

Projeto Moradia

2ª edição



Instituto Cidadania

Rua Pouso Alegre 21 - Ipiranga

São Paulo - SP - Brasil

04261-030

Fone/Fax: 0xx11 6915-7022

Correio Eletrônico: ic.moradia@uol.com.br

www.icidadania.org.br

Apresentação Moradia Digna: Um Sonho Possível

Em nome do Instituto Cidadania e da Fundação Djalma Guimarães, desde junho de 2000 tenho submetido à apreciação dos cidadãos brasileiros o Projeto Moradia: uma proposta de desenvolvimento urbano e de erradicação do déficit habitacional no país.

A sociedade tem demonstrado uma grande vontade de resolver esse problema. A década de 90 foi rica em iniciativas: a histórica Emenda Constitucional de iniciativa popular, que cria o Fundo Nacional de Moradia, o projeto da CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção) e tantas outras propostas governamentais, de organizações da sociedade civil, bem como experiências municipais e estaduais, constituindo um ponto de partida extraordinário para garantir uma articulação que vá além da formulação de propostas, saia dos limites das ações pontuais e regionais e se concretize num projeto nacional.

A Coordenação do Projeto Moradia elaborou uma proposta que envolve o poder público nos três níveis e sua articulação com a iniciativa privada e as organizações da sociedade civil. O que exige o máximo empenho na articulação de todas essas instâncias é a magnitude e o alcance do problema.

Nesse sentido, o Projeto Moradia indica mecanismos para baratear a produção e facilitar o acesso ao crédito habitacional para as camadas médias e baixas da população. Constatamos que tal meta envolve a necessidade de subsidiar a moradia dos mais pobres, os quais não têm renda suficiente para pagar por ela.

Não podemos aceitar a desculpa de que não há dinheiro para isso. Esse discurso não se sustenta. Quando nós vemos no telejornal que mais da metade do orçamento brasileiro vai ser utilizada para pagar juros, alguma coisa está equivocada. Significa que os banqueiros estão fazendo mais pressão no Ministério da Fazenda do que nós. Significa que os banqueiros estão tendo uma primazia em sua relação com o governo que nós ainda não tivemos. E nós só vamos ter se colocarmos como questão de honra propostas como esta.

Porque - e aqui gostaria de chamar a atenção- pensar num projeto como o Moradia apenas como mais uma fonte de despesas para o Estado é um enorme engano. Estamos falando na verdade de um investimento. Uma empreitada de tal monta contribuiria decisivamente para a retomada do crescimento econômico e a geração de emprego, uma vez que, como demonstra o projeto, o setor da construção civil tem hoje reconhecida capacidade ociosa e uma capacidade de gerar rapidamente uma grande quantidade de empregos sem exigências imediatas de qualificação educacional.

Mas o Projeto Moradia tem pretensões que vão muito além da erradicação desse déficit. Seu pilar fundamental é uma proposta para reconstruir as nossas cidades, deterioradas sobretudo pela ocupação irregular do solo, resultado da falta de alternativas habitacionais para a maior parte da população. Enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, erosões, violência, são uma indesejável rotina no Brasil urbano. É preciso definir urgentemente as diretrizes para a implantação de um planejamento sério para nossas cidades, sob pena de ampliarmos ainda mais essas mazelas.

Não cobraremos a paternidade deste projeto, como não temos cobrado de nenhuma de nossas iniciativas. Nesses últimos anos, muita gente esteve "carregando massa" nessa luta pela habitação, e nosso desejo é que os conceitos aqui expostos sejam aproveitados por pessoas de todas as tendências políticas, somando com qualquer governo, movimento social ou entidade da sociedade civil que queira encarar o desafio de resolver definitivamente esse pesadelo de tantos milhões de famílias brasileiras.

Esse Projeto não poderia ter sido concluído sem a dedicação dos companheiros que integraram a coordenação: a Clara, André, Ermínia, Evaniza, Iara, Lúcio, Nabil e Pedro Paulo, meus sinceros parabéns. Agradeço também a todos os deputados, prefeitos, vereadores, secretários de Estado, representantes dos movimentos populares, técnicos e estudantes que compareceram aos debates promovidos para a discussão do projeto ou enviaram por escrito suas sugestões ou críticas ao projeto.

É bom lembrar que nada disso teria acontecido se não fosse o companheiro José Alberto Camargo, presidente da CBMM (Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração), que mantém a Fundação Djalma Guimarães, financiadora do Projeto.

Para escrever este texto, fomos procurar desde os colegas mais próximos até gente que sabíamos que teria uma visão muito divergente da nossa. Como queríamos fazer uma contribuição para o País, e não para um partido ou administração determinados, fomos ouvir o maior número e variedade de pessoas possível, para envolver na luta pelo direito à moradia digna qualquer um que estivesse interessado na questão.

Nestes últimos 19 meses após o lançamento da primeira versão do projeto, que aconteceu em São Paulo, nós estivemos divulgando e debatendo essas idéias Brasil afora. Já estivemos no Rio de Janeiro, em Porto Alegre, em Campo Grande, Fortaleza, Brasília, Goiânia, Belo Horizonte e em várias cidades do interior de São Paulo, convidados por governos estaduais e prefeituras administrados por diferentes partidos, entidades da sociedade civil, do empresariado, dos movimentos populares. Foi e continuará sendo uma verdadeira peregrinação, porque penso que está longe de terminar a nossa tarefa na luta pelo direito à moradia digna e a reconstrução de nossas cidades. Nossa tarefa é não permitir que este documento seja apenas mais um. É fazer com que ele seja um documento continuamente aperfeiçoado e executá-lo, porque aí sim cumpriremos nosso objetivo.

Todos sonhamos com uma moradia digna e com uma cidade digna. Milhões de famílias brasileiras estão longe disso. Recursos existem. Deixar a situação como está custa muito mais para toda a sociedade. Vamos, portanto, tornar esse sonho realidade. No texto a seguir demonstraremos que isso é plenamente possível.

Luiz Inácio Lula da Silva
Conselheiro do Instituto Cidadania



• Índice

Pág.

03 Apresentação

I

06 Introdução

LI

Projeto

23 Moradia:

Propostas

1

24 Estratégias, Princípios e
Diretrizes

2

31 Dimensionamento das
Necessidades
Habitacionais

3

36 Sistema Nacional de
Habitação

4

46 A Política Urbana

5

65 Programas
Habitacionais

6

76 O Projeto Financeiro

7

99 O Papel dos Municípios no
Projeto Moradia

108 Anexo

|

.

Introdução

Periodicamente, as mesmas cenas de catástrofes. Pais, mães, em pranto incontrolável, diante dos corpos dos filhos soterrados no desabamento de suas casas erguidas nas encostas dos morros de Petrópolis. Famílias em puro desespero, ilhadas dentro de automóveis em meio às águas barrentas que sobem ameaçadoramente, dentro do túnel, no centro de São Paulo. Donas de casa, chefes de família, brasileiros ricos e pobres, operários braçais ou doutores, executivas ou costureiras, inconsoláveis diante dos móveis, eletrodomésticos, roupas, destruídos por enxurradas e rios transbordados que invadem suas casas, de Norte a Sul do Brasil. Todos esses personagens são mostrados à larga à população brasileira, pela TV e em fotos dos jornais e revistas, sempre que as chuvas chegam. Sua dor comove. Provoca solidariedade. Mas o grande impacto, mesmo, nessas épocas de tragédias episódicas, fica por conta de outra tragédia do povo brasileiro. Esta, permanente. Ela irrompe de corpo inteiro, diante dos olhos dos milhões de brasileiros que assistem à TV no começo da noite, quando a câmera, à caça da dor das famílias vitimadas pelos desabamentos e inundações nas regiões pobres, corre por entre vielas, entra nas casas e mostra como milhões de brasileiros vivem, ou sobrevivem, no dia-a-dia. Fora, nas vielas, lixo pestilento, esgotos a céu aberto, barro, lama, viveiros de ratos, insetos, doenças. Dentro, um quadro ainda mais grave: no cubículo de poucos metros, o único da moradia, meio-alvenaria-meio-compensado de madeira, um fogareiro ao canto, uma cama de casal onde dormem pais e filhos encostados à parede, um sofá onde dormem cunhados e, às vezes, luxo-supremo, um chuveiro no outro canto da sala-dormitório-cozinha. As chuvas põem as entranhas do Brasil à mostra. A miserabilidade, o desemprego, a insalubridade, a exclusão, ficam a nu, na visão das moradias indignas de milhões de brasileiros. "Viver em risco" não é mais apenas viver em áreas sujeitas a desabamentos ou inundações. "Viver em risco" é a tragédia permanente de viver em moradias indignas, sem acesso a serviços de saúde, água, esgotos, educação, transportes eficientes e, finalmente, sem segurança, com a violência avançando até como resultado mesmo das precárias condições de vida da população. Quem são essas famílias de brasileiros marginalizadas? Uma minoria, que infelizmente a Nação ainda não conseguiu incorporar à economia formal? Puro mito. De 1995 a 1999, foram construídas no Brasil 4,4 milhões de unidades habitacionais. Desse total, apenas 700 mil foram produzidas pelo mercado. Isto é, nada menos de 3,7 milhões de moradias foram construídas, nessas condições precaríssimas, pelas famílias excluídas. Sem qualquer financiamento. São milhões de famílias que reduzem seus já baixos padrões de consumo, inclusive de comida, ao nível de subsistência, para comprar com seu próprio dinheiro tijolo por tijolo, prego por prego, saco de areia

por saco de areia, para erguer sua casa nos fins de semana, quando seu corpo cansado e sua saúde mereciam uma pausa. Suas precárias moradias, na linguagem técnica, são fruto de sua própria "poupança". Melhor seria dizer, em linguagem realista, que são fruto do subconsumo, da sua fome e da de seus filhos.

Essa tragédia permanente, ao invés de diminuir, agiganta-se sempre. Em 1970, apenas 1% da população do Município de São Paulo vivia em favelas. Em 2000, ela havia dado um salto, para nada menos de 20%, aproximadamente. Em outras capitais, um quadro ainda mais grave: são 22% em Porto Alegre, 25% em Belo Horizonte e Rio de Janeiro; 33% em Salvador; 40% em Recife, nada menos de 50% em Belém e Maceió, sem mencionar as palafitas de Manaus e citando apenas alguns exemplos.

Mesmo dentro de critérios mais flexíveis, que levam em conta a possibilidade de melhorar a qualidade dessas submoradias (um total de aproximadamente 5 a 6 milhões), o déficit habitacional no Brasil chega a nada menos de 5,5 milhões de moradias, das quais 3,9 milhões na zona urbana. Além disso, a necessidade de novas unidades habitacionais, com base no crescimento vegetativo da demanda, chega a 600 mil por ano. As estatísticas mostram ainda que, desse déficit, nada menos de 65% correspondem à população mais pobre, isto é, com renda familiar de até três salários mínimos, na zona urbana, e nada menos de 80% do déficit na zona rural atinge as famílias que vivem com até dois salários mínimos. Além disso, do ponto de vista regional, ele se concentra no Norte e Nordeste. A situação dessas faixas da população é de total descaso, ou abandono: de 1995 a 1999, o financiamento à habitação com recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) alcançou 6,0 bilhões de reais. Desse valor, apenas 700 milhões, ou pouco mais de 10%, foram destinados ao Pró-Moradia, programa voltado para o financiamento a municípios, para atendimento de população de baixa renda (urbanização de favelas, áreas de risco). Por suas características cruéis, o problema habitacional está condenando gigantesca parcela da população brasileira a viver em condições de subcidadania, "em risco", inaceitável do ponto de vista de uma sociedade que se pretende democrática. Um quadro que, ainda, encaminha a sociedade para uma situação incontrolável, já evidenciada com intensidade cada vez maior nestes últimos meses, com a violência transbordando da "cidade oculta", dos excluídos, para os bairros de classe média ou alta. Chacinas, jovens assassinados por se recusarem a continuar como "aviões" para os traficantes, toques de recolher em favelas, assaltos, estupros, invasão de delegacias, desmoralização do aparato policial. A "moradia indigna" cobra o seu preço. Em um dia, mata-se em São Paulo

tanto quanto se mata ao longo de um ano inteiro em Nova Iorque. Em um ano, em Vitória, foram executados, hipoteticamente por traficantes, mais de 120 menores ou dez vezes mais que em Cáli, na Colômbia, apontado mundialmente como sinônimo de centro de comércio de drogas. Os sintomas de esgarçamento do tecido social são claros. Para alguns observadores, o Brasil já é palco de uma guerra civil não-declarada por enquanto.

A idealização do Projeto Moradia parte da convicção de que o acesso à moradia digna é condição básica de cidadania, devendo, portanto, receber o mesmo tratamento que a educação e a saúde, ou seja, deve ser uma prioridade nacional e ter garantidos recursos e mecanismos institucionais para sua concretização.

Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda. Moradia é um direito humano, afirma o Tratado dos Direitos Econômicos e Sociais da ONU (Organização das Nações Unidas), ratificado pelo Brasil em 1992, e como tal deve ser reconhecido, protegido e efetivado através de políticas públicas específicas. O seu não cumprimento significa uma violação aos direitos humanos. A consagração constitucional do direito à moradia digna, que, a propósito, acabou de ocorrer no Congresso Nacional, e sua aplicação efetiva implicaria o desembolso obrigatório de recursos públicos, dinheiro de impostos, no encaminhamento de soluções. Por mais que a sociedade brasileira já se sinta sangrada com a carga tributária na verdade, das mais regressivas e, por isso, injustas do mundo essa nova opção pode ganhar o apoio e, mais ainda, o envolvimento de toda a sociedade. Basta, para isso, que as faixas da população de melhor nível de renda sejam devidamente alertadas sobre a verdadeira transformação que, indiretamente, ocorreria na sua própria qualidade de vida, graças à previsível reversão no processo de degradação das cidades brasileiras e suas conseqüências sociais, como a violência, as horas perdidas no trânsito, ou ambientais, como a poluição ou as inundações, que afetam a todos. Dito de outra forma, é preciso registrar que o custo decorrente de não fazer é muito mais alto do que o de fazer o necessário para garantir moradia e vida dignas. O preço de não fazer nada é certamente mais alto e todos pagam mais caro.

Efetivamente, a "cidade oculta", representada pelas moradias ilegais, tem um "preço oculto", que vem sendo pago por toda a sociedade, ainda que a tragédia do cotidiano de seus moradores ultrapasse qualquer limite de comparação com as demais faixas da população. Única alternativa para milhões de famílias desprezadas pelo poder público e ignoradas pela sociedade, a "moradia indigna" avança sem limites na ocupação desordenada do solo, com a construção à beira dos rios e córregos ou no fundo dos vales, contribuindo para o agravamento de inundações e enchentes em toda a cidade. Ou também com a edificação nas encostas, abrindo caminho à erosão e deslocamentos de terra que entopem as galerias de águas pluviais, córregos e rios, com os mesmos efeitos calamitosos. Ou com a explosão de verdadeiros bairros, em loteamentos ilegais, em regiões importantes para a preservação do meio ambiente, como as áreas de mananciais ou reservas florestais, contribuindo para a poluição das águas e da atmosfera. Única alternativa para as famílias que precisam de um domicílio, a moradia indigna é, involuntariamente embora, um forte agente agressor do meio ambiente, com todas as suas conseqüências desastrosas para a qualidade de vida de toda a população. Por isso mesmo, investimentos que impeçam o avanço desse quadro de deterioração e comecem a revertê-lo, certamente deverão contar com o suporte e o envolvimento de toda a sociedade.

Para estimular uma mobilização solidária, outro aspecto a ser destacado se refere exatamente a vultosa economia de recursos públicos hoje despejados de forma desordenada na expansão, mesmo que precária, da infra-estrutura destinada a atender as áreas distantes das zonas centrais, ocupadas pelo espraiamento da "cidade oculta" ou conjuntos habitacionais mal planejados. Freada essa expansão, os recursos poupados poderiam ser aplicados em obras capazes de trazer benefícios à cidade como um todo, melhorando-se coletivamente a qualidade de vida. Nesse particular, de economia de recursos, não se pode esquecer, ainda, os gastos crescentes com segurança, para o combate ou prevenção à violência. E isso, não apenas por parte dos governos, mas também diretamente pelas famílias de classe média e alta, que se encarceram em "fortalezas" dotadas de dispositivos de segurança cada vez mais caros inutilmente, de resto. A possibilidade de redução da violência, a propósito, pode ser um grande catalisador de ações de solidariedade da população às propostas de moradia digna, diante das proporções que o problema assumiu, constituindo-se na principal preocupação das famílias de classe média e alta, como indicado pelas pesquisas de opinião pública.

O Projeto Moradia pressupõe a mobilização de toda a sociedade em torno de uma proposta cidadã, na qual o Estado tem um papel fundamental, mas não exclusivo, e a sociedade civil é determinante em sua concretização.

Esse envolvimento não é tão somente desejável, como indispensável, para que o direito à moradia e às cidades integre a construção de um projeto nacional, cuja continuidade e sua plena realização seja garantida para além das mudanças de gestão do Estado. Crianças na escola, saúde para todos, desmantelamento das estruturas do crime organizado, controle da arrecadação e da aplicação dos impostos, são componentes da vida urbana e se relacionam diretamente com a consolidação do direito à moradia digna. Ou seja, trata-se de suprir a falta de moradia, alterando também, de maneira decisiva, os mecanismos que geram os principais problemas urbanos: a violência, a marginalidade, a exclusão social, buscando, assim, a construção de um sólido tecido social e de uma sólida democracia.

Onde Buscar Recursos?

Estabelecido o direito à moradia digna como uma prioridade nacional, a adoção das propostas deste projeto permitirá a superação do déficit habitacional em um prazo máximo de 15 anos. Não existem recursos para uma tarefa tão gigantesca? Trata-se de um mito. Mesmo dentro das atuais limitações da economia brasileira, resultantes em grande parte de decisões desastrosas de política econômica, há possibilidade segura de avanços marcantes rumo à moradia digna e reconstrução das cidades desde o primeiro momento de implantação do projeto. Por exemplo, o FGTS, sozinho, poderia fornecer 4,5 bilhões de reais por ano, somente como retorno de aplicações provenientes das operações de crédito.

Mais recursos podem ser destinados à moradia a partir de iniciativas estaduais. São Paulo, por exemplo, obteve mais 600 milhões de reais graças ao aumento de 1% na alíquota do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). O aumento da arrecadação pode ser obtido também com o combate à sonegação, campanhas educativas, engajamento da sociedade, revisão de mecanismos de incentivos fiscais, entre outras, que cada Estado pode encontrar conforme suas particularidades. Se todos os Estados destinassem o equivalente a 1% do ICMS, a arrecadação de recursos para a moradia cresceria 1,3 bilhões de reais, totalizando 1,9 bilhão de reais. Além disso, a União destinaria cifra igual, isto é, uma contrapartida à aplicada pelos Estados em moradia, seria abatida das prestações pagas pelos Estados dentro dos acordos de rolagem de dívidas firmados com a União.

Todos os recursos a serem alocados para o Projeto Moradia devem ser canalizados para os Fundos Nacional, Estaduais e Municipais de Moradia. Tal proposta, baseada no projeto de Lei de Iniciativa Popular, apresentado ao Congresso Nacional pelos Movimentos Populares, permite articular recursos de fontes diferentes e unificar os critérios de financiamento e concessão de subsídio. Os Fundos permitem também garantir a aplicação dos recursos de acordo com critérios e diretrizes definidos nos Planos de Ação.

