



Associação Habitacional de Ipatinga / Acervo FNRU

O Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão

Nabil Bonduki *
Rossella Rossetto**

* Arquiteto, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Representando esta instituição, é o coordenador técnico do Consórcio PlanHab. Foi superintendente de Habitação Popular e secretário-executivo do FUNAPS na administração Luiza Erundina (1989-92) e vereador em São Paulo (2001-4).

** Arquiteta, membro da equipe de consultores do Instituto Via Pública. É a coordenadora executiva do Consórcio PlanHab.

Desde o final dos anos 80, os movimentos de moradia no Brasil vêm lutando pela criação de fontes de recursos e programas adequados para viabilizar o acesso da população de baixa renda à moradia digna. Um marco nesta luta foi a política habitacional implementada em São Paulo na administração Luiza Erundina, quando foram utilizados em larga escala os recursos provenientes do orçamento municipal, canalizados para o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), o primeiro fundo municipal de moradia existente no país, para financiar programas inéditos, como os mutirões autogeridos, a produção de moradia social nas áreas centrais e a assistência jurídica gratuita à moradia popular.

Com base na experiência que estava em curso em São Paulo, no período 1989-92, e na necessidade de ampliar o programa de produção de habitação por autogestão, os movimentos de moradia formularam o primeiro projeto de lei de iniciativa popular, que propunha a criação do Fundo Nacional de Moradia e que recebeu a adesão de mais de um milhão de eleitores. Entregue ao Congresso Nacional em novembro de 1991, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social foi aprovado somente em 2005.

No governo Lula, vem sendo implementada uma nova Política Nacional de Habitação. Além da aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), foram criados o Ministério e o Conselho das Cidades, ampliados os recursos orçamentários e o subsídio do FGTS; o mercado foi estimulado com a regulamentação que deu maior segurança jurídica aos investidores e obrigou os bancos a aplicarem em habitação os recursos da poupança. Outra medida importante foi o estímulo à implementação do Estatuto da Cidade por meio da

Campanha pelos Planos Diretores Participativos.

O Plano Nacional de Habitação é um componente essencial para completar as medidas de caráter institucionais indispensáveis para que se avance no objetivo principal da nova Política Nacional de Habitação (PNH): garantir moradia digna a cada cidadão brasileiro.

1. O Plano Nacional de Habitação no contexto da nova Política Nacional de Habitação

O **Plano Nacional de Habitação** (PlanHab), que está sendo elaborado a partir de um intenso processo participativo, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, com a consultoria do Consórcio PlanHab,¹ é um dos instrumentos mais importantes para a implementação da nova PNH.

Em 2004, o Conselho Nacional das Cidades aprovou a Política Nacional de Habitação, por meio da qual foi instituído o Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e foram definidas as diretrizes fundamentais que passaram a orientar a ação do governo na área da habitação. A nova PNH, de modo coerente com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade, reconhece a função social da

¹ O Consórcio PlanHab, que presta consultoria à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, é formado pelas seguintes instituições: Instituto Via Pública; Fundação para Pesquisa Ambiental, representada pelo Lab-Hab - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, e Logos Engenharia.

propriedade e a habitação como questão do Estado e direito básico do cidadão, determinando-a como atribuição concorrente dos três níveis de governo e preconizando a inclusão social e a gestão participativa e democrática.

A implementação da PNH estrutura-se em quatro eixos: desenho institucional; modelagem de financiamento e subsídios; política urbana e fundiária e cadeia produtiva da construção civil. Cabe ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab) formular uma estratégia e definir um plano de ação em torno destes eixos que garanta o equacionamento da questão da habitação no horizonte temporal estabelecido.

O planejamento habitacional foi introduzido como um instrumento fundamental no SNHIS, consolidado na Lei 11.124/05, que torna obrigatórias, para acessar aos recursos do FNHIS, a constituição de fundos e conselhos gestores e a elaboração de planos estaduais e municipais de habitação. O PlanHab pretende introduzir o planejamento habitacional em nível federal, contribuindo para firmar o acesso à moradia como política social e de Estado. Esta não é uma tarefa fácil. Não há no setor habitacional tradição de planejamento, nem se detêm informações sistematizadas para todo o país sobre vários aspectos do problema de que estamos tratando. Mesmo com algumas restrições de dados, o Estado brasileiro busca montar uma estratégia planejada, que leva em conta a diversidade das necessidades, os custos variados de produção da moradia e o contexto dos municípios brasileiros.

