
Rio de Janeiro	Decreto n.40.604.	1 Central dos Movimentos populares; 1 Federação das Associações de Moradores do Estado do RJ; 1 União por Moradia Popular do RJ; 1 Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião; 1 Central Única dos Trabalhadores.	3 em X
Rio Grande do Norte	Não informado.	Não informado.	Não informado.
Rio Grande do Sul	1 Secretaria Especial de Habitação; 1 Secretaria da Fazenda; 1 Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social; 1 Secretaria da Coordenação e Planejamento; 1 Conselhos Regionais de Desenvolvimento; 5 Federação das Associações Comunitárias dos Moradores de Bairro; 1 Sindicato da Indústria da Construção Civil; 1 Fórum das Cooperativas Habitacionais Autogestionáveis; 1 Instituto dos Arquitetos; 1 Movimento popular.	5 Federação das Associações Comunitárias dos Moradores de Bairro; 1 Sindicato da Indústria da Construção Civil; 1 Fórum das Cooperativas Habitacionais Autogestionáveis; 1 Instituto dos Arquitetos; 1 Movimento popular.	6 em 15 – 40%
Santa Catarina	Não informado.	Não informado.	Não informado.

Situação do SMHIS nos Municípios, por Unidades da federação – Brasil, 2007.

Unidade da Federação	Número de municípios que assinaram o termo de adesão ao SNHIS
Acre	Termo de adesão assinado por 22 municípios.
Alagoas	Termo de adesão assinado por 90 municípios.
Amapá	Termo de adesão assinado por 15 municípios.
Amazonas	Termo de adesão assinado por 34 municípios.
Bahia	Termo de adesão assinado por 320 municípios.
Ceará	Termo de adesão assinado por 182 municípios.
Distrito Federal	Termo de adesão assinado por 1 município.
Espírito Santo	Termo de adesão assinado por 72 municípios.
Goiás	Termo de adesão assinado por 191 municípios.
Maranhão	Termo de adesão assinado por 183 municípios.
Minas Gerais	Termo de adesão assinado por 671 municípios
Mato Grosso	Termo de adesão assinado por 129 municípios.
Mato Grosso do Sul	Termo de adesão assinado por 78 municípios
Pará	Termo de adesão assinado por 104 municípios.
Paraíba	Termo de adesão assinado por 203 municípios
Pernambuco	Termo de adesão assinado por 152 municípios.
Paraná	Termo de adesão assinado por 379 municípios.
Piauí	Termo de adesão assinado por 193 municípios.
Rio de Janeiro	Termo de adesão assinado por 86 municípios.
Rio Grande do Norte	Termo de adesão assinado por 119 municípios.

Rio Grande do Sul	Termo de adesão assinado por 408 municípios.
Rondônia	Termo de adesão assinado por 1 municípios.
Roraima	Termo de adesão assinado por 49 municípios.
Santa Catarina	Termo de adesão assinado por 283 municípios.
Sergipe	Termo de adesão assinado por 63 municípios.
São Paulo	Termo de adesão assinado por 454 municípios.
Tocantins	Termo de adesão assinado por 130 municípios.

Total de municípios que assinaram o termo: 4.612.

Fontes: Sites dos governos estaduais e Legislação estadual enviada pelos órgãos responsáveis pela política urbana estadual.

Criação dos Conselhos das Cidades nos Estados da Federação – Brasil, 2007.

Unidade da Federação	Caráter	Representação do Movimento Popular	Câmaras Técnicas
Maranhão	Sem informação.	31,25%	Sem informação.
Mato Grosso do Sul	Deliberativo.	23,8%	Habitação, saneamento, transporte e programas urbanos.
Rio Grande do Sul	Deliberativo e consultivo.	35,71%	Habitação, saneamento, transporte e programas urbanos.
Roraima	Consultivo.	28,12%	Sem informação.
Tocantins	Deliberativo e consultivo.	23,80%	Habitação, saneamento, transporte e programas urbanos.
Piauí	Deliberativo e Consultivo.	11,11%	Não consta em lei.

Fonte: FNRU, 2007, a partir de informações do Ministério das Cidades e dos órgãos governamentais do estados da federação.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)