Gestão e Controle

A existência de recursos para a área da habitação e reconstrução das cidades não é capaz, por si só, de criar as condições necessárias para a reviravolta desejada e imperiosa de erradicação do déficit habitacional e desenvolvimento urbano. Reconhecido o direito à moradia digna como integrante dos direitos de cidadania, impõe-se a institucionalização de uma estrutura pública com poderes para fazer com que essa prioridade seja observada, e capaz ainda de desenvolver e induzir a implantação de políticas que organizem a produção de moradias e possibilitem o acesso aos excluídos do mercado imobiliário. Sem essas condições, persiste a ameaça de que todos os planos nessas áreas sofram adiamentos "periódicos" sucessivos, em nome, por exemplo, de "políticas de austeridade fiscal" ditadas por equipes econômicas, ou mesmo por interesses eleitoreiros. Ou, ainda, que interesses econômicos e políticos consigam frustrar a racionalização na destinação dos recursos públicos, até hoje aplicados ao sabor dessas influências. O Projeto Moradia defende, assim, que seja criado um sistema de articulação ministerial das ações da política urbana e habitacional, sob responsabilidade direta do Presidente da República. Esse sistema articulado, como se expõe a seguir, deve reunir organismos já existentes e a serem criados, como o Ministério das Cidades, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, a Agência Nacional de Financiamento, a Agência Nacional de Informações e Dados sobre o Desenvolvimento Urbano, além da Câmara Setorial da Construção Civil (ou o recém criado Fórum da Competitividade), com a participação de representantes das áreas empresarial e sindical e demais instituições relacionadas aos objetivos de "moradia digna" e "reconstrução das cidades".

A partir dessa estrutura institucional, a ser definida por marco legal próprio, dotada de clara autonomia e poder decisório, dada sua subordinação exclusiva ao Presidente da República, algumas inovações marcantes são propostas para assegurar uma nova etapa nas políticas

voltadas para a questão da moradia e das cidades. Algumas dessas inovações, expostas detalhadamente abaixo, devem ser destacadas desde já:

A u t o n o m i a

os recursos do FGTS e dos fundos constituídos com recursos fiscais, conforme as propostas detalhadas na seção O Projeto Financeiro deste trabalho, serão geridos pelo Ministério das Cidades.

D i s c i p l i n a m e n t o

somente obterão financiamentos ou recursos dos fundos os projetos habitacionais ou de urbanização que obedeçam às regras e padrões estipulados nos Planos e Programas gerais, definidos pelos Conselhos de Desenvolvimento Urbano. Assim, eliminam-se as práticas hoje predominantes na destinação dos recursos disponíveis, de aplicação desordenada e sujeita a pressões de grupos de influência.

C a p i l a r i z a ç ã o

A CEF (Caixa Econômica Federal) terá o papel de gestora operacional do sistema de financiamento. Mas, para assegurar a oferta de crédito em escala ampla e diversificada, necessária para alcançar as populações hoje marginalizadas, propõe-se adotar um sistema altamente descentralizado, com a utilização de agentes e promotores de financiamento de todos os portes espalhados pelos Estados e Municípios. Sua habilitação caberá aos poderes locais e estaduais, dotados também dos poderes de fiscalização.

U m O b j e t i v o N a c i o n a l

O acesso à moradia digna, por suas implicações na melhora imediata da qualidade de vida de milhões de famílias, deve ser entendido, no entanto, como apenas um dos instrumentos disponível desde já para a implementação de um Projeto Nacional marcado pela meta da justiça e da solidariedade social, revertendo-se o quadro desolador de desagregação que vai corroendo velozmente a sociedade brasileira. Seria ingênuo acreditar que o simples fornecimento de moradia digna dispense a adoção, simultânea e com igual ênfase, de programas de eliminação da pobreza e da miséria, como ações do tipo "renda mínima" e de geração de emprego e renda. Além disso, é claro que grande parte da violência urbana só será freada com o dismantelamento das estruturas do crime organizado, ação que está fora do alcance de qualquer política urbana e habitacional.

Dentro de um horizonte de tempo mais amplo, impõe-se também o abandono das diretrizes econômicas atuais, recessivas e desnacionalizantes, claramente responsáveis pelo avanço do desemprego e da miséria no País, com as conseqüências dramáticas, por demais conhecidas, na área social. Não se pode esquecer que, segundo estudos realizados pela Unicamp (entre outros), as indústrias do País desempregaram nada menos de 2,1 milhões de pessoas em dez anos, com a sua força de trabalho caindo de 6,6 milhões para 4,5 milhões de trabalhadores de 1989 a 1998. Na agricultura, uma situação igualmente trágica, com queda de até 30% na renda agrícola de 1995 a 1998. E ela sofreu novo recuo de 0,4% em 1999, de acordo com a CNG (Confederação Nacional da Agricultura). De acordo com o mesmo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), aliás, a agricultura fechou mais de 400 mil postos de trabalho em 1998, fenômeno que se traduz no crescimento das migrações para as cidades, ampliando os problemas do desemprego, miserabilidade e exclusão. Todos esses dados tornam por demais patente a necessidade de um Projeto Nacional para o Brasil, no qual o Projeto Moradia desempenharia papel fundamental, embora não exclusivo.

O Efeito Multiplicador do Setor da Construção

Investimentos maciços na construção de moradias, simultaneamente à reconstrução das cidades, seriam, além de tudo, um poderoso instrumento para auxiliar a romper o quadro de estagnação, desemprego e miserabilidade que predomina no Brasil. Os efeitos multiplicadores sobre a economia e a questão social são facilmente mensuráveis, diante da importância do setor de construção dentro do quadro econômico nacional. O "Construbusiness 99" (divulgado pela Comissão da Indústria da Construção da FIESP -Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - e pela Trevisan) oferece os dados essenciais. Responsável por 60% do investimento bruto brasileiro, contra 25% do setor de máquinas e equipamentos, ele tem uma participação de 15% no PIB (Produto Interno Bruto), com uma contribuição anual de 130 bilhões de reais e investe 115 bilhões de reais por ano. É responsável por um total de 13,5 milhões de empregos, dos quais 3,5 milhões diretos, 2,2 milhões indiretos e 7,8 milhões induzidos, estes últimos resultantes em grande parte da compra de 48 bilhões de reais em insumos, junto a outros setores da economia. O setor apresenta outra vantagem ímpar, no quadro atual da economia brasileira, carente de dólares e necessitando de superávits na balança comercial: ele

não depende de importações, que têm um índice extremamente reduzido, no seu caso. Finalmente, a indústria de construção tem peso decisivo na geração de recursos para o poder público, respondendo por uma fatia de 8,5% na arrecadação da Previdência e contribuições sociais, além de nada menos de 15% do total de impostos.

Redução de Custos e Maior Arrecadação

Além da arrecadação direta proporcionada pelo setor de construção, deve-se lembrar que a decorrente expansão da economia tem o efeito de gerar mais recursos para os poderes públicos, isto é, os desembolsos previstos no Projeto Moradia serão menores, na prática, quando deduzidos esses valores adicionados às receitas fiscais. Um programa maciço de investimentos em habitação e reconstrução das cidades, ademais, trará ampliações adicionais ao mercado de construção e imóveis, ao baratear o custo dos terrenos graças ao ordenamento dos investimentos públicos e de uso do solo. Da mesma forma, o custo de materiais de construção e de edificação sofrerá redução, já que as empresas do setor poderão operar em escala ampliada e de forma planejada, sem as distorções e mudanças de regras atuais, que, muitas vezes, acabam por privilegiar uma minoria de empresários com acesso aos círculos do poder. O barateamento dos materiais de construção será mais rapidamente atingido com a implantação de uma política industrial para o setor, com ênfase em critérios de padronização e fixação de normas para os produtos que, apesar das solicitações das construtoras, dos técnicos e dos trabalhadores, vêm sendo adiados há um quarto de século.

Qualificação do Trabalhador

A execução de projetos de construção de habitações ou melhoria/ampliação de moradias autoconstruídas em área urbana ou rural, deverá dar prioridade, sempre que possível, à utilização de mão-de-obra da própria região beneficiária, gerando assim emprego e renda localmente. A adoção dessa diretriz, no entanto, seria sempre precedida de programas/cursos de qualificação ou reconversão da mão-de-obra. Esses subprogramas seriam implantados sob a supervisão e com a participação conjunta de associações de moradores, entidades de classe, revendedores e indústrias de materiais, que poderiam constituir Agências de Crédito Imobiliário para gerir a concessão de financiamento e o seu retorno.

Investimentos maciços, concessão de subsídios com recursos públicos, descentralização de decisões e mesmo na aprovação de crédito. Todas essas características do Projeto Moradia tornam ainda mais necessário um verdadeiro e radical processo de transformação cultural, no país, que evite desvios, desperdícios, repetição de distorções e privilégios. A mola mestra para essa transformação será a criação de instrumentos que assegurem, antes de mais nada, o máximo de transparência em todas as etapas de elaboração e implantação de projetos, planos e programas. Para isso, será assegurada também ampla participação da sociedade, que não seja de fachada como ocorre freqüentemente até hoje, criando-se organismos de representação tripartite. No novo modelo, deverá haver a clara divulgação dos recursos designados a cada programa ou projeto, cronograma de execução etc., permitindo o acompanhamento e a fiscalização por parte das populações diretamente envolvidas em cada um deles. As empresas de construção passarão a habilitar-se, em ambiente competitivo, para prestar serviços dentro dos programas, submetendo-se a rigorosos controles de qualidade e custos. O processo de participação popular exige, ele próprio, um esforço de reeducação de toda a população que desconhece as leis e seus direitos, ou se omite totalmente diante de infrações e abusos por ter sido levada à descrença em relação à possibilidade de impedi-los. Os movimentos de mobilização popular terão importante papel a desempenhar nessa área.

Formação de Quadros

A implantação de uma nova política urbana e de moradia, dentro das características propostas, exige a qualificação de pessoal em um vasto campo de conhecimentos: jurídico, da engenharia, medicina, ciências sociais, urbanismo, arquitetura, geografia, meio ambiente, economia e assim por diante. Essa qualificação não deve ser voltada apenas para a formulação de planos e projetos, mas também, e especialmente, ter um caráter prático, isto é, que vise a gestão implementação, operacionalização das propostas. Só assim será possível atingir outro objetivo, a saber: a reformulação dos setores envolvidos com o controle urbanístico, que desempenham o papel fundamental de aprovação e fiscalização da ocupação do solo, em escala municipal e estadual (neste caso, sua atribuição se refere à de preservação ambiental).

Além do mais, considerando-se que a intervenção no meio físico, visando a melhorar o habitat, não é suficiente para alcançar também a inclusão social, as ações propostas pela política urbana em áreas

deterioradas (favelas, cortiços, loteamentos ilegais), marcadas pela pobreza homogênea, exigem a ação de equipes integradas e multidisciplinares. Cursos para a qualificação de pessoal, empenhado em uma política urbana comprometida com a inclusão social, devem abranger também a formação de agentes sociais, buscados nas lideranças comunitárias, além de jornalistas, parlamentares e membros do Ministério Público e do Poder Judiciário. Impõe-se ainda a criação de um quadro de carreira para o pessoal especializado, a exemplo do instituído para os setores de magistério e saneamento.

Comunicação e Engajamento

Todos os meios de comunicação deverão ser utilizados para o processo de transformação cultural e engajamento das diversas faixas da população no encaminhamento de soluções para o problema urbano. Publicações, vídeos, programas educativos ligados às redes escolares, TVs educativas e universitárias, rádios comunitárias, assumiriam a tarefa de difundir informações permanentes sobre a "cidade real", além dos direitos dos cidadãos. Com sua orientação e participação, seria possível evitar distorções e superar problemas que hoje destroem a qualidade de vida nas cidades ou, mesmo, prevenir acidentes e tragédias agravados pela falta de informação e fiscalização por parte da população.

O Acesso ao Financiamento

Neste Projeto, está-se buscando uma guinada de 180 graus nas políticas urbana e de moradia do País. A constatação, vista anteriormente, de que o mercado ofertou só 700 mil unidades habitacionais de 1995 a 1999, do total de 4,4 milhões de unidades produzidas no período, requer intervenções consistentes como diversos setores da sociedade vêm apontando, entre eles, a CBIC, Câmara Brasileira da Indústria da Construção, que, em nome do empresariado do setor, encaminhou Projeto de Lei criando um Sistema Brasileiro de Habitação Social. Qual a causa dessa baixa participação? Ela se explica por um único motivo: as famílias excluídas não apresentam a renda mínima exigida pelos agentes, e nem garantias a oferecer, para assegurar a quitação dos compromissos. Prova indiscutível desse gargalo pode ser encontrada no fato de o orçamento do FGTS do ano passado ter reservado recursos modestos para o financiamento de moradias e, no entanto, eles não chegaram a ser emprestados em sua totalidade por falta de tomadores aceitáveis pelos

agentes. Torna-se patente, assim, que a solução do problema da moradia digna não depende (somente) da existência de recursos, e sim da criação de condições que garantam o acesso das famílias de baixa renda ao financiamento disponível. Para isso, defende-se a concessão de um subsídio massivo, em moldes inovadores. O objetivo do subsídio, instrumento fundamental do Projeto Moradia, é exatamente possibilitar que as famílias beneficiárias paguem o financiamento, através de mecanismos que adequem o valor da prestação à sua renda mensal. O zelo para com os recursos da coletividade fica patente na fixação de norma segundo a qual, caso a renda da família venha a crescer ao longo dos anos, o valor da prestação aumentará, possibilitando a redução do subsídio.

Cr it é r i o s R e d i s t r i b u t i v i s t a s

Dentro do espírito de reconhecimento do direito à cidadania, justiça social e solidariedade humana, outras inovações importantes norteiam o Projeto Moradia:

S u b s í d i o à s f a m í l i a s p o b r e s

justifica-se plenamente como um ato de justiça social, uma vez que essas faixas da população têm sido as maiores vítimas de distorções que enriquecem outros segmentos, como a especulação com terrenos para edificação de imóveis e a construção de conjuntos habitacionais em condições de preço e qualidade desfavoráveis. Além disso, sob uma ótica mais ampla, elas são prejudicadas também pelas políticas de investimentos de algumas prefeituras e governos estaduais, que canalizam enormes somas de recursos públicos para obras questionáveis ou que atendem sempre ao bem-estar da população das áreas privilegiadas. O subsídio surge, assim, como uma compensação legítima, mero resgate de dívidas sociais para com vítimas de um processo espoliativo e marginalizador.

P r i o r i d a d e t o t a l dentro desse critério redistributivista, os programas habitacionais darão prioridade às regiões, Estados, Municípios e bairros, onde é maior o déficit habitacional (sempre proporcionalmente ao número total de habitantes locais). Isto é, abandona-se o critério de capacidade de pagamento (própria), substituído pelas dimensões do déficit.

Solidariedade entre Estados como se viu, o déficit habitacional é relativamente maior nos Estados mais pobres, do Norte e Nordeste. O Fundo Nacional atenderia prioritariamente a projetos habitacionais dessas regiões-problema e Estados-problema.

Solidariedade entre Municípios há casos de municípios com baixo déficit habitacional e grande disponibilidade de terrenos para construção, enquanto municípios vizinhos enfrentam aguda escassez de moradias. Dentro do espírito de solidariedade e integração do Projeto Moradia, cogitam-se mecanismos que estimulem a adoção de programas intermunicipais e regionais, com vantagens para todos os municípios envolvidos, que se beneficiarão com a redução da degradação e má qualidade de vida nas áreas circunvizinhas, inclusive do ponto de vista do meio ambiente.

A Salvação das Cidades

As maiores cidades brasileiras enfrentam o caos, hoje, devido ao total abandono das políticas de planejamento urbano, sem que a ocupação do solo fosse induzida de forma racional, garantindo-se moradia digna e infraestrutura adequada à população. A exigência de planos diretores para os municípios acima de 20.000 habitantes, fixada pela Constituição de 1988, malogrou totalmente como instrumento de política urbana, por força de uma deficiência básica. Apesar de estabelecerem diretrizes para a utilização do solo, juntamente com as leis de zoneamento, os planos diretores não se ocupam da fixação de metas e padrões de investimentos, pelas Prefeituras. Como conseqüência, o que se tem visto é as Prefeituras concentrarem os recursos e obras em áreas privilegiadas das cidades, obedecendo geralmente a interesses e influências de grupos com acesso aos meios do poder. No extremo oposto, as populações de baixa renda, impelidas pela total ausência de projetos de moradia digna, apelam para a ocupação desordenada do território do município, e são abandonadas à própria sorte, com carência total de infra-estrutura. É a chamada "cidade oculta", das quais a maioria das autoridades tomam conhecimento no período eleitoral, diferentemente da "cidade legal", para onde são canalizados a maior parte dos investimentos públicos. O Projeto Moradia, de forma inovadora, prevê que as Prefeituras serão obrigadas a elaborar Planos de Ação e Planos de Moradia integrados, que especificarão os investimentos e obras destinados às diversas regiões da cidade, com o duplo objetivo de racionalizar a

ocupação do solo e assegurar a oferta de serviços essenciais à população. Somente terão acesso aos recursos dos Fundos de Moradia propostos, os municípios que elaborarem o Plano de Ação, e respeitarem prioridades de investimentos nele previstas. Pode-se iniciar, assim, um processo de reconstrução, ou salvação, das cidades brasileiras.

Planejamento

A "Guerra do ISS", entre municípios, e a "Guerra do ICMS", entre Estados, resultam em prejuízos coletivos e, no último caso, chegam a representar uma ameaça potencial de rachaduras na unidade nacional. Basta lembrar, a respeito, a permanente animosidade entre Estados, principalmente entre o Nordeste e o Sul/Sudeste, aguçada em função da transferência ou atração de indústrias para essas regiões. Essas disputas são um reflexo da falta de planejamento estadual, regional e nacional, capaz de potencializar os recursos de cada Município e Estado. Como solução, o Projeto Moradia prevê a elaboração obrigatória de planos estaduais e regionais, e recomenda a criação de uma geopolítica para o País, sempre com larga consulta à sociedade e aos poderes locais.

Transparência e Fiscalização

Planejamento e fixação de padrões para a destinação de recursos para a federação, os Estados, as regiões e os municípios, são instrumentos apontados pelo Projeto Moradia e de Reconstrução das Cidades para proporcionar moradia digna e fim da degradação urbana, em benefício de todos os brasileiros. No entanto, planos podem sofrer distorções se não forem elaborados de acordo com os interesses da coletividade, ou de nada valerão se sofrerem desvios em sua execução. Para evitar um e outro risco, prevê-se intensa e efetiva participação e fiscalização coletiva em ambas as etapas, com a presença de representantes da população nos Conselhos a serem formados. Recomenda-se, ainda, a adoção do Orçamento Participativo (tornado obrigatório pelo Estatuto da Cidade), já testado com êxito no País.

Para mudar o quadro de desconhecimento e desimportância que eterniza o problema habitacional, e também para melhor embasar a formulação de políticas, há necessidade de cadastros atualizados, por parte de todos os níveis de governo e da sociedade. Sua finalidade primeira é permitir a elaboração de diagnósticos rigorosos das características de transporte, habitação e meio ambiente (incluindo aí saneamento - água, esgoto e resíduos sólidos- e drenagem de áreas sujeitas a risco geotécnico). A formulação de indicadores extraídos dessa base de dados orientaria governos estaduais e municipais sobre as prioridades e urgências. Igualmente, a situação do mercado de terras e imobiliário exigiria um cadastro específico, que oriente a regulação do mercado pelo poder público (visando a contenção de atividades especulativas) e a obtenção de terras para a promoção de políticas públicas. O acesso às informações deve ser democrático.

Moradia e Especulação Financeira

A questão da habitação tem vinculação com a macroeconomia, já que o mercado residencial depende de regulação pública e de subsídios ao financiamento. Ao disputar investimentos com outros ativos financeiros, seu equacionamento exigiria substanciais mudanças na política econômica nacional, que tem privilegiado a especulação no mercado financeiro, até com a concessão de vantagens fiscais aos aplicadores nacionais e estrangeiros.

Imóveis Vagos Ociosos

Nas terras urbanas vazias, já loteadas, de algumas cidades brasileiras, seria possível assentar o dobro da população que hoje nelas reside. São os casos de Goiânia e Campo Grande, por exemplo. Muitas cidades se espriam horizontalmente, obrigando parte da população a viver na periferia distante, sem urbanização, enquanto milhares de lotes servidos por infra-estrutura urbana, mais próximos do núcleo central, permanecem ociosos. Em outras, é o número de imóveis vazios que surpreende e torna ainda mais gritante a situação das populações da "cidade oculta". Segundo o IBGE, havia 2.962.815 imóveis urbanos vagos em todo o País por ocasião do Censo de 1991 (9,3% de todos os domicílios). Apenas na cidade de São Paulo, havia 252.893 domicílios que poderiam hipoteticamente abrigar mais de 1 milhão de pessoas. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE, previstas no Estatuto da Cidade podem mudar essa realidade histórica no Brasil, desde que a lei vença as resistências e seja aplicada.