2. O Plano Nacional de Habitação: uma estratégia para garantir o direito à habitação

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) objetiva planejar as ações públicas e privadas, para, num horizonte de 15 anos, formular uma estratégia que permita equacionar as necessidades habitacionais do país, na perspectiva de garantir uma moradia digna a cada cidadão brasileiro.

Não se trata de objetivo fácil de ser alcançado em nenhum país, muito menos no Brasil, que se caracteriza por um quadro de profunda desigualdade social e econômica, com significativa porcentagem de famílias em estado de pobreza absoluta, e que necessitará nos próximos quinze anos de cerca de 27 milhões de unidades habitacionais, segundo projeções realizadas pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR)²,

caso se queira garantir moradia para cada família que se formar no período. O país tem ainda uma forte herança resultante da ausência de políticas habitacionais adequadas e do intenso processo de urbanização que ocorreu entre os anos 1940 e 2000, que resultou num enorme déficit habitacional urbano e rural, estimado em 7,9 milhões de unidades habitacionais³, e um número muito significativo de assentamentos precários, onde vivem cerca de 3,2 milhões de famílias⁴.

Partindo dos princípios e diretrizes da PNH, o PlanHab deverá

- estabelecer metas físicas e financeiras considerando o horizonte temporal;
- identificar as fontes de recursos estáveis, incluindo recursos onerosos para o financiamento habitacional e recursos não onerosos para subsídio;
- formular uma nova modelagem de subsídios;
- estabelecer a forma de articulação dos entes federativos no SNHIS;
- propor medidas de desenvolvimento institucional para que os agentes públicos e privados possam cumprir seus papéis na promoção de habitação;
- propor medidas de política urbana e fundiária capazes de facilitar e baratear o acesso a terra urbanizada para HIS;
- formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil, objetivando reduzir o custo da moradia e ampliar a produção;
- criar um sistema de monitoramento e avaliação da implementação do PlanHab, que sirva para a sua revisão periódica a cada quadriênio, junto com os planos plurianuais (PPA's);
- orientar a elaboração dos planos habitacionais de âmbitos estadual e municipal.

Dentre os objetivos do PlanHab inclui-se, ainda, a adequação das linhas programáticas e das linhas de financiamento de caráter nacional às estratégias propostas. Neste sentido, vale ressaltar que a produção de habitação por autogestão constitui um dos programas essenciais para promover, com qualidade e baixo custo, a produção de habitação, além de estimular a organização popular, aspecto fundamental para enfrentar a questão social no Brasil urbano.

² Cedeplar -UFMG/ MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SNH. "Projeto Projeção da Demanda Demográfica Habitacional, o Déficit Habitacional e Assentamentos Subnormais", 2007.

³ Fundação João Pinheiro, com base nos dados da PNAD, IBGE 2006.

⁴ Centro de Estudos da Metrópole, CEM/CEBRAP, com base em dados do Censo de 2.000, IBGE.

3. A articulação de recursos para viabilizar o atendimento das necessidades habitacionais do país

Uma das propostas centrais da PNH e do PlanHab consiste na articulação de recursos onerosos (como o do FGTS) e não onerosos (como os do FNHIS) para ampliar o número de famílias atendidas e, ao mesmo tempo, garantir o acesso às famílias de baixa renda.

Para dimensionar os recursos necessários, de acordo com as fontes de financiamento e o caráter da aplicação (oneroso ou não oneroso), o PlanHab propôs a definição de Grupos de Atendimento, de acordo com sua capacidade de acessar um financiamento, relacionada com a fonte de recurso adequada a cada situação, o que permite organizar melhor a demanda e dimensionar as necessidades de financiamento e subsídios. Foram definidas cinco faixas de grupos de atendimento, sistematizados no quadro abaixo, onde também estão dimensionadas as necessidades habitacionais de cada grupo, tanto em relação ao déficit acumulado como em relação à demanda futura de novas moradias.



Grupos de Atendimentos: características, fontes de recursos e distribuição do déficit e da demanda futura

	Condição de acessar um financiamento habitacional	Fontes de recursos	Distribuição do déficit acumulado	Projeção da demanda futura
Grupo I	Famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento	FNHIS	40,0%	16,0%
Grupo II	Famílias que acessam o financiamento, mas que requerem subsídio de complemento e equilíbrio	FGTS / FNHIS Financiamento com subsídio	54,1%	48,0%
Grupo III	Famílias podem acessar o financiamento habitacional, com subsídio de equilíbrio	FGTS Financiamento com desconto	2,4%	9,0%
Grupo IV	Famílias com capacidade de assumir um financiamento habitacional	FGTS	4,5%	29,0%
Grupo V	Famílias com capacidade de assumir um financiamento de mercado	SBPE		

Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab/Fupam e Logos Engenharia

Os dados sobre a demanda habitacional apresentados no quadro acima e os cenários das principais fontes de recursos voltados para habitação mostram grande disponibilidade de recursos onerosos e incapacidade de a maior parte da população utilizá-los. Existe uma grande concentração da demanda habitacional nos grupos 1 e 2, que precisam de subsídios para poderem ter acesso à moradia, enquanto que a projeção das principais fontes de recursos tem mostrado que existe um forte desequilíbrio entre os recursos onerosos e não onerosos, detalhados a seguir.

Prevê-se que, nos próximos quinze anos, os recursos para financiamento habitacional originários do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) possam alcançar entre 800 e 950 bilhões de reais. Já os recursos não onerosos – dos orçamentos da União, estados e municípios – e os do FGTS, mesmo nas hipóteses mais otimistas, alcançariam no máximo algo em torno de 200 bilhões, considerando que estas fontes apóiam não apenas a produção de novas moradias como a urbanização de assentamentos precários, as despesas de custeio e os programas de desenvolvimento institucional.

É necessário considerar, ainda, que o FGTS pode ampliar fortemente suas inversões, pois apresenta ampla disponibilidade de recursos que não têm sido aplicados em habitação e saneamento, como determina a lei, por falta de projetos e de demanda apta para acessar o financiamento.

Por outro lado, graças à Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, 50% do rendimento líquido das aplicações financeiras dos recursos do FGTS têm sido utilizados para subsídio habitacional, focado nas faixas de baixa renda. Em 2007, estes recursos atingiram 1,85 bilhão de reais, que têm sido utilizados basicamente em operações caucionadas, onde governos de Estados e/ou municípios, na prática, aplicam recursos próprios para ampliar o subsídio às famílias atendidas. Desta forma, o “programa da 460” tem atendido, basicamente, famílias integrantes do Grupo 1 em vez de ser utilizado como complementação dos financiamentos do FGTS, o que ampliaria enormemente seu alcance.

Já o FNHIS, cujo orçamento foi estipulado em um bilhão em 2007 e 2008, tem se voltado principalmente para urbanização de assentamentos precários, que também são ações realizadas em conjunto com o poder público local. O mesmo ocorre com os recursos do PAC, que somam o maior investimento já realizado no país para urbanizar favelas e assentamentos precários de baixa renda.

O PlanHab está propondo alterar esta modelagem de subsídios, de modo a criar as condições para enfrentar de forma massiva não só o déficit habitacional mas também as necessidades futuras. De forma sintética, as principais propostas podem ser resumidas nos seguintes itens:

1. Ampliação dos recursos não onerosos do SNHIS (ou seja, dos orçamentos dos três entes federativos), objetivando apoiar uma nova política de subsídios;

2. Destinação dos recursos do FNHIS em duas perspectivas:

➤ repasse para estados e municípios implementarem programas habitacionais e de urbanização de assentamentos precários, integrados com outras ações sociais, destinados à população de baixa renda, em tese situada no Grupo 1;

➤ concessão de subsídios para famílias do Grupo 2 que têm capacidade para assumir um financiamento do FGTS mas em valor insuficiente para adquirir ou construir uma unidade habitacional; recursos dos fundos estaduais e municipais também deveriam ter a mesma finalidade;

3. Criação de um *Modelo de Seguros e Garantias*, uma espécie de Fundo Garantidor, destinado ao Grupo 2, que reduziria o risco de crédito para o agente financeiro e que ampliaria o acesso ao crédito imobiliário;

4. Estabelecer uma nova regulamentação sobre a utilização dos recursos não exigíveis do FGTS, que permitisse ampliar os recursos deste funding destinados ao desconto, a serem utilizados como subsídio de equilíbrio e/ou de complemento para as famílias que tomassem um financiamento habitacional (Grupo 2 e 3).

5. Estabelecer linhas programáticas que garantissem uma ampla gama de produtos habitacionais, estimulando formas alternativas de promoção e produção da moradia que permitisse reduzir o custo do produto sem perda de qualidade.

4. Os recursos para financiar a autogestão

As propostas, se implementadas, poderão garantir uma expansão significativa dos programas baseados na autogestão. Depois de um amplo período em que a autogestão foi considerada uma experiência a ser testada, chegou o momento de passar a ser parte da estratégia de equacionamento do problema habitacional brasileiro, participando, em conjunto com outras formas de promoção, do grande desafio de colaborar com a produção massiva de habitação.