O imposto sobre a propriedade imobiliária (IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano) é fundamental para o financiamento urbano nos países capitalistas ricos. Ele é componente importante das receitas municipais nas grandes cidades do mundo capitalista desenvolvido. Isso não se dá, entretanto, nos países da América Latina onde os impostos sobre a propriedade são vistos como ilegítimos e é corrente a burla à arrecadação de impostos, devido à falta de confiança na eficácia dos governos para administrar recursos. Dentro desse quadro, os governos municipais enfrentam resistências para agirem resolutamente e aumentarem a arrecadação, por mais que os critérios de cobrança sejam justos e justificáveis. O IPTU, no entanto, deveria ser a principal fonte de recursos e instrumento de política urbana em todo o País. Esse papel poderia ser resgatado na medida em que a população pudesse constatar que os recursos do IPTU estariam efetivamente sendo aplicados na melhoria das condições de vida de toda a população.

Uma ampla campanha nacional, envolvendo prefeitos e Câmaras Municipais, deveria esclarecer a importância do IPTU para o financiamento urbano e suas características de imposto promotor da justiça social e da distribuição de renda nos municípios.

Ele seria mais eficaz e socialmente mais justo na forma de IPTU progressivo no tempo e no espaço. Após mais de dez anos de espera a progressividade do IPTU foi finalmente regulamentada (emenda constitucional n. 29 para o IPTU progressivo no espaço e o Estatuto da Cidade para o IPTU progressivo no tempo). O que se observa, entretanto, é que nem mesmo a implementação da forma mais simples do IPTU é observada nos municípios brasileiros de acordo com pesquisa do IBGE.

Saneamento e Mortalidade

Mais de 350 mil crianças morreram em apenas dois anos, de 1995 a 1997, em consequência de doenças relacionadas à falta de saneamento. Mesmo assim, por incrível que pareça, o FGTS está proibido, desde 1998, de realizar empréstimos ao setor público, uma decisão adotada pelo governo dentro do "pacote" de medidas destinadas a ajustar as contas públicas, acertado com o FMI (Fundo Monetário Internacional). O veto atinge diretamente os programas de saneamento, com implantação dos serviços de água e esgotos essenciais para melhorar as condições de salubridade nas regiões habitadas por populações de baixa renda. Impõem-se ações imediatas para suspender a proibição. Não pode haver moradia digna sem saneamento.

○ mais grave entretanto é a intenção do governo federal de privatizar o saneamento como da a entender o PL 4147 contra o qual lutam todos os especialistas da área de saúde e saneamento.

Estratégias, Princípios e Diretrizes 1.

Dimensionamento das Necessidades Habitacionais 2.

Sistema Nacional de Habitação 3.

A Política Urbana 4.

Programas Habitacionais 5.

O Projeto Financeiro 6.

O Papel dos Municípios 7.

• Propostas

1 Estratégias, Princípios e Diretrizes


O enfrentamento do problema de moradia, no Brasil, exige uma ampla participação de toda a sociedade brasileira: governos, setor privado, legislativo, judiciário, movimentos sociais, organizações não-governamentais, universidades, agentes técnicos e entidades de classe. O Projeto Moradia parte do princípio de que nenhum destes agentes pode ficar de fora de um esforço nacional que objetiva garantir uma moradia digna para cada cidadão brasileiro.

O Projeto busca mostrar que uma bem articulada ação destes agentes, em que o governo, movido por vontade política, tem um papel coordenador indispensável, pode gerar resultados significativos no equacionamento e solução de um dos maiores problemas nacionais, de grande relevância e impacto nas condições de vida dos brasileiros.

Passando longe de modelos prontos, este trabalho aponta as condições para que sejam concretizadas localmente soluções apropriadas à diversidade material e cultural que marca esta gigantesca nação. Ninguém melhor do que a população e seus representantes em cada canto do Brasil, para escolher adequadamente os projetos e as prioridades de desenvolvimento urbano; para saber optar pelos materiais de construção, pelos equipamentos sociais e pelos planos.

Não se trata simplesmente de um programa de governo; ao contrário, enfrentar o problema da moradia exige ações continuadas e permanentes, de médio e longo prazo, articulando diferentes níveis da administração pública e da sociedade. Assim, as propostas do Projeto Moradia buscam motivar todos os que têm um papel a desempenhar nesta questão para que se engajem com sua especificidade numa estratégia que busca, num prazo de quinze anos, garantir moradia digna para cada brasileiro. Mais do que isso, permitir que ao longo desse tempo as cidades sejam recuperadas e outras não venham a se deteriorar. Aqui se busca dar uma oportunidade para a sociedade através do acesso ao financiamento e aos mecanismos de controle.

Às administrações públicas, nacional, estaduais e municipais, cabe um papel básico de articuladores, nas suas respectivas esferas de governo, atribuindo prioridade à questão da moradia e instituindo um sistema de gestão e controle social, responsável pela implementação das ações necessárias. Evidentemente, o aporte de recursos orçamentários, dos três níveis de governo, é fundamental para o sucesso da proposta, mas, como se



verá, não se trata de onerar excessivamente os orçamentos públicos, sobretudo de destinar à moradia uma parcela correspondente à importância que este bem tem para os cidadãos brasileiros.

A alocação dos recursos do FGTS, como parte substancial dos fundos necessários para a implementação da proposta, faz com que todos os trabalhadores assalariados brasileiros sejam incorporados como importantes contribuintes deste esforço nacional, posto que o FGTS, embora seja um recurso oneroso, embute um subsídio em sua remuneração.

O setor privado tem um papel importantíssimo na estratégia do Projeto Moradia. O incremento da produção para os setores médios da população, assim como a busca por reduzir a faixa de renda passível de ser atendida pelo mercado, deve diminuir a necessidade de recursos subsidiados, que assim poderiam ser dirigidos para os setores de baixa renda, onde se concentra o principal do déficit. O aumento da produção privada, assim como de cooperativas, passa necessariamente por uma nova concepção de política urbana e fundiária, de modo a criar melhores condições para a obtenção da terra urbanizada e para facilitar a aprovação de projetos.


Neste sentido, o papel do poder municipal é decisivo. Ao implementar instrumentos de política urbana e fundiária capazes de baratear a terra, ao criar uma legislação favorável à produção de habitação de interesse social, ao combater a corrupção nos órgãos de fiscalização, o Município pode propiciar, sem investimento, condições para ampliar a produção de moradias.

O Poder Legislativo também pode participar desta empreitada conjunta contribuindo para concluir a tramitação de projetos de lei referentes à política urbana e ao financiamento da moradia e das cidades, além da inclusão da moradia nos orçamentos.

É preciso também que os parlamentares estejam permanentemente sintonizados com a sociedade e as necessidades legais para implementação dos mecanismos que favorecem a garantia da moradia e vida dignas.

O papel do Poder Judiciário para garantir a moradia digna não é de menor importância. Este deve ter uma atuação mais efetiva para facilitar a regularização fundiária, removendo obstáculos que têm impedido a segurança jurídica da posse da terra para milhões de trabalhadores que, frente à inexistência de política habitacional, tem gerado uma ocupação informal do solo urbano.

Os movimentos e as organizações populares, assim como os próprios moradores, cumprem também papel relevante na proposta. Por um lado, como participantes do sistema de gestão e controle, que tem como



uma das principais atribuições garantir que os recursos destinados à moradia cheguem de modo adequado ao seu destino. Mas, por outro, podem ser importantes aliados no esforço de garantir uma moradia digna para cada brasileiro. Hoje, os moradores, através do auto-emprego, já são os grandes produtores dos assentamentos habitacionais, em geral caracterizados pela informalidade e precariedade. A articulação deste esforço construtivo, com um apoio técnico e financeiro, assim como por uma adequada inserção urbana, propiciados por recursos públicos, pode garantir soluções de muito melhor qualidade a custos bastantes reduzidos.

A participação de diferentes tipos de agentes descentralizados, privados ou públicos não estatais - promotores, financeiros e técnicos - a quem caberia o papel de implementadores da intervenção junto ao usuário final, é decisiva para o sucesso da proposta. Atuando capilarmente, com grande proximidade do problema a ser enfrentado, conhecendo as realidades regionais e locais, estes agentes podem buscar soluções mais baratas e apropriadas, garantindo melhores resultados em termos de qualidade, custo e participação popular. Nesta perspectiva, agentes de retaguarda, como universidades, centros de pesquisa e de qualificação profissional, podem cumprir fundamental papel de formação de quadros técnicos e profissionais habilitados, assim como desenvolver inovações tecnológicas que, num quadro de intervenções, contínuas e permanentes, e de planejamento a médio prazo, poderiam ganhar maior viabilidade.



Ao propor medidas para enfrentar um grave e dramático problema social, o Projeto Moradia volta-se também para o impacto macroeconômico de uma intervenção deste tipo; a geração de emprego e de renda, possibilitados pela produção habitacional, permite inserir este Projeto como parte de uma estratégia que associa cidadania e desenvolvimento econômico, dois objetivos que hoje são capazes de mobilizar a sociedade brasileira.

Princípios e Diretrizes Básicos da Proposta

O Projeto Moradia está orientado por um conjunto de princípios e diretrizes que expressam posições crescentemente consensuais entre os vários segmentos que atuam na área de habitação. São eles:

Moradia digna como um direito social dos cidadãos brasileiros

Conceituação de moradia digna como um padrão mínimo de habitação que garanta qualidade e conforto, e que esteja vinculada às redes



de infra-estrutura básica (água, esgoto, energia elétrica, drenagem), ao transporte coletivo e a equipamentos sociais, como saúde, educação, segurança, lazer e cultura.

S u b o r d i n a ç ã o d a p o l í t i c a h a b i t a c i o n a l à s p o l í t i c a s u r b a n a e s o c i a i s

A política habitacional deve estar articulada à política urbana e às demais políticas setoriais ligadas à estrutura física da cidade (reforma urbana, saneamento e transporte) e às políticas sociais, fazendo parte do combate à exclusão e à violência.

G a r a n t i a à f u n ç ã o s o c i a l d a p r o p r i e d a d e u r b a n a

Implantação e aprimoramento de instrumentos de política urbana, em nível nacional, estadual e municipal, com destaque para o Estatuto da Cidade, que garantam o uso social do solo urbano e combatam a especulação imobiliária.

E s t a d o c o m o a g e n t e i n d i s p e n s á v e l n a á r e a d a m o r a d i a

Reconhecimento do papel do Estado na regulação do mercado e na promoção de políticas sociais - como a habitacional - que garantam qualidade de vida urbana para todos. Integração setorial, intermunicipal e intergovernamental para o enfrentamento do problema.

S i s t e m a n a c i o n a l d e g e s t ã o e f i n a n c i a m e n t o

Implantação de uma estrutura institucional na área da habitação que estabeleça com clareza as competências da União, Estados e Municípios, garantindo a constituição de Fundos de Moradia nos âmbitos nacional, estadual e municipal e a unificação dos procedimentos na concessão de crédito.

P a r t i c i p a ç ã o p o p u l a r e c o n t r o l e s o c i a l

Garantir mecanismos e instâncias de participação incluindo representantes dos governos, dos usuários e do setor produtivo na formulação e deliberação das políticas, no estabelecimento das prioridades, na alocação de recursos e implementação dos programas, através da criação de Conselhos e Conferências de Habitação, de forma compatível com as demais formas de participação, como Orçamento Participativo.

Descentralização e desburocratização

Descentralização no acesso ao crédito e na promoção dos programas habitacionais. Desburocratização e facilitação de todos os procedimentos necessários à implementação da política habitacional.

Fontes estáveis e permanentes de recursos para a habitação

Definição de fontes de recursos estáveis e permanentes para a promoção de uma política de financiamento e sustentação de subsídios, como o FGTS e os orçamentos Federal, Estadual e Municipal. Estabelecimento de um "mix" de recursos onerosos e não onerosos para dirigir os subsídios para os setores realmente necessitados.

Subsídio para a baixa renda

Estabelecimento de um sistema de financiamento que garanta subsídios diretos, com recursos não onerosos (orçamentários), para os setores de renda mais baixa, adequando as prestações à capacidade de pagamento dos beneficiários.

Sustentabilidade e respeito ao meio ambiente

Sustentabilidade social, econômica e ambiental como requisito básico de qualquer intervenção habitacional. Compatibilização entre a garantia do direito à habitação com a preservação e o respeito ao meio ambiente. Garantir o controle urbanístico e ambiental através do saneamento da fiscalização do uso e da ocupação do solo.

Planejamento habitacional

como pré-requisito para a intervenção, estabelecimento do plano integrado de habitação (em nível nacional, estadual e municipal), como requisito básico para o acesso ao financiamento, evitando intervenções pontuais, descontextualizadas e não prioritárias.

Diversidade de projetos e programas

Desenvolvimento de alternativas regionais e específicas para cada tipo de problema de moradia, levando em consideração as características da população local, suas formas de organização e as suas condições econômicas e urbanas, evitando-se soluções padronizadas e flexibilizando as normas, de maneira a atender as necessidades dos diferentes tipos de intervenção.

Facilitar e baratear a produção da moradia

Sem descuidar da qualidade da moradia, do respeito ao meio ambiente e às diretrizes de política urbana, flexibilizar a legislação relacionada à produção da moradia, simplificar os procedimentos de aprovação, reduzir as custas cartorárias, objetivando baratear o custo da moradia tanto para a promoção pública como para o mercado.

Estímulo à gestão pública não estatal e à autogestão

Apoio às iniciativas individuais ou coletivas da população para produzir ou melhorar sua moradia. Incentivo à formação de agentes promotores e financeiros não estatais, como cooperativas e associações comunitárias autogestionárias, na efetivação dos programas habitacionais.

Estímulo ao setor privado

Estímulo à produção privada para os setores de renda média (mais de 5 salários mínimos), buscando dinamizar o mercado imobiliário e reduzir a pressão sobre os recursos públicos, a serem prioritariamente destinados à baixa renda (abaixo de 5 s.m.)

Articulação com uma política de desenvolvimento nacional e geração de emprego

Potencializar o papel do setor habitacional e da construção civil na geração de emprego e num projeto de desenvolvimento econômico e social.

Estímulo ao desenvolvimento tecnológico

Estímulo às parcerias com universidades e institutos de pesquisa visando o desenvolvimento de alternativas de menor custo, maior qualidade e produtividade na produção da moradia.

Apoio à formação de técnicos em moradia

Estímulo à criação e formação de agentes técnicos e sociais para a política urbana e habitacional, preparados para enfrentar os problemas da cidade degradada, ilegal e em risco, que exigem um novo tipo de profissional.

Sistema de informações sobre a moradia

Apoio à criação de um sistema de informações sobre a moradia, garantindo condições necessárias para a elaboração de diagnósticos mais precisos e atualizados sobre a situação fundiária e habitacional. Avaliação permanente de programas.

O dimensionamento das necessidades habitacionais atuais e futuras é essencial para o estabelecimento das metas a serem alcançadas e para a previsão dos recursos necessários para enfrentar o problema da moradia no Brasil.

A noção de déficit ou de necessidade habitacional não é absoluta, visto que cada sociedade estabelece seu conceito do que seria moradia adequada. Até os anos 80, na medida em que a política habitacional vigente priorizava a produção de unidades novas, o déficit habitacional era calculado considerando o total de domicílios necessários para substituir todas as moradias julgadas inadequadas.

A adoção desse padrão tão restrito provocou, em geral, um dimensionamento sempre exagerado do déficit. A distorção foi reforçada pelos interesses corporativos envolvidos na questão, que buscaram superdimensionar o déficit com o objetivo de influenciar a liberação de recursos públicos para a construção de moradias novas, desprezando alternativas que estivessem vinculadas à melhoria das unidades existentes.

Nos anos 90, um novo conceito de dimensionamento das necessidades habitacionais foi formulado. Os trabalhos desenvolvidos pela FIPE Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (1993) e pela Fundação João Pinheiro (1995) calcularam as necessidades habitacionais considerando não só a produção de unidades novas mas também a qualificação, isto é, a melhoria das existentes, criando uma nova metodologia para dimensionar o problema no Brasil.

Estes trabalhos, que se tornaram referências para tratar da questão nos anos 90, têm grande importância exatamente por rever a noção de déficit para diferenciar as deficiências das moradias, reconhecendo que nem toda habitação que não obedeça aos padrões legais estabelecidos deva ser necessária e inteiramente repostas, podendo receber outros tipos de atendimento.

Esta noção de déficit é, na verdade, conseqüência de uma evolução na concepção de política habitacional, que vem se tornando relativamente hegemônica no país, estando presente nos programas habitacionais implementados nos anos 90 e que é adotada pelo Projeto Moradia. Neste processo, marcado pela luta pela urbanização das favelas, pelo reconhecimento da cidade real e pela visão de que práticas populares, como autoconstrução em loteamentos periféricos e favelas, eram uma solução e

não um problema, alterou-se inteiramente o que se entende por moradia aceitável, adotando-se critérios mais flexíveis e tornando indispensável a estratificação do que passou a se chamar "necessidades habitacionais". Nesta perspectiva, além da produção de unidades novas, propõem-se ações de melhoria das moradias precárias e urbanização de assentamentos ilegais e carentes de infra-estrutura.

Como conseqüência desta nova visão, conceituou-se a noção de necessidades habitacionais desmembrando-a em três categorias: demanda demográfica, inadequação das moradias e déficit habitacional, estabelecendo-se padrões mínimos para diferentes deficiências da moradia, incluindo saneamento e infra-estrutura. Com esta conceituação, pode-se diferenciar a quantificação das necessidades habitacionais, para cada uma das categorias valendo destacar que os números de cada uma delas não podem, em hipótese alguma, ser somados, pois isso provocaria distorções de dupla contagem, já que uma mesma moradia pode apresentar diferentes tipos de deficiência.

Malgrado objeções que possam ser feitas, a metodologia e o cálculo elaborado pela FJP são hoje o principal instrumento para dimensionar e qualificar o problema da habitação, sendo, portanto, a referência a ser utilizada no Projeto Moradia para orientar o estabelecimento de metas e de investimentos necessários.

Considera-se, na composição do déficit quantitativo, os domicílios improvisados, rústicos e a coabitação familiar. Na definição do estudo, domicílios improvisados e rústicos são aqueles com nível tal de precariedade que necessitam de reposição.

Assim, com base no censo de 1991 e na PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio) de 1995, a FJP aponta para um déficit habitacional quantitativo na área urbana da ordem de 4 milhões de novas unidades, acrescido de 1,6 milhão de novas unidades na área rural, totalizando em 5,6 milhões a demanda por novas moradias, distribuídas segundo o quadro a seguir.

A distribuição do déficit confirma que os mecanismos de mercado são insuficientes para a solução do problema, uma vez que 63,32% do déficit urbano está concentrado nas famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Se for considerada a faixa de até 12 salários mínimos, a concentração se eleva a 92,46%. O déficit rural está basicamente concentrado nas famílias com renda de até dois salários mínimos, com 78% do total da área. Estes dados mostram que o subsídio é indispensável para enfrentar a parcela mais expressiva do déficit habitacional.



DÉFICIT QUANTITATIVO

R e g i õ e s	déficit total	rural	urbano				
			até 3SM	de 3a5SM	de 5a8SM	de 8a12SM	acima de 12sm
Norte	294.483	-	294.483	36.370	33.456	28.888	27.798
Nordeste	2.442.295	1.164.667	1.277.628	93.513	86.043	74.199	51.584
Sudeste	1.889.400	217.284	1.672.116	212.714	195.755	168.835	164.846
Sul	579.414	156.167	423.247	48.658	44.763	38.625	32.812
Centro-Oeste	412.972	107.673	305.299	35.312	32.472	28.024	22.661
Brasil	5.618.564	1.645.791	3.972.773	426.567	392.489	338.571	299.701

Fonte: Dados Censo 1991 - IBGE. PNAD 1995
 Elaboração: Fundação João Pinheiro IBGE.PNAD Brasil - 1995
 Número de Unidades por faixa de renda e regiões

A adoção desta conceituação de necessidades habitacionais requer que se calcule também o déficit qualitativo que, desde os anos 40, é gigantesco no Brasil, como consequência do padrão desordenado de desenvolvimento urbano. Nos últimos sessenta anos passaram a viver nas cidades brasileiras cerca de 125 milhões de pessoas, o que criou uma necessidade adicional de mais de 30 milhões de habitações. Se, por um lado, este monstruoso contingente populacional encontrou expedientes como a autoconstrução para se alojar nas cidades em favelas e loteamentos clandestinos, através de dramáticos sacrifícios para si e para o meio ambiente urbano, por outro, este processo gerou uma gama variada de problemas urbanos e habitacionais, com destaque para a carência de infraestrutura e urbanização que necessitam ser enfrentados.

Assim, além do déficit quantitativo, é necessário dimensionar o qualitativo. Neste aspecto, a FJP define como necessidades habitacionais as moradias com infra-estrutura carente ou inadequada, com custo excessivo para a renda familiar ou excessivamente adensadas. Elas representam as unidades habitacionais que necessitam de intervenções para melhorar a qualidade da moradia e/ou o acesso a serviços de infra-estrutura, sem necessariamente exigir a construção de novas moradias completas. Trata-se de habitações certamente precárias, mas que necessitam de investimentos muito inferiores, por família atendida, que os necessários para a substituição da unidade. O quadro abaixo apresenta o dimensionamento do déficit qualitativo.



ESTIMATIVA DO DÉFICIT QUALITATIVO

Regiões	Infra-estrutura carente e inadequada (em mil)	Adensamento Excessivo (em mil)	Total de Domicílios Duráveis Urbanos (em mil)
Norte	150	35	1.097
Nordeste	2.242	315	5.280
Sudeste	1.918	692	13.941
Sul	740	163	4.283
Centro-Oeste	565	92	1.927
Brasil	5.615	1.297	26.528

Fonte: Dados Básicos IBGE, PNAD 1990
Elaboração: Fundação João Pinheiro Básicos IBGE,
PNAD - 1990

Finalmente, é necessário tratar do déficit demográfico, ou seja, as necessidades habitacionais futuras. É conveniente recordar que o crescimento populacional continua a gerar uma massa substancial de novos habitantes no País. De fato, as estimativas indicam que, neste ano 2000, a sociedade brasileira abrangerá quase 170 milhões de habitantes, o que representa um acréscimo de 22 milhões de pessoas em relação ao início da década de 90. Acrescente-se que mais de 80% - cerca de 137 milhões de pessoas - estariam vivendo nas zonas urbanas, nas quais as nove metrópoles brasileiras concentram quase 50 milhões de habitantes, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, respectivamente, com 18 e 10 milhões de habitantes.

Mas a situação no século XXI poderá se tornar ainda mais grave, posto que o parque habitacional e edificado criado nos últimos cinquenta anos - incluindo a significativa produção de péssima qualidade construtiva financiada pelo BNH (Banco Nacional de Habitação) - já estão apresentando, e deverão apresentar com muito mais intensidade nos próximos anos e décadas, sinais evidentes de deterioração e de obsolescência. Grosso modo, o Brasil, dada a relativa juventude de suas cidades, ainda não conheceu um processo massivo de ruína de seu parque imobiliário. Com o intenso processo especulativo, as edificações foram demolidas antes que envelhecessem, pressionadas pelo preço da terra.

Daqui em diante, no entanto, este processo irá se alterar. Será preciso atender não só as necessidades habitacionais e urbanas acumuladas, como as criadas pelo ainda expressivo - embora relativamente menor - crescimento demográfico e, finalmente, também pela necessidade crescente de reposição das edificações obsoletas. Uma manifestação

recente e bastante visível deste processo já está ocorrendo nas áreas centrais das principais cidades brasileiras, com destaque para São Paulo. O cálculo das necessidades futuras de moradia, apresentado a seguir, expressa apenas a demanda demográfica até o ano 2015, posto ser muito difícil estimar a necessidade de reposição e sobretudo porque, frente à prioridade de se atender as demais demandas mais prementes, considerou-se possível prolongar o período de utilização das moradias existentes.

Assim, estimou-se as necessidades futuras de moradia, geradas pela demanda demográfica, considerando-se o crescimento projetado de população para o período, segundo cálculos do IBGE. Tomando-se por base o déficit quantitativo e qualitativo atual, dimensionou-se o total de famílias que, no período de 1996 a 2015, teria necessidade de financiamento com subsídio público para resolver seu problema de moradia, atingindo-se o total de aproximadamente 3,9 milhões. Além destas, seria necessário atender, ainda, cerca de 2,7 milhões de famílias com apoio para a melhoria da moradia. Evidentemente, tal estimativa é apenas indicativa, posto que os cálculos dependem de inúmeras variáveis imprevisíveis, como o crescimento econômico, a evolução das taxas de natalidade e a distribuição de renda. No entanto, esta previsão permite dimensionar, de modo estimativo, como referência, os recursos necessários para se enfrentar a demanda por habitação digna no Brasil nos próximos quinze anos.





O problema da habitação, estando no rol das competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, somente pode ser enfrentado de forma conseqüente se for articulado em um Sistema Nacional de Habitação, com definição clara das atribuições de cada esfera governamental e dos diferentes agentes públicos e privados envolvidos. Será possível, assim, o estabelecimento de instâncias democráticas de participação e controle da sociedade na gestão deste sistema e com a definição de regras claras e unitárias para a concessão do financiamento.

Após a extinção do Banco Nacional de Habitação e da desestruturação do SFH (Sistema Financeiro de Habitação), que se caracterizavam, equivocadamente, pela centralização e autoritarismo, o que se verifica hoje é a total desorganização da área, com a atuação de diferentes esferas de governo, cada qual adotando regras de financiamento diferentes, dispersando recursos em intervenções sobrepostas, adotando subsídios sem critérios sociais claros etc.

O Sistema Nacional de Habitação objetiva evitar a sobreposição de atribuições e de intervenções, que hoje ocorre entre Estados e Municípios e por vezes a própria União, organizando e regulamentando a atuação dos diferentes agentes envolvidos na questão da moradia. A concepção deste sistema está baseada em princípios como a descentralização, a participação da sociedade na gestão, a ordenação das intervenções através de Planos Habitacionais e a adoção de um sistema único de financiamento, capaz de dirigir o subsídio aos setores realmente necessitados. Todo o Projeto Moradia está baseado não apenas na disponibilidade de recursos e de instrumentos institucionais necessários para o enfrentamento do déficit, mas fundamentalmente da mobilização dos diversos atores sociais nesta empreitada. Problema tão complexo e enraizado nas cidades brasileiras deverá ser enfrentado sempre de maneira coletiva e potencializando as iniciativas da comunidade e a sua condição de sujeitos da política habitacional.

Fazem parte do Sistema Nacional de Habitação: o Ministério das Cidades, os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Urbano, os Fundos de Moradia, também nas três esferas de governo, a Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional, os agentes promotores e financeiros, públicos e privados e agentes técnicos.

Com 80% de sua população vivendo em cidades, onde se manifesta uma gama variada de problemas físicos e sociais, que impedem o desenvolvimento econômico e a justiça social, com destaque para a moradia, o Brasil, através do Governo Federal, não tem dado à questão urbana a prioridade que merece. Nos últimos quinze anos, esta questão já foi responsabilidade de diferentes ministérios e secretarias, de existência efêmera e curta. O resultado deste descaso tem sido a inexistência ou descontinuidade de políticas urbanas ou setoriais, a ausência de informações sistemáticas sobre a questão, a falta de quadros técnicos qualificados, enfim, a falta de uma estratégia para enfrentar a questão urbana.

A transformação do problema da habitação numa prioridade nacional requer uma estrutura governamental capaz de formular a política urbana nacional e as políticas setoriais de reforma urbana, habitação, saneamento e transporte urbano e de articular os diferentes agentes, instâncias e níveis de governo no sentido de implementar uma estratégia nacional para equacionar a questão urbana e habitacional no Brasil. Utilizando a estrutura administrativa da atual SEDU (Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano), que seria extinta, o Ministério das Cidades e da Habitação teria um papel decisivo para articular política e tecnicamente a criação do Sistema Nacional de Habitação.

No Sistema proposto, não caberia ao Ministério, em hipótese alguma, qualquer função executiva, uma vez que a execução dos programas e projetos deverá estar prioritariamente sob a responsabilidade de órgãos municipais, intermunicipais e, excepcionalmente, estaduais ou a agentes promotores públicos não estatais ou privados. Ao Ministério caberia sobretudo uma ação planejadora, normativa e articuladora, tendo a função de normatizar as ações governamentais nesta área, formular Planos Nacionais e criar um Sistema Permanente de Dados sobre a questão urbana e habitacional, capaz de permitir a obtenção de diagnósticos precisos.

Nos Estados e Municípios, de modo compatível com as realidades regionais e locais, é necessária a existência de uma instância administrativa qualificada (secretaria ou diretoria) para, na sua área de abrangência, responder pela formulação da política habitacional e pela estratégia de intervenção, assim como pela articulação dos segmentos e agentes locais envolvidos com a questão da habitação. Neste nível, a formação de pessoal tecnicamente qualificado é uma das mais importantes ações a serem desenvolvidas pelo poder público local.

3.2 Controle e Participação: os Conselhos de Desenvolvimento Urbano (Nacional, Estadual e Municipal)



Para dar unidade às diretrizes da política de habitação, definição de programas, critérios para a alocação de recursos, distribuição de subsídios, definição de critérios para a habilitação de Agentes Promotores e Agentes Financeiros, propõe-se a implantação de um sistema de Conselhos de Desenvolvimento Urbano que, associados aos Fundos de Moradia Popular, irão dar solidez ao Sistema Nacional de Habitação, garantindo controle social e participação da sociedade.

Os Conselhos de Desenvolvimento Urbano previstos no nível Federal, dos Estados e Municípios, são as principais ferramentas para garantir este controle social, pois a eles estarão sujeitas a elaboração da política e dos programas, bem como a disponibilização da aplicação dos recursos. Esses Conselhos deverão ser tripartites, contando com a participação dos governos, setores produtivos e usuários, deverão ser regulados por lei e eleitos democraticamente. Deverão ser formados comitês de reforma urbana, habitação, saneamento e transporte urbano. Através desta proposta busca-se não só partilhar o poder mas também as responsabilidades

Os Conselhos de Desenvolvimento Urbano devem ser instâncias decisórias e não meramente consultivas. O controle social é essencial para a democratização das decisões e deverá representar o principal instrumento na continuidade da política urbana. Ao reconhecer que o equacionamento do problema da moradia é de longo prazo e que programas e projetos habitacionais são de longa maturação, exigindo continuidade das intervenções, é fundamental estabelecer políticas de longa duração, que superem o período das diversas administrações. Os Conselhos, com participação paritária de todos os segmentos da sociedade envolvidos com a questão, garantem esta continuidade, através da formulação e aprovação de Planos Habitacionais em cada esfera de governo e do legislativo (municipal, estadual e federal). Essa formulação adotará linguagem e metodologia adequadas de forma a garantir a intervenção dos movimentos organizados e dos moradores das áreas em discussão.

Para garantir a participação democrática de todos os setores envolvidos, os Conselhos devem ser tripartites representantes dos governos, dos usuários e dos setores produtivos e dotados de estrutura técnica independente dos órgãos de governo. Entre os representantes do governo devem ser garantidos representantes das diferentes esferas, ou seja, dos Estados e Municípios no Conselho Nacional, e dos Municípios nos estaduais. Os Comitês Setoriais de Reforma Urbana, Habitação,



Saneamento e Transporte Urbano devem acompanhar a mesma composição dos Conselhos, de acordo com especificidades locais.

Todas essas transformações devem ser acompanhadas de um grande processo de formação e informação. Informação que deve ser democratizada e acessível a toda a sociedade, como mecanismo de transparência na gestão dos recursos públicos. No campo da formação, faz-se necessário um mutirão de capacitação dos agentes comunitários, lideranças populares, para que sejam multiplicadores desse olhar cidadão sobre a cidade, valorizando os espaços públicos, incentivando a participação e as soluções coletivas, adquirindo identidade social e fortalecendo-se como atores políticos e sociais.

Entre as competências do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano estariam a definição das diretrizes gerais de políticas urbana e habitacional; a aprovação do Plano Nacional de Habitação; a alocação dos recursos do Fundo Nacional de Moradia por Unidade da Federação; a definição de diretrizes e critérios para a habilitação de Agentes Financeiros e Agentes Promotores do sistema; a elaboração de estudos para o Orçamento Geral da União quanto aos recursos necessários para o Fundo Nacional de Moradia, incluindo os fundos específicos (Aval, Subsídio à Moradia e Equalização de Taxas).

Observadas as diretrizes gerais emanadas do Conselho Nacional e respeitadas as especificidades regionais da Unidade da Federação, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano teria como competências: a definição das diretrizes da política urbana nas áreas de reforma urbana, habitação, saneamento e transporte urbano; a aprovação do Plano Estadual de Habitação; a definição das diretrizes, critérios, elaboração e operacionalização dos programas de moradia; a alocação dos recursos do Fundo Estadual de Moradia por municípios, regiões metropolitanas e aglomerados urbanos; a habilitação de Agentes Financeiros e Agentes Promotores no Estado; a elaboração de estudos para o orçamento do Estado destinado à sua área de competência.

Observadas as diretrizes gerais e regionais emanadas dos Conselhos Nacional e Estaduais, e respeitadas as especificidades locais dos municípios, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano teriam como competências a definição das diretrizes da política urbana nas áreas de reforma urbana, habitação, saneamento e transporte urbano no Município; a aprovação dos Planos Municipais de Habitação e formulação de programas de moradia considerando especificidades do Município e da demanda; a elaboração de estudos para o orçamento do Município destinado à sua área de competência, assim como a alocação dos recursos



do Fundo Municipal de Moradia; a aprovação de Agentes Financeiros e Agentes Promotores para fins de concessão do crédito, e a distribuição dos recursos para financiamento e subsídios, respeitados os critérios da Agência Nacional de Regulação do Financiamento Habitacional.

Nos municípios onde não forem implantados Conselhos Municipais, o exercício das suas atribuições caberia ao Conselho Estadual ou a instâncias de caráter regional, como consórcios ou outras instâncias de articulação intermunicipal.

Complementarmente aos Conselhos de Habitação, devem ser instituídas as Conferências de Habitação, em todos os níveis de governo e que, com uma ampla representação de todos os segmentos envolvidos, garantam uma efetiva participação e mobilização da sociedade, estabelecendo os princípios e diretrizes mais gerais que orientariam a atuação dos conselhos.



3.3

Fundos de Moradia (Nacional, Estadual e Municipal) e Agentes Financeiros

Elemento essencial para a viabilização do Projeto Moradia são os Fundos de Moradia a serem implementados em todas as esferas de governo, para os quais seriam centralizados todos os recursos disponíveis para a moradia de baixa renda, possibilitando o planejamento da política habitacional e a implementação de uma estratégia de enfrentamento do problema nos estados, municípios e no País. Tal proposta é baseada no Projeto de Lei de Iniciativa Popular apresentada ao Congresso Nacional, onde os movimentos de moradia mobilizaram cerca de 1 milhão de assinaturas, constituindo-se o PL (Projeto de Lei) dessa natureza e pelo qual vêm lutando há mais de 8 anos.

A canalização dos recursos onerosos e orçamentários para Fundos de Moradia, criando regras homogêneas de financiamento e subsídio nos diferentes níveis de governo, constitui a base para a reorganização e unificação das ações governamentais na área.

Centralizando os recursos do FGTS, do OGU (Orçamento Geral da União) e demais destinações previstas, o Fundo Nacional de Moradia deverá ter exclusivamente a função de concentrar os recursos e promover uma política redistributiva entre Estados. Deverá ter por Agente Operador a Caixa Econômica Federal e ser gerido e controlado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Fundo distribuirá os recursos públicos aos fundos estaduais, segundo critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e pelo Plano Nacional de Habitação.

No âmbito do Fundo Nacional de Moradia, além do FGTS, propõe-se criar fundos específicos que lhe dariam equilíbrio financeiro e capacidade de suportar uma política de subsídio. São eles: o Fundo de Aval, Fundo de Equalização de Taxas e Fundo de Subsídio, que, mantendo os recursos de forma segregada de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional e pela Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional, permitam um funcionamento ajustado de todo o Sistema Nacional de Habitação. O papel a ser exercido por cada um destes fundos está detalhado no capítulo referente ao financiamento.

Os Fundos Estaduais de Moradia constituem o pilar principal de uma política de descentralização dos recursos e planejamento das ações de erradicação do déficit habitacional. Os principais recursos do Fundo serão constituídos pelos recursos originários do orçamento do FGTS, repassados pelo Fundo Nacional, e os recursos do Orçamento da Unidade da Federação, que teriam, estes últimos, o papel de garantir o subsídio para



atender à população de baixa renda. A idéia que preside esta proposta é a de que somente com a descentralização da gestão dos recursos será possível atingir o problema do déficit, rompendo com as regras que hoje orientam as aplicações do FGTS que, ao fim, atendem os caminhos ditados pelo mercado.

O Fundo Estadual receberá os recursos onerosos e públicos, devendo repassá-los aos Fundos Municipais ou aplicá-los através da Rede de Agentes Financeiros e Promotores, segundo o Plano Estadual de Habitação e os critérios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano. O fundo estadual deverá efetuar os repasses diretamente aos municípios que estruturarem fundos municipais. Nas localidades em que os fundos não forem constituídos, o Fundo Estadual deverá operar diretamente, valendo-se para isto da rede de agentes financeiros e promotores.

A distribuição/alocação dos recursos onerosos do FGTS e dos recursos públicos (ICMS e dotações do próprio Estado) deverá obedecer à política de desenvolvimento do Estado e ao Plano Estadual de Habitação.

Dentro da mesma estratégia, os Fundos Municipais serão criados nos municípios onde o problema da habitação for relevante, objetivando garantir que os recursos cheguem à demanda por moradia de forma descentralizada.

O Fundo Municipal receberá repasses do Fundo Estadual, recursos do orçamento do município e bens imóveis (terrenos ou edificações) destinados aos programas de aplicação. O Fundo Municipal definirá as áreas de atuação e os programas de aplicação a serem adotados segundo o Plano Municipal de Habitação e demais diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Para facilitar e baratear o acesso ao financiamento para a demanda prioritária, propõe-se criar uma rede de agentes de financiamento regionais e locais, pública, não estatal, ou até mesmo privada, que opere como agentes financeiros na concessão e administração dos créditos e concessão dos subsídios, capazes de atuar complementarmente à Caixa Econômica Federal, com maior capilaridade e menor custo.



3.4

Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional

Esta agência terá a função de regular todo o sistema de financiamento habitacional, incluindo o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), o SFI (Sistema Financeiro Imobiliário) e o FGTS, afim de direcionar seus recursos para os objetivos da política habitacional e de garantir as aplicações, dando credibilidade ao sistema.

Hoje, a competência para a fiscalização do Sistema Financeiro da Habitação é do Banco Central do Brasil, que dirige suas ações para o Sistema Financeiro Nacional, relegando o SFH a segundo plano. A Agência deverá ter poder normativo, de fiscalização e de intervenção nos Agentes Financeiros, Promotores e nos Fundos de Moradia.

3.5 Agentes Promotores

O enfrentamento massivo do problema da habitação no Brasil exige a estruturação de uma rede de agentes promotores locais, capazes de implementar uma gama diversificada de programas e projetos habitacionais em todo o território nacional. A descentralização proposta, aspecto indispensável para o sucesso da estratégia estabelecida, apenas será possível se esta rede for formada não apenas por agentes públicos, mas também por organizações não governamentais, públicas não estatais e privadas.