Não temos espaço neste artigo para problematizar esta questão, mas a experiência internacional mostrou que as cooperativas habitacionais nos países mais desenvolvidos tiveram um papel decisivo no enfrentamento do déficit. É necessário que o Brasil invista mais na qualificação dos agentes promotores públicos não-estatais para que possam exercer um papel de maior destaque, superando uma fase em que esta forma de promover a produção de habitação foi considerada como secundária e de pequena escala.

Na medida em que o grande problema do acesso à moradia pela população de baixa renda é a incompatibilidade entre o custo da habitação e a renda das famílias, a redução de custo com qualidade propiciada pela autogestão é uma das possibilidades a serem consideradas pelo PlanHab para equacionar a médio prazo o problema da habitacional no país.

Desde o início do governo Lula, foram criados dois programas de apoio à autogestão: o Crédito Solidário


(PCS) e o Programa Social da Moradia (PSM). O primeiro, financiado, basicamente, pelos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), foi criado em 2004 e, até dezembro de 2007, já contratou cerca de 12,2 mil unidades habitacionais, num total de quase 0,21 bilhão de reais, ressaltando que parte desses atendimentos é de “conclusão, ampliação e reforma de moradias”. Tendo encontrado dificuldades para ser operacionalizado, os projetos desse programa necessitaram do apoio de estados e municípios para se viabilizar. O FDS é um fundo retornável (oneroso), que admite um significativo subsídio (a taxa de juros é zero), mas, como não tem novas receitas previstas, não tem fôlego para alavancar este programa.

Já o recém-criado *Programa Social da Moradia (PSM)*, que tem previsto 0,1 bilhão no orçamento de 2008 do FNHIS, não apresenta grandes possibilidades de crescimento, por maiores que venham a ser as dotações orçamentárias do governo federal. O FNHIS sempre deverá ter grandes restrições orçamentárias, uma vez que deve sustentar inúmeros programas habitacionais.

Já com a criação de uma nova modelagem de subsídios, o FNHIS, bem como estados e municípios, poderão complementar um financiamento do FGTS que, por dispor de fundos mais expressivos, poderá alavancar um


processo mais massivo de promoção de moradias, incluindo as construídas por autogestão. Neste sentido, é fundamental que se viabilize, no âmbito do FGTS, um programa com este caráter, ressaltando-se que, quando se fala em autogestão, pode-se incluir uma gama variada de produtos e formas de produção, incluindo a construção por mutirão, parcial ou totalmente, ou a produção por empreitada, a ser gerida por uma organização social representativa dos beneficiários.

Embora voltada prioritariamente para os setores de baixa renda (Grupo 1 e 2), a promoção de habitação por autogestão não é uma proposta exclusiva para estes setores. Pode, inclusive, ser um mecanismo que viabiliza – por reduzir o custo – o acesso à moradia digna para setores de renda media baixa (Grupo 3), que têm dificuldade de encontrar uma habitação no mercado, mas que têm renda para pagar um financiamento, a ser complementada por um pequeno subsídio de equilíbrio. A modelagem que se está desenvolvendo no âmbito do PlanHab pode e deve considerar essa forma de produção como uma alternativa de grande potencialidade para equacionar a questão da habitação, fortalecendo a organização popular e estimulando a população a participar da resolução dos graves problemas sociais existentes no país.



Confederação Nacional das Associações de Moradores

- > histórico da CONAM
- > diretoria
- > estatuto
- > agenda
- > finanças
- > notas e resoluções
- > fóruns e campanhas
- > fotos
- > federações estaduais
- > revista Habitar
- > links
- > Ações nos Estados
- > Boletins e artigos




Lançamento da Campanha por Moradia Digna Rio Grande do Sul

No dia 26 de agosto de 2008, foi feito o Lançamento da Campanha por Moradia Digna no Plenarinho da Assembléia Legislativa... [\(Ler mais\)](#)


CMS repudia Quarta Frota e conclama luta pela soberania

A Coordenação de Movimentos Sociais (CMS), organizada em abril de 2003 por diversos movimentos populares, manifesta seu repúdio à reativação da Quarta Frota... [\(Ler mais\)](#)




MORADIA DIGNA
UMA PRIORIDADE SOCIAL

Saiba mais



CONAM
10º Congresso da CONAM

Mostra Popular e



BALANÇO DO 10º CONGRESSO E PERSPECTIVAS PARA O PROXIMO PERÍODO
(debatido e aprovado na Reunião da Diretoria Executiva em 25/07/2008)

www.conam.org.br