Os agentes promotores deverão ter atividades voltadas para a organização da demanda, identificação de áreas para o desenvolvimento de empreendimentos de moradia, elaboração de projetos, atividades complementares no campo social, de educação, saúde, emprego, segurança e renda. Para captar recursos dos fundos municipais e eventualmente estaduais, os agentes promotores apresentariam seus projetos - compatibilizados com os Planos de Habitação - para aprovação nos Conselhos. Os agentes promotores seriam remunerados pelos empreendimentos desenvolvidos ou, eventualmente, por recursos dos fundos, quando isto for compatível com as características dos projetos desenvolvidos. Eventualmente, os agentes promotores poderiam ser assessorados por agentes técnicos, devidamente qualificados e remunerados.

Dentre os agentes promotores públicos, caberia destaque para as Companhias de Habitação Popular - COHAB's. Constituídas sob as superadas regras do desenho institucional em que o BNH dominava, tiveram, na última década, uma participação marginal na produção habitacional que, agregada à deterioração de suas carteiras de crédito pela alta inadimplência dos mutuários e por medidas de governo que comprometeram seus ativos, as levou em grande parte a um quadro de insolvência.

No âmbito do sistema proposto, essas empresas públicas poderiam desempenhar um novo papel, desde que sejam recuperadas através de um processo de reciclagem de seus ativos, requalificação de seus quadros técnicos em função da nova realidade da política de habitação e do estabelecimento de planos de metas, através de contratos de gestão.

Para atingir esses objetivos, seria recomendável rever seu estatuto legal, inclusive a participação societária, em que os Estados têm participação majoritária, dando-lhes caráter regional (nem Estado nem





município, mas uma espécie de agrupamentos de municípios), sendo eventualmente possível, a depender das opções do poder público local, transformá-las em entidades públicas não estatais, com uma forte participação do Estado e dos Municípios envolvidos. Este caráter civil pode garantir maior profissionalismo e continuidade nas suas ações.

De qualquer maneira, essas empresas seriam apenas uma parte dos agentes promotores a participarem do Sistema, que buscaria estimular o surgimento de uma ampla gama de entidades, empresas, cooperativas, associações comunitárias e outras formas de organização para a implementação de uma vasta gama de empreendimentos habitacionais.

3.6 Agentes Técnicos

Ainda fazendo parte do Sistema Nacional de Habitação estariam os agentes técnicos, de fundamental importância na estratégia de enfrentamento do problema de habitação. Os agentes técnicos seriam formados basicamente por organizações não governamentais e poderiam prestar serviços nas diferentes áreas relacionadas com a questão da habitação - física, social, jurídica ou financeira. Os agentes técnicos teriam o papel de garantir a assessoria técnica não só para os agentes promotores como também para a enorme parcela da população que auto-emprende a construção de sua moradia. Considerando que grande parte da população enfrenta o problema habitacional sem qualquer apoio técnico e financeiro, o papel dos agentes técnicos é essencial para um adequado equacionamento da questão.

Os agentes técnicos seriam remunerados pelos empreendimentos que contassem com sua assessoria ou diretamente pelo fundo, particularmente nos programas de assistência técnica aos auto-empresendedores.

Os agentes técnicos teriam um estatuto próprio no Sistema Nacional de Habitação, tendo sua atuação regulamentada pelos Conselhos.



4.1 Brasil, País Urbanizado (Urbanizado?)

Há apenas 60 anos que o Brasil se tornou um país predominantemente urbano. As estimativas são controversas, mas tudo leva a crer que no início do século XX o País tinha aproximadamente 10% da população morando em cidades. No final do século, essa população representa 80% do total. É preciso considerar ainda que no começo do século o país tinha perto de 18,2 milhões de habitantes, dos quais aproximadamente 1,8 milhão estavam nas cidades, e, no final do século, a população havia saltado para perto de 164 milhões de habitantes, dos quais 130 milhões, aproximadamente, estavam nas cidades. O Brasil viveu um avassalador processo de construção de cidades que nunca mereceu a atenção devida das políticas públicas, isto é, a maior parte dessa construção se deu espontaneamente, ao arrepio das leis, do financiamento e da administração pública. Este quadro se mostra mais grave quando se considera a tendência à concentração metropolitana, ou seja, as seis maiores metrópoles brasileiras concentram 30% da população do País, grande parte dos quais mora em favelas.

A família média brasileira tem diminuído de tamanho devido à notável queda do número de filhos por mulher em idade fértil nos últimos 60 anos no Brasil (de 4,5 em 1940 para 2,6 em 1991).

A taxa de crescimento populacional das metrópoles também caiu, devido tanto à redução do crescimento vegetativo (nascimentos menos mortes) quanto à diminuição do ritmo de crescimento migratório. Nos anos 80 e 90 elas estão crescendo menos do que no período anterior, em especial Rio de Janeiro (cuja evolução chega a ser negativa), São Paulo (com surpreendente migração líquida negativa de 1,2 milhão de pessoas na década de 81 a 90, segundo censo de 91) e Belo Horizonte. Entretanto, é preciso destacar as características desse, que poderíamos chamar, novo padrão de crescimento urbano:

- a. O crescimento menor não significa pouco crescimento em termos numéricos, relativos ao número de novas famílias ou novos domicílios.
- b. Algumas metrópoles, como Belém, Fortaleza, Curitiba e Goiânia, ainda apresentam um crescimento vigoroso.

- c. A maior parte desse crescimento se dá na periferia urbana, ou seja, trata-se de uma expansão homogênea da pobreza.
- d. Finalmente, e mais significativo, as cidades que mais crescem no Brasil, a partir dos anos 80, são as cidades de porte médio que têm entre 100.000 e 500.000 habitantes, o que exige reflexão sobre o seu futuro. Os números mostram, portanto, um notável movimento de construção de cidades. E como é que essa construção tem se dado? Quais são as principais características do desenvolvimento urbano no Brasil?

4.2 Orientação ou Desorientação do Crescimento Urbano

Prefeituras abrindo avenidas, ou governos estaduais até mesmo construindo rodovias simplesmente para garantir o acesso a regiões "novas", escolhidas para lançamentos imobiliários e que exigirão novos investimentos de infra-estrutura por parte dos poderes públicos. Conjuntos habitacionais construídos em locais distantes, ermos, oferecendo péssimas condições de vida a seus moradores, igualmente exigindo a implantação de serviços básicos, a um custo muitas vezes maior do que o desembolso necessário para a recuperação de moradias em áreas deterioradas, como as regiões centrais das capitais. A alegada falta de recursos para a questão da moradia e a correlata deterioração da qualidade de vida nas cidades para a população como um todo é apenas a outra face do desperdício e má aplicação do dinheiro público das Prefeituras, Estados e União, por falta de uma política habitacional e urbana no País. Obviamente, nenhuma das distorções é acidental. Elas refletem a predominância de interesses econômicos, desconsiderando-se os interesses de toda a população coletivamente e das famílias sem acesso à habitação, especificamente.

A ausência de políticas de habitação e saneamento são algumas das principais causas do drama social e ambiental vivido pelas cidades brasileiras, mas, por incrível que pareça, raramente estes temas são centrais na elaboração de planos diretores e na eleição de prioridades nos programas de governo, em todos os níveis. A representação das cidades, em toda a mídia, mas inclusive nos meios técnicos, privilegia a "cidade do mercado", ou "ilhas de primeiro mundo", discriminando os excluídos como se fossem exceção ou marginais, mesmo quando estes são maioria.

Os planos urbanísticos, nessa visão distorcida, transformam-se em instrumento do mercado e, quando surgem tentativas de mudar essa orientação, seu desenvolvimento ou implementação é travado. Não é por falta de planos que as cidades apresentam graves problemas. Há até mesmo uma abundância de planos diretores nas prateleiras das prefeituras ou nas gavetas das Câmaras Municipais.

Por isso mesmo, redirecionar o rumo da História não é uma tarefa simples, e nem para um prazo curto mas as bases devem ser lançadas imediatamente, conseguindo-se, no mínimo, melhorar a situação dos excluídos e deter o avanço da deterioração das cidades. A luta pelo acesso à moradia ganha a dimensão de uma luta para a transformação da sociedade, especialmente porque a moradia é uma mercadoria especial, devido à sua vinculação com o circuito financeiro e com a questão fundiária urbana. Ou, mais claramente: ela demanda financiamento à produção e financiamento para a venda, e demanda terra, mas que seja terra urbanizada (ou não terá valor de mercado, fugindo à sua condição de "mercadoria").

4.3

Uma Nova Orientação para a Urbanização

A proposta de subsídio massivo, adotada pelo Projeto Moradia, traz embutido o conceito segundo o qual é preciso haver uma reversão nas prioridades do exercício do poder, no sentido de não mais equacionar as necessidades sociais enquanto instrumento de crescimento econômico, mas fazer delas a finalidade das políticas públicas. Ou, ainda: não colocar o crescimento econômico como prioridade das políticas públicas, e o atendimento das necessidades sociais como decorrência fortuita do crescimento, e sim elegê-las como a finalidade das políticas públicas. Uma "virada", proposta pelo Prêmio Nobel de Economia de 1998, Amartya Sen, em sua obra "Poverty and Famines", no qual é introduzido o conceito de "entitlement", que Celso Furtado assim aplica ao caso brasileiro: "Há sociedades em que o processo de habilitação (no sentido de ter acesso aos direitos ou garantias básicas) está bloqueado. É o que se passa com populações que não têm acesso à terra... Da mesma forma há populações urbanas crescentes sem habilitação para ter acesso à moradia. Essa situação estrutural não encontra solução nos mecanismos de mercado."

Não se deve subestimar, paralelamente a esses aspectos macroeconômicos, o enorme peso dos fatores que influenciam o PODER LOCAL. A política habitacional é parte fundamental, influencia e é influenciada pela política urbana estabelecida pelas Prefeituras. Aqui, entram em cena os mais vivos interesses, que disputam e procuram determinar a destinação dos investimentos públicos em infra-estrutura urbana, para se apropriar da valorização imobiliária. Trata-se de uma interferência decisiva no mercado fundiário e imobiliário, responsável, sob vários aspectos, pela eternização do problema da moradia e pela deterioração das cidades.

4.4 Princípios e Diretrizes Norteadores da Política Urbana Includente

Princípios:

a. Implementação dos princípios constitucionais da **função social da propriedade e da função social da cidade**, localizando o interesse público acima de qualquer interesse privado e orientando toda a ação para a diminuição da desigualdade social e sustentabilidade ambiental.

b. **Engajamento da sociedade**, fortalecimento de sua iniciativa e de sua ação fiscalizadora sobre o Estado.

c. Reconhecimento do papel do Estado na **regulação do mercado** e na promoção de políticas sociais que garantam qualidade de vida urbana para todos.

Diretrizes:

a. Planejamento urbano (diretrizes, normas, metas) não pode ser desvinculado da **gestão urbana** (ação, investimentos): o objetivo exige romper com a distância entre o *discurso* (ou plano) moderno, progressista, solidário e a *prática* arcaica, clientelista, conservadora e regressiva.

b. **Habitação social, saneamento e transporte público** são prioridades centrais para o planejamento e a gestão urbanos e devem merecer planos setoriais.

c. **Terra para moradia nas cidades é terra urbanizada**: a cada habitação corresponde um pedaço da cidade. O morador não mora apenas em sua casa, mas mora na cidade. Direito à moradia pressupõe o direito à cidade.

d. Os investimentos municipais devem ter sua definição e localização orientados por um plano guiado pelo interesse social e debatido com a sociedade. O Estatuto da Cidade determina que os planos plurianuais e os orçamentos anuais devem seguir as diretrizes do Plano Diretor. Determina ainda a obrigatoriedade do Orçamento Participativo.

e. O controle urbanístico (fiscalização do uso e da ocupação do solo, emissão de alvarás e habite-se) deve ser aperfeiçoado e saneado. Ele é condição fundamental para garantir a implementação de qualquer plano que pretenda ampliar o acesso à moradia digna e a sustentabilidade ambiental. O principal agente dessa regulação é o Estado.

f. Combate à exclusão social e degradação urbana exige a integração de políticas setoriais, físico-ambientais, econômicas e sociais. Não há mudança espacial sem mudança social.

g. Aperfeiçoamento de cadastros imobiliários e fundiários rurais e urbanos. Elaboração de diagnósticos. Viabilizar o acesso público às informações.

h. Integração setorial, intermunicipal e intergovernamental da administração pública.

i. Integração entre os níveis de poder: executivo, legislativo e judiciário.

j. Preparação de agentes técnicos e sociais para a política urbana. Soluções para a cidade degradada e em risco exigem um novo tipo de profissional, com uma nova formação.

4.4.1 Direito à Cidade

O problema da habitação urbana não se resolve com a simples produção de unidades habitacionais. Não é apenas uma questão de números, como foi tratada durante muito tempo no País. É preciso levar em conta que terra urbana significa terra servida por infra-estrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde etc.). Ou seja, trata-se de um pedaço da cidade, e não de terra nua. Há necessidade de investimentos sobre a terra para que ela ofereça condições viáveis de moradia. Numa sociedade patrimonialista como a brasileira, ela se torna mais importante ainda. Os dados de exclusão territorial, fornecidos pelas favelas e loteamentos ilegais, mostram que a terra urbanizada é um elemento central da política urbana e habitacional. Por isso mesmo, propõe-se conceituar a terra para os programas habitacionais como terra urbanizada, sempre, sem exceção. A localização na cidade tem um preço e alguns proprietários ganham com a retenção de imóveis bem localizados impondo sacrifício a muitos. Com esse critério, a questão da habitação, do saneamento e do transporte público, passa a ser um dos eixos centrais do equacionamento da questão urbana, evitando as atuais práticas de espraiamento da cidade para regiões distantes, por força de interesses especulativos, ocupação predatória de determinadas áreas (fundos de vale, encostas), agressões ambientais e outras distorções, pelas quais toda a população acaba pagando o preço final, que é a degradação da cidade e da sua qualidade de vida. Para superar essa irracionalidade do ponto de vista social e ambiental, propõe-se que o acesso aos financiamentos subsidiados aos Municípios (ou repasse dos Estados) seja condicionado à existência dos Planos. Limita-se, assim, a possibilidade de os próprios recursos e gastos dos poderes públicos financiarem a degradação das cidades, como vem ocorrendo atualmente.

4.4.2 Plano de Ação x Plano Diretor

Planejamento e gestão urbana, voltados para toda a sociedade, são práticas jamais conhecidas na história do Brasil. Em geral, os Planos Diretores, bem como a legislação urbanística, se aplicam apenas a uma parte das cidades, enquanto um conjunto de obras, em geral viárias, que abocanham a maior parte dos investimentos, não segue nenhum plano (explícito). Propõe-se um novo conceito de plano o Plano de Ação que inclua um Plano Diretor mas que incorpore a gestão urbana (operação, conjunto de ações) e a orientação dos investimentos.

O Estatuto da Cidade fortaleceu o papel do Plano Diretor subordinando a ele a maioria dos instrumentos jurídicos/urbanísticos mais importantes, previstos na lei, com exceção da usucapião especial urbana. Outras exigências inovadoras do Estatuto da Cidade são o orçamento participativo, a subordinação do orçamento anual e plano plurianual às diretrizes do Plano Diretor, o Plano obrigatório de transportes para cidades com mais de 500.000 habitantes e as diversas formas de participação democrática. O destino de leis que contrariam interesses dominantes na sociedade brasileira é sua não aplicação ou aplicação arbitrária. Se o Estatuto da Cidade fugir a esse destino a questão urbanística deverá apresentar mudanças a partir de sua aplicação.

A proposta do Plano de Ação pretende ir além da questão urbanística normativa. Ele visa o enfrentamento de questões que exigem planejamento e operação urgentes com objetivos de curto, médio e longo prazo, articulando áreas fundamentais como por exemplo as de saúde e saneamento com a esfera urbanística.

Ao vincular o planejamento com a operação e os investimentos sob controle social, ele visa minimizar o jogo de pressões destinadas a orientar os gastos públicos de acordo com os interesses imobiliários e fundiários, com as conseqüências descritas. A realidade exige um Plano de Ação, que inclua um Plano Diretor, mas que vá além dele.

4.4.3 Combate à Exclusão: Ação Integrada

A condição de exclusão, para a população marginalizada, envolve os níveis social, econômico e ambiental. Assim, não basta buscar a melhor condição de moradia sem melhorar o nível de renda, ou educacional. Por esse motivo, todo projeto habitacional, seja de construção, seja de recuperação ou melhoria de moradias, deverá estar integrado a programas sociais de emprego, saúde, educação, transporte público e segurança. Para o combate à pobreza, a Bolsa Educação e o Projeto de Renda Mínima são exemplos bem-sucedidos. Finalmente, um serviço de vizinhança deveria assegurar a presença do poder público, para garantir a segurança e responder às demandas das áreas que reúnem indicadores mais negativos em termos de marginalidade, criminalidade e violência.

4.5 Propostas da Política Urbana

Política fundiária e imobiliária

instrumentos urbanísticos para a regulação do mercado e a promoção pública de moradia social ou lotes visando a ampliação da oferta de terra urbanizada;

Planejamento Urbano

Política Nacional Territorial, Planos Estaduais Regionais, Planos Metropolitanos, Plano de Ação e Planos setoriais priorizando o interesse social e a sustentabilidade ambiental;

Programas habitacionais;

Melhoria das condições de habitabilidade: urbanização e saneamento das favelas e periferia urbana, recuperação de bairros degradados e de habitação coletiva, prevenção e recuperação de áreas de risco submetidas a enchentes e desmoronamentos, reforma e ampliação das moradias existentes;

Produção de novas moradias;

Propostas de saneamento;

Propostas para transportes.


4.5.1 Política Fundiária e Imobiliária Urbana

Existem mesmo obstáculos intransponíveis para ampliar e baratear as terras destinadas à produção de novas moradias ou à execução de obras que proporcionassem a requalificação de áreas consolidadas? (degradadas, como favelas, ou decadentes, como áreas centrais). E quanto aos imóveis vagos? É possível conceituá-los como ociosos e exigir sua disponibilização para o mercado? Na verdade, a definição da função social da propriedade, prevista na Constituição Brasileira, forneceu os instrumentos legais de que o poder público necessitava para atacar o problema fundiário e imobiliário urbano, que é uma atribuição fundamentalmente municipal. Sua aplicação no entanto, barrada por entendimento do judiciário que a condicionou à regulamentação de tais instrumentos, foi finalmente admitida com a aprovação do Estatuto da Cidade, projeto de lei que tramitou 12 anos antes de ser aprovado, no Congresso Nacional.

Essa demora na regulamentação da Constituição é apenas um dos exemplos que mostram a resistência, na sociedade brasileira, em implementar limites à propriedade privada da terra e dos imóveis. A resistência pode vir do judiciário, dos executivos, dos legislativos, dos cartórios etc. Pode-se afirmar que, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade não faltavam instrumentos legais e muito menos planos urbanos para a execução de uma política urbana socialmente mais justa. Diadema, município da Região metropolitana de São Paulo, elaborou um plano com larga participação popular e implementou ZEIS Zonas Especiais de Interesse Social viabilizando a promoção da moradia social durante vários anos, em áreas vazias. Recife e Jaboatão lograram regularizar ocupações irregulares com a proposta de PREZEIS. Porto Alegre realizou uma operação concertada com um centro comercial que viabilizou 700 moradias para moradores de favelas. A outorga onerosa foi aplicada em várias cidades brasileiras. Mais do que instrumentos, leis e planos, falta uma correlação de forças positiva para fazer valer o interesse público sobre o interesse dos proprietários privados e lobistas de corporações ou setores empresariais. Antes de mencionar as inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade vamos comentar dois instrumentos centrais da política urbana: IPTU e ZEIS.

IPTU

O IPTU pode representar dois papéis na política urbana: como instrumento fiscal e como instrumento de justiça social. Ao contrário



do que pensam os conservadores que o atacam, ele é o instrumento de arrecadação municipal central nas cidades mais desenvolvidas do mundo capitalista. A utilização de alíquotas diferenciadas, proporcionais ao valor venal dos imóveis (IPTU progressivo) pode funcionar como um instrumento de distribuição de riquezas. O IPTU progressivo pode combater, a partir de alíquotas progressivas, a retenção ociosa de imóveis. Em geral, entretanto, ele é negligenciado em todos esses papéis, na América Latina, como decorrência da pressão dos setores patrimonialistas. A cobrança do IPTU não cobre nem mesmo o conjunto dos imóveis cadastrados pelos desatualizados arquivos municipais. A história da propriedade fundiária no Brasil, revela o combate constante ao imposto sobre a propriedade. Formou-se uma verdadeira cultura sobre os direitos dos proprietários, reforçada pelo Código Civil de 1917. As elites municipais são muito vinculadas ao enriquecimento e poder político decorrente do acúmulo de patrimônio em imóveis.

O IPTU progressivo foi, após muita controvérsia (ele já era aplicado em muitas cidades até 1993 e depois foi considerado inconstitucional) instituído pela emenda constitucional n.29 de 2000. Ele depende de lei municipal.


O IPTU progressivo no tempo está previsto no Estatuto da Cidade e sua aplicação está condicionada por um processo no qual três instrumentos se sucedem para combater a retenção de imóveis não utilizados ou subutilizados. Ele deve estar previsto no Plano Diretor.

ZEIS Zonas Especiais de Interesse Social e HIS - Habitação de Interesse Social

As ZEIS ou AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social) são instrumentos específicos de inclusão urbanística utilizados com relativo sucesso por vários governos municipais.

As ZEIS se prestam à regularização e urbanização de favelas, urbanização e regularização de loteamentos ilegais, recuperação de áreas centrais degradadas nas quais os cortiços são predominantes, recuperação de áreas de risco, e para garantir estoque de terra, com vistas à promoção de moradia social pela iniciativa pública, privada ou cooperativa. As ZEIS remetem a planos de urbanização específica que podem ser complementados por leis ou decretos de HIS Habitação de Interesse Social.

O decreto ou lei de HIS estabelece parâmetros menos exigentes e específicos (o que não quer dizer insatisfatórios) para projetos de moradia




de interesse social. A explosão da produção habitacional por cooperativas na Região Metropolitana de São Paulo, durante os anos de 96, 97 e 98, foi incentivada pelos decretos de HIS.

O Estatuto da Cidade

Nunca é demais repetir que não é por falta de instrumentos legais que as cidades brasileiras se mostram como são. Paradoxalmente, um aparato regulatório detalhista e abundante convive com a radical flexibilidade ou descontrole sobre o uso do solo. Pura e simplesmente, as normas legais não são respeitadas ou são respeitadas em apenas parte das cidades.

Sem considerar o Estatuto da Cidade já há uma série de instrumentos que ajudariam a coibir a retenção especulativa de terras e imóveis ociosos (especialmente quando servidos por infra-estrutura), ou a captação da valorização imobiliária. Não faltam, ainda, leis para a proteção dos mananciais, das beiras dos córregos, das áreas verdes, dos mangues, das várzeas, do patrimônio histórico, paisagístico e artístico. Não faltam leis para definir como parcelar o solo, como construir um imóvel ou qual o tamanho e a forma do anúncio que uma loja pode ostentar em sua fachada. Em algumas cidades, o Código de Obras define inclusive a altura que deve ter o degrau de uma escada no interior de uma residência. Todos eles, leis com seus instrumentos jurídicos e as multas e sanções previstas, freqüentemente, tiveram sua aplicação totalmente desvirtuada no Brasil, ampliando as distorções que deveriam combater e agravando o problema da moradia e de degradação das cidades. Dentre esses instrumentos, o mais conhecido é o zoneamento, que acabou sendo usado, no mais das vezes, como instrumento que assegura reserva de valor e contribui para a segregação urbana. Outros instrumentos poderiam se prestar para uma racionalização do crescimento urbano e também como fontes de receitas como a contribuição de melhorias (que já passou dos 50 anos de idade), a outorga onerosa, a transferência de potencial construtivo, as operações urbanas. Os três últimos antecediam o Estatuto da Cidade que volta a prever sua aplicação. Aliás o debate sobre novos instrumentos urbanísticos foi um exercício que ocupou demais os urbanistas, acadêmicos, consultores e funcionários públicos nos anos 70 e 80. A cidade real, entretanto, cresceu ao largo do debate, ignorando-o e sendo ignorada por ele. O desafio é o rompimento entre o discurso e a gestão, entre a intenção e a prática. Nenhum instrumento ou plano fará o que a correlação de forças não permitir. A questão é mais técnica que política.



O Estatuto da Cidade reafirma uma série de instrumentos que estavam em uso e cria novos. Levando em consideração as diretrizes gerais da lei, todos eles, novos e antigos, deverão se remeter as funções sociais da cidade e da propriedade.

O Estatuto da Cidade transfere para a esfera municipal a resolução dos conflitos fundiários e imobiliários e remete ao Plano Diretor sua regulamentação, com exceção da regularização fundiária de áreas privadas (usucapião especial urbana) e pública (consessão especial para fins de moradia, prevista na medida provisória 2220).

Além dos aspectos já mencionados relativos à relação dos orçamentos com as diretrizes do PD, o fortalecimento das instâncias participativas incluindo a o OP (orçamento participativo), a obrigatoriedade do Plano de transportes para cidades com mais de 500.000 habitantes, há inovações em matéria de instrumentos urbanísticos. As maiores delas se referem aos imóveis considerados não utilizados ou subutilizados que ficarão submetidos sucessivamente a : a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, b) IPTU progressivo no tempo e c) desapropriação com títulos da dívida pública. A definição do conceito de subutilizado deve estar prevista no PD. Também deve estar prevista no PD a delimitação da área onde se aplicarão os instrumentos.

O direito de preempção também constitui novidade. O poder público municipal terá a preferência na aquisição de imóveis pelo preço de mercado em áreas demarcadas no PD.

Além destes, o direito de superfície e o consórcio imobiliário (este se encontra nas disposições gerais) apresentam potencial ainda não utilizado em gestões municipais no Brasil.

A questão da regularização fundiária de áreas ocupadas ilegalmente tende a deslançar um processo que ainda tem muito caminho para percorrer até que sua aplicação seja aperfeiçoada. A usucapião especial urbana, prevista na Constituição Federal de 1988, aplicável apenas em áreas privadas, encontrou muita dificuldade de implementação. No Estatuto da Cidade ela ganha um novo formato que é a usucapião coletiva, que tende a simplificar o processo.

A regularização das áreas privadas, prevista no Estatuto da Cidade, pela usucapião especial coletiva, ignora o executivo municipal o que é lamentável pois, formalmente é possível regularizar áreas ocupadas por moradias mas não urbanizadas (sem água, esgoto, drenagem, etc). A urbanização deve preceder ou caminhar paralelamente à regularização para garantir moradia digna.

A regularização das áreas públicas previstas na Medida Provisória 2220 (o presidente vetou esse artigo no Estatuto da Cidade formulou no lugar a MP) inclui o executivo municipal mas também não dá uma boa solução para a questão da regularização sobrecarregando, nesse caso as prefeituras. Um plano para a urbanização e regularização de áreas públicas ou privadas deveria apontar um cronograma de intervenção progressiva que desse condições do executivo municipal dar conta dessa tarefa que, em algumas metrópoles, é gigantesca.


A Câmara Municipal deve ser solidária nessa tarefa, garantindo os recursos que forem necessários, gradativamente.

O impacto que a simples promulgação da lei vem tendo nas diferentes esferas do Estado mostra que há um componente subjetivo que não é desprezível. O judiciário não pode mais ignorar, como não era incomum, as legislações urbanísticas que regulam a propriedade.

Discriminatória das Terras Públicas

Um dos mais requintados condomínios fechados da Grande São Paulo, o Alphaville, foi construído em imensa área territorial pertencente à União, que somente recentemente acionou a Justiça para regularizar a situação, com a cobrança do foro, sobre a utilização das áreas. Em Brasília, mansões estenderam sua cercas sobre uma faixa de área pública lindeira a um grande eixo viário, no Lago Sul. Em Recife, a Prefeitura deu a concessão para construção de dois postos de gasolina de propriedade de conhecido homem público sobre o leito de um córrego. Na Serra do Mar, o governo do Estado de São Paulo desapropriou a mesma área mais de uma vez, para a criação de um parque público. Os exemplos que mostram a impressionante confusão na definição de proprietários e dos limites das propriedades não tem fim e é rara a cidade brasileira onde essa prática não se verifica até hoje, com a conivência (consciente ou não) dos Cartórios de Registro de Imóveis. Numerosos trabalhos acadêmicos demonstram esse fato.

Uma das maiores causas para tanta confusão e desmando está na ausência de cadastros fidedignos e bem organizados. Maior rigor na definição dos cadastros municipais, estaduais, federais e dos cartórios com a discriminatória das terras públicas, poderia ajudar a encontrar e recuperar terras públicas que poderiam ser destinadas às políticas sociais urbanas.




Investigação Sobre Desapropriações

Um dos grandes obstáculos que as políticas públicas enfrentam no momento corresponde ao alto preço estipulado nas desapropriações de terra para fins de obras de habitação, transporte, saneamento e preservação ambiental. Multiplicam-se os exemplos de precatórios em que os preços a serem pagos pelos governos atingem, frequentemente, valores dezenas de vezes superiores ao custo da gleba, nos dias de hoje, no mercado. Diante da extensão do problema, justifica-se a realização de investigações, pelo Congresso Nacional, para localizar a causa dessas distorções. No Estado de São Paulo, o tema já foi objeto de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito).

4.5.2 Planejamento Urbano

A Visão Regional

"Guerra" entre municípios, para evitar a entrada maciça de migrantes, ou mesmo políticas de "deportação, adotadas por prefeituras. "Guerra" em torno da transposição das águas do rio São Francisco. "Guerra" de prefeitos para impedir o acesso de ônibus de turistas às praias. "Guerra" dos incentivos fiscais, entre Estados e regiões. "Guerra" do ISS entre Municípios. Os conflitos econômicos cada vez mais freqüentes entre Estados e entre Municípios brasileiros chegam a causar preocupação, entre observadores, quanto ao futuro da Federação brasileira. De que adianta, em um exemplo freqüente, um município adotar políticas de proteção ao meio ambiente, se seus vizinhos, de uma mesma bacia hidrográfica, não fazem o mesmo, tolerando a poluição de rios, ar e solo? E os municípios dormitórios, que recebem o encargo da urbanização e moradia de trabalhadores, mas a receita gerada pelas indústrias fica em outro município? Como sobrevive um município totalmente inserido em área de proteção dos mananciais, impedido de receber a arrecadação industrial, que é permitida a seus vizinhos, que usufruem da água cujo encargo da proteção fica apenas para si? Não é preciso recorrer a raciocínios complexos para constatar a obviedade da necessidade de que os planos urbanos passem a ser embasados em propostas regionais que devem ser definidas tanto pelos Estados quanto pela Federação. Não se trata, obviamente, de impor padrões que ignorem as características regionais extremamente diferenciadas que ocorrem no território nacional e definem, em grande



parte, a dinâmica territorial, econômica e populacional urbana. Ao contrário: o objetivo dessa política, até por definição, é permitir a realização do potencial de cada região, sem as tragédias atuais que podem ser verificadas no êxodo de algumas regiões e crescimento exagerado em outras. A argumentação neoliberal poderá mencionar o fantasma do estatismo quanto à proposta de uma política territorial macrorregional para o Brasil e regional para os Estados, mas a realidade empírica oferece exemplos abundantes dessa evidente necessidade. Além dos critérios fundados nos recursos naturais e estratégicos (água, energia, exploração mineral) há aqueles fundados em características econômicas ou políticas e culturais. A conurbação e proximidades entre cidades além das regiões metropolitanas, exigem uma abordagem regional especialmente para definir aspectos da captação e tratamento da água, destino do lixo e do esgoto, transportes viários, ferroviários e aéreos, moradia, abastecimento, política industrial e de serviços, infra-estrutura de comunicação avançada etc. O planejamento pode liberar as potencialidades e iniciativas ao invés de cerceá-las.

Calcado em diagnósticos precisos, e abrangendo um conjunto de indicadores escolhidos, o planejamento regional poderá fornecer parâmetros mais claros para a distribuição de recursos públicos entre os municípios abrangidos. Com esses critérios, estarão criadas condições para enfraquecer o jogo de pressão política e econômica sobre os governantes e superar assim a distribuição atual, calcada nas relações clientelistas.

O papel do município

A Constituição de 1988 trouxe pela primeira vez um capítulo sobre a política urbana. E mais: condicionou a política de desenvolvimento urbano, de responsabilidade do Município, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Conforme o artigo 182 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Município, a quem cabe elaborar o Plano Diretor, no qual, mediante lei específica para a área, poderá impor ao proprietário do solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado, a obrigação de dar uma função social à sua propriedade sob pena, sucessivamente, de:

- a. Parcelamento e edificação compulsórios;
- b. Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano progressivo no tempo;


- C. Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Após muitos anos, o Estatuto da Cidade regulamentou os referidos artigos constitucionais.

Como visto, não apenas por esses dispositivos, mas pela própria autonomia que o município ganhou na Federação brasileira com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o poder público municipal tem um papel fundamental na gestão e organização do espaço urbano. Contudo, essa responsabilidade não pode, nem deve, estar centralizada apenas na administração pública, mas deve ser dividida com a sociedade.

As leis orgânicas municipais - verdadeiras constituintes municipais - elaboradas após a Constituição de 1988, mostram as marcas de autonomia, descentralização e democratização que caracterizaram o ambiente político do final dos anos 80.

A maior parte dessas leis, entretanto, inclusive os preceitos constitucionais, não lograram mudar de forma significativa a prática da gestão urbana no Brasil, nos últimos 10 anos, seja pela correlação de forças que engessa prefeitos submetidos à condição da "governabilidade" (que inclui negociação com setores locais influentes), seja pela ação do Judiciário, como mostra o caso do IPTU progressivo, impedido de ser aplicado durante a década de 90. Por força de todas essas resistências e dificuldades, pode-se dizer que os governos municipais não estão, em sua grande maioria, praticando uma política urbana socialmente justa, admitida nestes marcos legais. A grande novidade que a sociedade brasileira vive, e que foi também conquista da Constituição de 1988, é a atuação dos Ministérios Públicos na cena urbana, buscando o cumprimento da legislação urbanística. Essa atuação, absolutamente ímpar na história do Brasil, se estende a vários campos das relações sociais, fazendo valer o interesse difuso ou público em áreas como direito do consumidor, meio ambiente, probidade administrativa, entre outras.

Para superar as distorções atuais e suas causas, o Projeto Moradia propõe a substituição do conceito que orientou a elaboração de Planos Diretores pelo Plano de Ação, que continue a fixar diretrizes e instrumentos normativos para uso e ocupação do solo, como manda a CF e o Estatuto da Cidade mas que vá além, isto é, defina, desde logo, as formas de gestão, localizações das obras e ações governamentais a serem priorizadas. O



nome Plano Diretor ou Plano de Ação é indiferente. Um pode estar contido ou pode complementar o outro. Importa a mudança do conceito, das propostas e das ações. A curto prazo ele deverá estabelecer prioridades emergenciais relacionadas às situações: de risco geotécnico, risco de saúde, risco de enchentes, risco de poluição hídrica e risco ligado à violência. A médio e longo prazo, ele terá como tarefa definir, na prática, um real controle sobre o uso e ocupação do solo, regular os preços do mercado fundiário e democratizar o acesso à infra-estrutura urbana, em especial o transporte público e o saneamento.



Plano Habitacional

É óbvia a importância da habitação de interesse social e do saneamento para o planejamento urbano e, reciprocamente, a importância do planejamento urbano para definir alternativas para o problema habitacional. Apesar dessa obviedade, grande parte dos Planos Diretores produzidos durante décadas não consideram a questão da moradia como o problema central. Também reciprocamente, a produção de moradias, em número significativo durante a vigência do Banco Nacional da Habitação, tampouco considerou com seriedade diretrizes urbanísticas adequadas para a localização dos conjuntos habitacionais.

Para corrigir essas distorções, o Plano de Ação ou Plano Diretor, além da orientação dos investimentos, deve prever um Plano de Habitação e Saneamento, de curto, médio e longo prazo, em perfeita consonância com transporte público e meio ambiente, incluindo aqui saneamento e drenagem. Habitação, transporte e meio ambiente são os itens que devem orientar a ocupação e o uso do solo. Outra inovação recomendável: nos Estados mais urbanizados, e nas regiões metropolitanas ou que apresentem forte movimento de urbanização, o Plano Habitacional deverá ser responsabilidade também dos governos Estaduais e Federal, já que as soluções extrapolam o nível Municipal.

De doenças a mananciais

Para cada 10 reais gastos em obras de saneamento, há uma economia anual de 6 reais gastos pelo governo em internações hospitalares. Os dados são do próprio Ministério da Saúde. Mostram, sob o ponto de administração de recursos públicos, as vantagens econômicas de cuidar do saneamento básico. E são também, ao mesmo tempo, um retrato contundente dos efeitos da falta de saneamento sobre a saúde e



sobrevivência das populações pobres. Não pode existir moradia digna sem saneamento básico. Em 1998, de acordo com o IBGE (PNAD 1998), 92% dos domicílios urbanos brasileiros dispunham de abastecimento público de água, 82% dispunham de coleta de lixo, e 51% eram atendidos por rede coletora de esgotos. Em cada um dos casos, a ausência dos serviços significava nada menos de 63,5 milhões de brasileiros vivendo nas cidades sem acesso a esgotos, 22,5 milhões à coleta de lixo, e 10,8 milhões à água encanada. Apesar de impressionantes, as estatísticas não conseguem, nem de longe, transmitir uma idéia da realidade calamitosa do setor de saneamento nas principais cidades do Brasil, principalmente para as populações excluídas, com esgotos a céu aberto misturando-se ao lixo, o lixo coletado atirado em lixões, o esgoto captado atirado em córregos e rios que desembocam em mananciais. Os mananciais que abastecem toda a população, poluídos pelo lixo, pelos esgotos, pelos lançamentos de resíduos pelas indústrias e com suas áreas circunvizinhas degradadas pelas ocupações, a "cidade oculta".

A violenta deterioração das condições sanitárias das cidades brasileiras é a responsável direta, junto com a crescente miserabilidade da população, pelo ressurgimento de epidemias como a cólera, o dengue, a leishmaniose e assim por diante. Apesar de sua magnitude, o quadro atual do saneamento básico poderá apresentar rápida melhora, se receber tratamento prioritário, como proposto no Projeto Moradia. Estudos do governo mostram que, para eliminação total do déficit dos serviços de abastecimento de água e esgotos (inclusive na zona rural) em 12 anos, de 1999 a 2015, seriam necessários investimentos de 56,5 bilhões de reais, ou 4,7 bilhões de reais por ano. Uma cifra atendida com relativa facilidade por fontes já disponíveis: 2,5 bilhões de reais fornecidos pelo FGTS, retirados em sua quase totalidade (2,3 bilhões) dos recursos correspondentes ao retorno de empréstimos concedidos no passado a projetos na própria área de saneamento; e 1,7 bilhão de reais proporcionados pelas próprias tarifas cobradas pelas empresas concessionárias do setor. Juntas, essas duas fontes de recursos já totalizam 4,2 bilhões, prevendo-se que os 500 milhões faltantes sejam fornecidos pelo Orçamento Geral da União, além de Estados e Municípios.

A orientação do governo federal, no entanto, é a de privatizar o saneamento com dá a entender o PL 4147 contra o qual todas as forças progressistas e especializadas na área do saneamento e da saúde pública estão mobilizadas, compondo a Frente Nacional do Saneamento Ambiental.

Transportes Humanizados

Ônibus superlotados nos horários de pico - longos intervalos entre os horários de circulação no restante do dia; ônibus parados nesses períodos encarecendo a operação e forçando a fixação de tarifas em níveis mais elevados. A irracionalidade dos serviços de transportes coletivos nas cidades brasileiras decorre da ausência de uma política de investimentos em um sistema integrado de transportes, abrangendo metrô e trens, e está diretamente relacionada à falta de uma política fundiária e urbana. O espraiamento das cidades, com as populações excluídas fixando-se em locais cada vez mais distantes das áreas urbanizadas, cria imensas necessidades de deslocamento, principalmente entre a moradia e o local de trabalho, em condições cada vez mais precárias. É bastante conhecido o preço cobrado por essa distorção: os trabalhadores brasileiros perdem quatro, cinco horas de seu dia no trajeto casa-trabalho, viajando, ainda por cima, em condições dramáticas de desconforto, com imenso desgaste físico e emocional, ao mesmo tempo em que as famílias têm parte proporcionalmente elevada de sua renda consumida pelas despesas com transportes. Os efeitos do crescimento irracional das cidades sobre o sistema de transportes se estendem também ao restante da população, afetada pelos congestionamentos de trânsito, pela poluição atmosférica provocada pelos veículos, pela absorção de recursos na execução de obras viárias etc. A mobilidade no espaço urbano é um indicador importante da qualidade de vida. Nos bairros periféricos das grandes cidades brasileiras, a população fica isolada e exilada, devido ao alto custo e à má qualidade dos transportes públicos. O Projeto Moradia estabelece como uma de suas premissas, que o conceito de moradia digna exige a oferta de serviços de transportes adequados. Para alcançar esse objetivo, os poderes públicos deverão estabelecer políticas integradas de transportes e habitação, eliminando distorções que têm ocorrido no planejamento urbano, conforme apontado em estudos de entidades como a ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos. Sempre que possível, seria importante reduzir os deslocamentos da população, instalando junto às áreas habitacionais, equipamentos de uso coletivo, como escolas, postos de saúde, áreas destinadas ao comércio, à indústria e ao lazer.

A democratização e descentralização, essenciais para atender às necessidades de habitação e de sua integração urbana, pressupõe que os programas de intervenção sejam concebidos a partir da realidade de cada Unidade da Federação e contexto ambiental específico, com flexibilidade para se adequar às diferentes regiões metropolitanas e nos municípios de acordo com suas características.

Nesse sentido, seria inoportuno definir rigidamente os programas a serem desenvolvidos, tarefa que seria exercida pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Urbano, no âmbito de Planos estaduais, regionais ou municipais de habitação, a partir de diretrizes gerais fixadas pelo Conselho Nacional.

No entanto, alguns conceitos e pressupostos gerais para a elaboração destes programas são essenciais para garantir os resultados pretendidos:

D e m o c r a t i z a ç ã o d o a c e s s o a o c r é d i t o


Democratizar o acesso ao crédito é indispensável para viabilizar um atendimento massivo às necessidades de habitação no país. Para tanto, é fundamental capilarizar a rede de agentes financeiros autorizados a operar com os recursos destinados à habitação, de modo a aproximá-los do beneficiário final, reduzir os custos administrativos da intermediação financeira e reduzir as exigências burocráticas. O crédito deve prioritariamente ser destinado ao beneficiário final (pessoa física ou grupo organizado) ou ao setor público encarregado de obras de complementação ou integração urbana.

D i v e r s i d a d e d e p r o g r a m a s e p r o j e t o s

Tendo em vista as características específicas de cada região brasileira devido ao sítio, história, cultura, clima, economia, entre outras, propõe-se uma gama diversificada de programas que prevêm crédito ao poder público, iniciativa privada, iniciativa cooperativa ou associativa e iniciativa individual ou familiar.

P a r t i c i p a ç ã o

No nível da efetivação dos projetos, toda e qualquer ação deve ser realizada com a consulta e participação das famílias envolvidas, evitando-se assim ações autoritárias que violentem a organização, os valores



culturais e a história das comunidades. Para isso, todos os projetos devem contar com “conselhos” ou “comitês” locais de acompanhamento de gestão, com instrumentos de intervenção efetiva no seu desenvolvimento.

5.1 Déficit de Moradias e Déficit de Cidade

Até 1970, submoradias como favelas, cortiços, autoconstruções precárias, não eram sequer consideradas como unidades habitacionais, prevendo-se a sua substituição. Por isso mesmo, seu total era pura e simplesmente incluído nos números do déficit habitacional. Estudos elaborados nas décadas de 70, 80 e 90, porém, levaram à reformulação do conceito de déficit habitacional, dividindo-o em duas vertentes distintas: déficit de moradias e déficit de habitabilidade, relacionado com as submoradias, e assim entendido como o fosso ou desnível existente entre os padrões de moradia digna e as características que elas apresentam. A nova conceituação abriu caminho para o reconhecimento de áreas consolidadas que apresentam diversos graus de irregularidades, informalidades ou ilegalidades. Como principal consequência dessa inovação, abre-se o caminho para outro conceito de importância marcante para os rumos da política habitacional, a saber: passa-se a considerar o patrimônio público ou privado já construído como poupança, justificando-se assim a adoção de políticas, inclusive de financiamento, para requalificação ou recuperação de áreas deterioradas. Essas políticas abrangem obras urbanas de complementação (urbanização de favelas ou de loteamentos), ou recuperação de edifícios velhos (cortiços) ou mesmo ampliação de moradias existentes. Dentro desses novos critérios, o Plano Habitacional deve prever dois grupos de programas específicos: a) melhoria das condições de moradia do estoque existente; b) produção de novas moradias.

Cabe ressaltar que é fundamental o estabelecimento de critérios para definir áreas passíveis de consolidação ou áreas nas quais a remoção se impõe por motivos de segurança individual ou social, ou por motivos de interesse econômico público. Cumprida essa condição, os dois grupos de programas se complementam necessariamente, pois a remoção deve ser efetivada somente mediante a produção de novas moradias para a realocação das famílias removidas. Não há como garantir eficácia de forma isolada.

5.2 Melhoria das Condições do Estoque Existente

Como principais programas nessa área, figuram:

- a. Urbanização e regularização de favelas;
- b. Recuperação e prevenção de áreas sujeitas a riscos de enchentes e desmoronamentos;
- c. Urbanização e regularização de loteamentos ilegais;
- d. Requalificação urbanística de bairros periféricos;
- e. Recuperação de áreas de preservação ambiental ocupadas por moradia;
- f. Reforma e/ou ampliação de moradias resultantes do processo de autoconstrução;
- g. Reforma de cortiços e requalificação urbanística de áreas centrais degradadas;

Com exceção dos dois últimos programas, todos os outros tratam de transformar em cidade-bairros, áreas e loteamentos, que não vão além de um depósito de domicílios, carentes portanto de urbanização. Essa urbanização pode se referir à infra-estrutura (água, esgoto, drenagem, iluminação), serviços (coleta do lixo, varrição, desobstrução de córregos e bueiros) ou equipamentos (saúde, educação, cultura, lazer, esportes).

A reforma e/ou ampliação de moradias resultante do processo de autoconstrução se refere à unidade habitacional e, portanto, quando prever crédito, deve se referir ao crédito individual para a compra de materiais ou assistência técnica.

O último programa incluído na relação acima, que poderia ser denominado Programa Especial de Habitação nas Áreas Urbanas Centrais, se destaca pela importância que assume atualmente nas grandes cidades. Sua implantação tem enfrentado a resistência de interesses contrariados, apesar de se constituir em um dos mais importantes programas habitacionais e urbanos em todo o Brasil. A racionalidade urbana (econômica, paisagística, de qualidade de vida) recomenda o melhor aproveitamento do patrimônio construído e, em especial, da infra-estrutura pública já

instalada. Algumas experiências-piloto têm mostrado que uma unidade habitacional produzida nas áreas centrais que apresenta, portanto, muitas vantagens de localização, resulta em preço semelhante ao de apartamento construído nos grandes conjuntos habitacionais periféricos, devido ao custo de extensão da infra-estrutura para esses locais distantes (Escritório Piloto do Grêmio da Escola Politécnica da USP Projeto para o cortiço da rua do Ouvidor 1999). Além do mais, do ponto de vista da qualidade de vida da população como um todo, os centros históricos urbanos são, em geral, as áreas de acessibilidade mais democrática em toda a cidade. Finalmente, não se pode esquecer que sua recuperação está ligada à auto-estima e à memória (inclusive afetiva e emocional, com as lembranças de infância etc.) da maior parte da população.

Os programas relativos à melhoria da condição urbana de assentamentos habitacionais, são, por sua natureza de consumo coletivo, majoritariamente de responsabilidade do poder público. É fundamental a existência de crédito ao poder público para essas obras ou serviços que requalifiquem áreas já ocupadas. Esse crédito deve ser combinado ao esforço de ampliação da receita municipal visando ao financiamento à cidade. Empreendimentos autogestionários, onde a própria população organizada é responsável pela elaboração e implementação do projeto e pela gestão dos recursos financeiros, deverão ser apoiados e incentivados, como expressão dessa política de participação cidadã, garantindo-lhes recursos e respaldo institucional para a sua efetivação. As cooperativas habitacionais deverão ser incentivadas como alternativa de produzir e financiar a moradia para os segmentos com alguma capacidade de pagamento, mas que não raro encontram-se excluídos do mercado formal.

Nos programas a serem implantados, deve haver firme preocupação com a qualidade de vida, traduzida em equipamentos sociais atendimento à criança e ao adolescente, terceira idade, educação, saúde, esporte, lazer além da óbvia essencialidade de infra-estrutura, acesso a transporte, geração de emprego e renda. São propostas alternativas coletivas e cooperativas de gestão dos equipamentos públicos e das áreas comerciais e de produção rompendo-se assim a visão setorial das políticas públicas tradicionais.

5.3 Produção de Novas Moradias

5.3.1 O Papel do Mercado

Na busca de solução para a questão habitacional e para as cidades, o Projeto Moradia descarta a preocupação unilateral com a situação da "população excluída", sugerindo políticas para todos os segmentos da sociedade. Essa abordagem ampla se justifica não apenas por uma questão de macroeconomia, mas porque a análise aprofundada dos dados de realidade mostra uma relação direta entre o comportamento do mercado imobiliário e o acesso à moradia por parte da população de baixa renda. Mais explicitamente, são estes os fatores a ponderar:

a. O mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população que, em algumas cidades, não ultrapassa a faixa dos 30%. É para ele que a legislação é elaborada: códigos de obras, parcelamento do solo, legislação de zoneamento etc;

b. Quanto menor o mercado, maior a exclusão e a ilegalidade, maiores são os lucros especulativos e menor é a produtividade na indústria da construção, que tem importante papel a desempenhar no barateamento e conseqüente acesso da população à moradia;

c. A partir dessas premissas, evidencia-se a necessidade de repensar o mercado para repensar as políticas de interesse social.

Mais concretamente: na experiência brasileira, as classes média e média baixa empalmaram os financiamentos habitacionais, e foram as beneficiárias dos subsídios embutidos nos empréstimos. Sem condições de competir por esses financiamentos, a população pobre ficou à margem do processo.

Propõe-se, neste Projeto Moradia, ampliar o acesso das classes média e média baixa ao mercado privado de imóveis, com o objetivo de retirá-las da disputa pelos recursos subsidiados. Estes seriam concentrados, então, no atendimento à população de baixa renda. Os programas de produção de novas moradias se dividem em imóveis (casas ou apartamentos), lotes urbanizados, cestas de materiais de construção e assistência técnica para projeto e construção (autoconstrução e mutirão). Em algumas regiões metropolitanas, a carência e o alto preço da terra inviabilizam programas ligados à expansão horizontal de baixa

densidade, como lotes urbanizados ou casa unifamiliar no lote. É devido à exigência de verticalização e aumento da densidade que a unidade habitacional é mais cara, nas regiões metropolitanas. Sempre que possível, dependendo principalmente das condições de transporte público e demais infra-estrutura urbana, as unidades mais baratas, como o lote urbanizado, são mais recomendadas.

Os programas ligados à autoconstrução crédito para a cesta de materiais ou crédito para ampliação da moradia deverão ser acompanhados por assistência técnica de modo a garantir qualidade da moradia em relação à implantação da unidade no lote, qualidade de construção, qualidade de conforto térmico, economia na construção.

5.3.2 A Iniciativa Privada

A produção privada lucrativa poderá ser estimulada a produzir moradias para as faixas de rendas mais baixas, até agora excluídas do mercado, aumentando mais rapidamente a oferta de moradias para essas camadas da população, simultaneamente a ganhos de produtividade e redução de custos por parte das empresas. O poder público, em consonância com os agentes promotores, produtores e financeiros, pode cumprir um papel importante na redução dos obstáculos e nos incentivos à ampliação do mercado residencial, através de várias medidas: redução do tempo para emissão de alvarás, padrões urbanísticos e arquitetônicos específicos (HIS Habitação de Interesse Social), política fundiária que favoreça o capital produtivo, projetos de parceria envolvendo as permutas com terra e infra-estrutura, padronização de contratos, procedimentos e normas, entre outros.

Algumas das propostas contidas no Projeto de Lei que criou o SFI (Sistema Financeiro Imobiliário) e a proposta do SNH (Sistema Nacional de Habitação), de autoria da CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção), mostram que o poder público pode prestar um papel de articulador e liderança, e não apenas com o crédito à produção. A reedição da Câmara Setorial poderá cumprir papel de ajudar a remover obstáculos que sejam consensos, como obstáculos burocráticos e cartoriais. A Câmara Setorial se destina ao manejo dos conflitos para uma ação negociada e não para eliminá-los.


5.3.3 Produção Cooperativa ou Associativa

O colapso do SFH nos anos 80, e a retração do financiamento à construção residencial, fizeram emergir a produção por meio do autofinanciamento, nos anos 90, revelando alternativas e possibilidades de gerenciamento empresarial até então inexistentes.

A produção cooperativa foi fundamental para sanar o déficit de moradias de trabalhadores em vários países europeus, anteriormente ao *welfare state*. Os sindicatos e associações populares deram origem à maior parte desse movimento cooperativista. No Brasil, o ensaio de produção cooperativa via SFH/BNH gerou o INOCOOP, que passou por forte desvio em sua atuação durante o regime militar, sofrendo decisiva influência dos interesses das empresas construtoras. Apesar disso, nos anos 90, a produção residencial cooperativista ganhou impulso nas maiores cidades brasileiras. Essa tendência, que podemos chamar de "espontânea" e que se seguiu à crise do financiamento habitacional dos anos 80, pode ser potencializada pelo apoio estatal, atendendo a um setor da sociedade que, apesar de ter emprego formal, está excluído do mercado legal privado. O apoio a ser oferecido pelo Estado dando suporte às cooperativas envolve política fundiária, padrões de urbanização e edificação, apoio e agilidade na tramitação de processos de aprovação, habite-se e também trâmites cartoriais. O crédito associativo, hoje, como ontem (INOCOOPs), dominado em grande parte por empresas privadas, deve ser reorientado para sua finalidade original.

Os mercados habitacionais de São Paulo e Rio de Janeiro apresentaram uma expansão inusitada de produção de moradias baseadas no autofinanciamento e na relação jurídica de cooperativa, na segunda metade dos anos 90. Empresas privadas, atuando sob a forma de cooperativas, foram responsáveis por mais de 50% dos lançamentos residenciais no mercado legal, barateando o produto e ampliando o acesso à moradia para a população de faixas de rendas, até então, excluídas do mercado. A produção cooperativa lucrativa constitui algo controverso que exige melhor definição jurídica das responsabilidades, mas os resultados significativos indicam sua importância.

Como parte do esforço de autofinanciamento, experiências de algumas cooperativas de sindicatos de trabalhadores têm sido notáveis. A Cooperativa Habitacional do Sindicato dos Bancários de São Paulo, responsável por 4.000 lançamentos em quatro anos, constitui um



exemplo a ser seguido em relação ao preço e qualidade do produto, e em relação à capacidade gerencial.

Os empreendimentos de construção por autogestão também apresentam resultados promissores. Neste processo, uma cooperativa ou um grupo organizado de famílias, administra a execução da obra, solução que tem apresentado resultados altamente satisfatórios onde tem sido aplicada. Os recursos administrados diretamente pelo conjunto de famílias beneficiárias resultam na otimização dos custos da obra, na elevação da qualidade das moradias, redução dos prazos de execução e estímulo a processos de participação no enfrentamento de outros problemas urbanos e sociais. Esta modalidade pode ou não incorporar processos de construção em mutirão, a depender da opção dos participantes e de sua capacidade de pagamento. Em geral, é uma alternativa que depende do crédito subsidiado, mas pode também caracterizar-se pelo autofinanciamento.

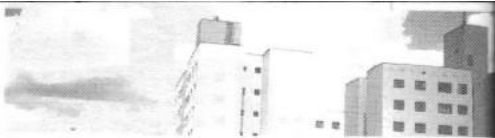
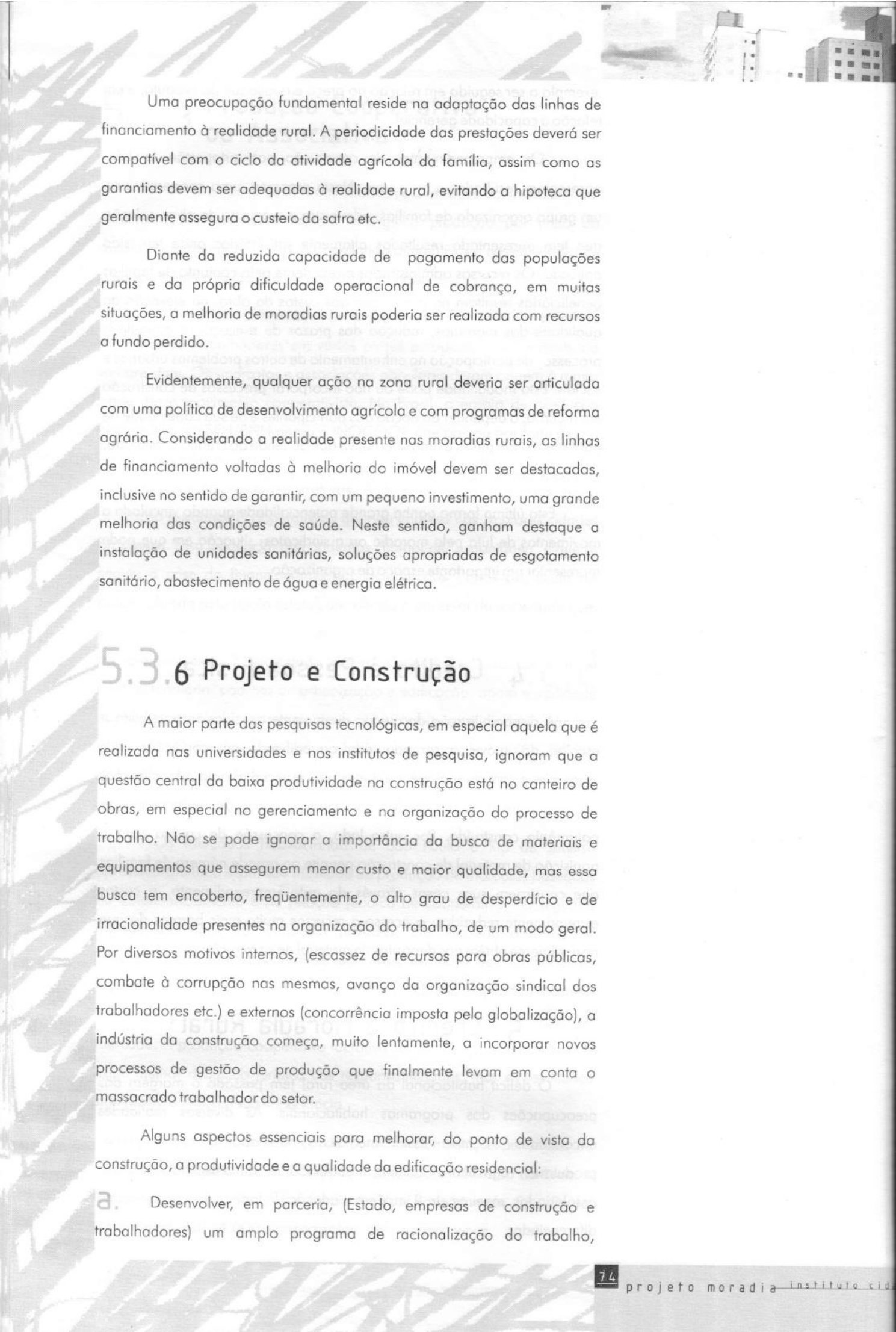
Esta última forma ganha grande potencialidade quando vinculada a movimentos de luta pela moradia ou a sindicatos, situação em que pode representar um importante espaço de organização.

5.3.4 Crédito à Pessoa Física

A disponibilização do crédito diretamente ao cidadão possibilita a escolha do imóvel a ser adquirido ou edificado em condições mais compatíveis com as suas necessidades, em especial quanto à localização, tipologia, preço e qualidade, garantindo melhor aproveitamento do patrimônio construído. Por outro lado, a concessão de crédito para a aquisição de material de construção permite ao grande número de famílias que constroem suas casas através do auto-empresendimento, a custos extremamente reduzidos, o acesso a recursos muito mais baratos do que normalmente obtêm nos depósitos de material de construção.

5.3.5 Crédito à Moradia Rural

O déficit habitacional da área rural tem passado à margem das preocupações dos programas habitacionais. As diversas realidades encontradas no campo - assentamentos de trabalhadores rurais, pequenos produtores, agricultura familiar, trabalhadores volantes, trabalhadores assalariados, meeiros etc. - impõem a adoção de formas de financiamento diferenciadas.



Uma preocupação fundamental reside na adaptação das linhas de financiamento à realidade rural. A periodicidade das prestações deverá ser compatível com o ciclo da atividade agrícola da família, assim como as garantias devem ser adequadas à realidade rural, evitando a hipoteca que geralmente assegura o custeio da safra etc.

Diante da reduzida capacidade de pagamento das populações rurais e da própria dificuldade operacional de cobrança, em muitas situações, a melhoria de moradias rurais poderia ser realizada com recursos a fundo perdido.

Evidentemente, qualquer ação na zona rural deveria ser articulada com uma política de desenvolvimento agrícola e com programas de reforma agrária. Considerando a realidade presente nas moradias rurais, as linhas de financiamento voltadas à melhoria do imóvel devem ser destacadas, inclusive no sentido de garantir, com um pequeno investimento, uma grande melhoria das condições de saúde. Neste sentido, ganham destaque a instalação de unidades sanitárias, soluções apropriadas de esgotamento sanitário, abastecimento de água e energia elétrica.

5.3.6 Projeto e Construção

A maior parte das pesquisas tecnológicas, em especial aquela que é realizada nas universidades e nos institutos de pesquisa, ignoram que a questão central da baixa produtividade na construção está no canteiro de obras, em especial no gerenciamento e na organização do processo de trabalho. Não se pode ignorar a importância da busca de materiais e equipamentos que assegurem menor custo e maior qualidade, mas essa busca tem encoberto, freqüentemente, o alto grau de desperdício e de irracionalidade presentes na organização do trabalho, de um modo geral. Por diversos motivos internos, (escassez de recursos para obras públicas, combate à corrupção nas mesmas, avanço da organização sindical dos trabalhadores etc.) e externos (concorrência imposta pela globalização), a indústria da construção começa, muito lentamente, a incorporar novos processos de gestão de produção que finalmente levam em conta o massacrado trabalhador do setor.

Alguns aspectos essenciais para melhorar, do ponto de vista da construção, a produtividade e a qualidade da edificação residencial:

- a. Desenvolver, em parceria, (Estado, empresas de construção e trabalhadores) um amplo programa de racionalização do trabalho,

melhoria das condições de trabalho, qualificação dos trabalhadores e informatização da gestão;

- b. Garantir o cumprimento da legislação trabalhista e também as condições de trabalho nos canteiros de obra;
- c. Definir exigências de qualidade nas obras públicas, de modo a disseminar padrões tecnológicos à semelhança do ITQC;
- d. Consolidar e desenvolver estratégia de implementação de normatização de componentes e materiais de construção, além dos insumos básicos, visando garantir a compatibilização e a qualidade;
- e. Monitorar preços de materiais e insumos básicos através de pesquisa de acompanhamento de preços. Controlar preços oligopolizados através da legislação vigente;
- f. Fixar parâmetros e exigências para projetos executivos que viabilizem preços mais precisos e licitações e cronogramas físico/financeiros mais controláveis;
- g. Definir padrões urbanísticos para a elaboração de projetos que garantam qualidade ambiental com menor custo de infra-estrutura;
- h. Incentivar o desenvolvimento e o uso de produtos industrializados visando a racionalização da produção e menor consumo de energia.

5.3.7 A Mulher e o Direito à Moradia Digna

Através da Resolução do Sub-comitê para a prevenção à discriminação, da Comissão de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU (Organização das Nações Unidas), em 1997, foi adotada a primeira resolução sobre o direito das mulheres à moradia digna, à terra e à propriedade. Nesse sentido, o Projeto Moradia reafirma, em sua proposta, a defesa de políticas afirmativas para a redução das desigualdades de gênero, com especial ênfase a programas e mecanismos de atendimento às mulheres chefes de família, bem como à concessão de subsídios às famílias de renda mais baixa. Deve ser consagrado o mecanismo que atribui a titularidade dos contratos de financiamento e da propriedade da moradia preferencialmente em nome das mulheres, chefes de família ou não.

Outras medidas dizem respeito à prevenção da violência através de melhorias nos espaços públicos (como iluminação pública e acesso a transporte), provisão de equipamentos sociais nos assentamentos, parques e praças como espaços de lazer e socialização.



6.1 Destinando Recursos

Falta moradia e sobra dinheiro. O paradoxo é surpreendente. Mas é real. Nos últimos anos, nem mesmo os recursos reservados no orçamento do FGTS para financiar moradias foram totalmente utilizados. Explicação pura e simples para o fenômeno: a maioria absoluta da população não dispõe de renda suficiente para atender às condições do financiamento. Assim, 65% do déficit habitacional urbano se concentra nas famílias com renda até três salários mínimos, não apenas no Norte e Nordeste, onde as aplicações do FGTS têm sido particularmente baixas, mas também nas regiões mais desenvolvidas. A análise dos dados comprova que a questão da moradia para as populações excluídas jamais será solucionada a prevalecerem apenas as condições de mercado, ou seja, a produção de habitações com base na capacidade de pagamento da demanda.

Impõe-se a adoção de uma política ampla de subsídios.

Ao contrário do que se pode supor em uma análise superficial, essa filosofia sequer se baseia apenas em preocupações de caráter político-social em sentido amplo, como o reconhecimento da habitação como direito de cidadania. Na verdade, a instituição do subsídio representaria a correção de uma distorção perversa, raramente reconhecida apesar da imensa injustiça que ela tem trazido para as populações de baixa renda. Como assim? Basta ver que, ao longo dos anos de atuação do BNH e das COHABs, apenas uma parcela dos assalariados "cotistas" do FGTS pôde ter acesso aos financiamentos suportados por esse fundo: os de renda superior a três salários mínimos. A imensa legião de assalariados com remuneração inferior a esse patamar foi simplesmente excluída do atendimento porque o seu acesso dependia de uma capacidade de pagamento impossível de ser demonstrado, a menos que fossem concedidos subsídios aos mutuários ou que o fundo pudesse sofrer descapitalizações decorrentes de retornos em montante inferior ao requerido para a reconstituição do patrimônio do FGTS. Em um ou em outro caso estar-se-ia promovendo uma ação redistributiva, sem a qual não se poderia levar adiante a política social de habitação, tal como exigida pelas dimensões do problema.



Enquanto isso, a maioria das famílias dos trabalhadores, basicamente de renda mais baixa, construíam sua casa com seus próprios recursos, em etapas intermináveis e acumulando ônus de todos os tipos: pagamento de "sobrepços" e juros abusivos na compra de material em depósitos da periferia; pagamento de preços igualmente inflados pelos lotes comprados em um mercado especulativo ou, pior ainda, em ocupações ilegais, suscetíveis de oferecerem problemas jurídicos graves no futuro, inclusive o despejo intempestivo, com perda total da poupança e patrimônio, formados a duras penas ao longo de anos. Quais as dimensões desse exército de "excluídos"? Os dados levantados pela Fundação João Pinheiro dizem tudo: de 1991 a 1995, o número de novos domicílios permanentes construídos no País chegou a 4,4 milhões de moradias. Delas, apenas 700 mil foram produzidas através de financiamentos. A produção com recursos próprios foi, portanto, de 3,7 milhões de moradias. Cinco vezes maior. Mais de 80% do total.

6.1.1 Os Recursos Possíveis

É um mito que haja falta de recurso para o setor. Analisando as contas do FGTS, pode-se verificar que o Fundo, sozinho, poderia fornecer os recursos seguintes: retorno de operações de crédito, 4,5 bilhões de reais por ano (previsão para 2000 as operações têm prazo médio remanescente de 12 anos); aceleração em pagamento da União, dependendo da revisão da forma de ressarcimento do FCVS (Fundo de Compensação das Variações Salariais), 2,0 bilhões de reais anuais aproximadamente; disponibilidades e reservas de 13 bilhões de reais, em janeiro de 2000, aplicadas em títulos do Tesouro. No caso dos Estados, já está sendo aplicado, em habitação popular, o valor aproximado de 600 milhões de reais arrecadados por São Paulo com aumento de 1% na alíquota do ICMS (sobre a alíquota de 17%). Se os demais Estados adotassem o sistema ou se comprometessem a destinar igual parcela das suas receitas próprias à habitação, com base no aumento da arrecadação ou novos critérios de cobrança, obter-se-ia mais 1,3 bilhão de reais. Além disso, defende-se que uma parcela dos pagamentos realizados por Estados e Municípios, em função dos acordos de rolagem da dívida pública, equivalente ao que fosse destinado pelos Estados a partir das suas receitas próprias, seja aportada pela União.

6.1.2 Corrigindo Uma Injustiça Histórica

A proposta de subsidiar maciçamente as populações de baixa renda, se baseia em dois pressupostos principais: o acesso à moradia como direito de cidadania, e a correção de injustiças históricas. Ainda assim, a despeito da justeza desses dois argumentos, não se deixou de lado a constatação de que a casa, diferentemente de educação e saúde, é um bem apropriado individualmente e, portanto, dotado de valor de mercado, pelo qual pode ser eventualmente transferido. Por isso mesmo, houve a preocupação, na proposta, de manter o valor dos subsídios dentro de limites precisos, fixando-se duas fontes distintas de recursos para os financiamentos: onerosos (isto é, a serem pagos), e públicos, destinados exclusivamente a adequar a capacidade de pagamento da família beneficiária ao custo do financiamento, levando em conta tanto a renda *per capita* como o custo de vida local.

A fixação desses critérios leva a inovações marcantes na concessão dos financiamentos, permitindo o atendimento dos "excluídos":

- a. **Desvinculação** - o subsídio passa a ser desvinculado do financiamento;
- b. **Padrão de dignidade** como consequência, o subsídio deixa de ser apenas um instrumento de adequação do valor da prestação à capacidade de pagamento da família beneficiária. Seu objetivo passa a ser o de proporcionar moradias dentro de um padrão de dignidade, sem subordinação direta ao poder aquisitivo das famílias;
- c. **Poupança própria** dentro dessa ótica, o subsídio torna-se disponível mesmo quando as famílias de trabalhadores edificarem a partir de sua própria poupança;



6.2 Dimensionamento dos Recursos Necessários

Com o objetivo de estimar os recursos necessários para investimento no período proposto, foi considerado o déficit quantitativo e qualitativo, calculado pela Fundação João Pinheiro, e uma projeção do crescimento da demanda demográfica até 2015. Foram considerados valores médios por família beneficiada em cada tipo de intervenção, categoria de cidade, localização na malha urbana ou na zona rural.

Estes valores levam em conta a perspectiva de barateamento do custo da produção habitacional propiciada pelas ações propostas de política urbana, que objetivam reduzir o custo da terra e também pelo desenvolvimento de processos de produção que permitam a redução do custo da construção, avanço que a adoção de um processo contínuo de financiamento habitacional deverá propiciar.

Os quadros abaixo apresentam uma síntese desta estimativa, destacando que os números são apenas referências básicas que poderão ser melhor precisados quando da elaboração de um Plano Nacional de Habitação.

RECURSOS NECESSÁRIOS, DÉFICIT ATUAL E DÉFICIT PROJETADO (15 anos) Quantitativo e Qualitativo

Produção em Regiões Metropolitanas / déficit	meta moradias	custo unitário (em R\$)	custo total (em R\$)
Áreas centrais e/ou consolidadas	234.045	25.000,00	5.851.125.000
Vazios urbanos na área intermediária	936.180	15.000,00	14.042.700.000
Área de expansão urbana	1.267.744	8.000,00	10.141.952.000
Sub total	2.437.969		30.035.777.000
Produção nas demais zonas urbanas / déficit projetado	meta moradias	custo unitário(em R\$)	custo total (em R\$)
Vazios urbanos na área intermediária	1.170.225	12.000,00	14.042.700.000
Área de expansão urbana	2.954.819	6.000,00	17.728.914.000
Sub total	4.125.044		31.771.614.000
Produção na zona rural / déficit projetado	meta moradias	custo unitário(em R\$)	custo total (em R\$)
Zona Rural	2.714.541	3.000,00	8.143.623.000
TOTAL DÉFICIT QUANTITATIVO PROJETADO	9.277.554		69.951.014.000
Intervenções de requalificação de domicílios	meta moradias	custo unitário(em R\$)	custo total (em R\$)
Adensamento / até 95 (IBGE/FJP)	1.297.000	2.500,00	3.242.500
Carentes de infra-estrutura (IBGE/FJP)	45.615.000	2.500,00	14.037.500
Apoio ao déficit quantitativo 96/2015	2.736.000	1.000,00	2.736.000.000
TOTAL DÉFICIT QUALITATIVO PROJETADO	9.648.000		20.016.000.000
TOTAL GERAL (QUALITATIVO E QUANTITATIVO)	18.925.554		89.967.014.000

Fonte: IBGE Fundação João Pinheiro, até 1995 Projeto Moradia, projeção até 2015.



6.3 Fonte de Recursos

6.3.1 FGTS, o grande potencial

Construir uma proposta de política de financiamento, do ponto de vista das fontes de recursos, passa necessariamente por uma discussão acerca do FGTS.

Na proposta do Projeto Moradia, o FGTS representará a principal fonte de recursos onerosos (retornáveis) para o financiamento. Sem dúvidas, num país onde as taxas de juros inibem qualquer projeto de desenvolvimento econômico e social, somente um fundo com as características do FGTS poupança forçada dos trabalhadores será capaz de oferecer recursos com juros que permitam o desenvolvimento de uma política social.


O Fundo de Garantia apresenta, no balanço de 1999, ativos na ordem de 80,3 bilhões de reais, incluídos 65,6 bilhões de reais em operações de crédito em retorno e 13,2 bilhões em disponibilidade (recursos em caixa). O passivo do Fundo está representado, entre outras contas, por 66,9 bilhões de reais em contas vinculadas, 5,9 bilhões de reais em reservas técnicas para contas inativas e 7,3 bilhões de reais em patrimônio líquido.

Dinheiro de volta

Ao longo dos últimos anos, o Fundo vem sendo beneficiado pela aceleração no ritmo de retorno das operações de crédito realizadas em períodos anteriores, isto é, o pagamento de empréstimos concedidos no passado. Após avançarem de 3,1 para 3,7 e 4,0 bilhões de reais em 96, 97 e 98, esses pagamentos devem ter alcançado 4,2 bilhões de reais em 99. A partir deste ano, 2000, as projeções realizadas indicam estabilização do fluxo, na faixa de 4,5 bilhões de reais por ano, ao longo dos próximos 13 anos. Dinheiro totalmente disponível para os financiamentos.

Declínio do "rombo"

Além do dinheiro correspondente ao retorno dos empréstimos, é preciso considerar, obviamente, a arrecadação líquida do FGTS, isto é, a diferença entre os depósitos e os saques nas contas dos trabalhadores. Como se sabe, esse saldo líquido tem acusado valores negativos, ou



déficits, a serem deduzidos dos recursos disponíveis apontados acima. No entanto, deve-se destacar que o chamado "rombo", com saques superiores aos depósitos, vem declinando rapidamente, do recorde de 700 milhões de reais em 97, para 470 milhões de reais em 1998 e, finalmente, 270 milhões no ano passado. Esse recuo reforça as hipóteses de que o crescimento nos saques em 1997 teve relação direta com uma "corrida" para a aposentadoria, desencadeada pelo temor às reformas anunciadas pelo governo, com perda de direitos pelos trabalhadores. Pesou na balança, também, o "pico" da onda de demissões por parte das empresas diante da perda de mercado para as importações inclusive com a conhecida finalidade de preencher vagas com a contratação de trabalhadores com remuneração inferior ao antecessor.



Cobrança e fiscalização

Ações rigorosas na cobrança e fiscalização já têm proporcionado elevação na arrecadação do FGTS. Novos avanços podem ser realizados nessas áreas. Para maior êxito nas ações de cobrança, recomenda-se a instituição de instrumento legal que equipare a não-contribuição ao Fundo (por parte do empregador) à apropriação indébita.

Débitos do governo

O volume de recursos do FGTS poderia ser ampliado, ainda, em mais 1,8 bilhão de reais por ano, ou 40% sobre os 4,5 bilhões de reais previstos como retorno de créditos concedidos. Para isso, seria necessário um "acerto de contas" com a União, o grande "devedor final", para com o FGTS. Detalhadamente, o raciocínio e as contas referidas são as seguintes: como se sabe, em virtude do descasamento entre o reajuste do valor das prestações e a correção do saldo devedor, os contratos de financiamento habitacional vêm acumulando saldos residuais. Esses saldos devem ser pagos, aos agentes financeiros, pelo FCVS (Fundo de Compensação das Variações Salariais), de responsabilidade do Tesouro Nacional. Ao longo dos anos, no entanto, o Governo Federal baixou decisões parcelando o pagamento desses débitos, através de um processo de securitização, ou seja, a emissão de títulos com prazo de resgate de 30 anos. Na prática, esse parcelamento acabou sendo carregado pelo FGTS, já que os agentes financeiros, com saldos a receber do Tesouro, são autorizados a realizar o pagamento de débitos perante o Fundo com estes títulos.

Mesmo com estas distorções, o Fundo conseguiu assegurar um retorno de 4,5 bilhões de reais por ano, para um saldo de operações de



65,6 bilhões de reais, com um prazo médio remanescente de 150 meses ou aproximadamente 13 anos. Mantido esse fluxo de pagamento, ao final dos 13 anos haverá ainda um saldo residual de 28,8 bilhões de reais, que somente seria evitado se o fluxo de retorno subisse, só na área de habitação, de 192 milhões de reais/mês, para 343 milhões de reais mensais. Ou cerca de 151 milhões de reais acima dos valores atuais, totalizando, portanto, cerca de 1,8 bilhão de reais por ano. Como isso poderia ser alcançado?

A c e r t o d e c o n t a s

Para acelerar o recebimento dos créditos do FCVS, ampliando os recursos destinados à moradia, sugerem-se as seguintes medidas: que os agentes financeiros possam se habilitar antecipadamente aos créditos junto ao FCVS (isto é, antes mesmo do vencimento dos contratos ou antes do prazo fixado pelo governo para a quitação dos créditos relativos a contratos já vencidos). Complementarmente, os agentes seriam autorizados a fazer a securitização das dívidas pelo prazo remanescente dos contratos e, conseqüentemente, efetivar um acerto de contas com o FGTS. Essa medida permitiria recuperar a capacidade de amortização dos contratos de empréstimo, reduzindo-se os saldos residuais.


E s t o u r o d o P a s s i v o

O passivo do FGTS, representado pelos saldos das contas dos trabalhadores, terá um crescimento insuportável, estimado preliminarmente em 70 bilhões de reais, caso o Judiciário venha a considerar procedentes as ações que reivindicam a inclusão, nos rendimentos das contas vinculadas, dos índices de correção expurgados nos planos econômicos (Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor I e Plano Collor II).

Independente da inviabilização da proposta apresentada pelo Projeto Moradia, o desfecho das ações poderá comprometer a própria existência do Fundo de Garantia, gerando impacto aos trabalhadores, à indústria da construção civil e à própria sociedade.

Nesse sentido será necessário um esforço do conjunto da sociedade para preservar o FGTS.

É legítimo, por parte dos trabalhadores, buscar a inclusão dos índices de inflação expurgados de forma arbitrária da correção de suas contas. O problema se configura na medida em que, ao determinar a correção, o Judiciário não imputa responsabilidade direta à União e sim



ao FGTS. As ações que já contam com sentença transitada em julgado, estão sendo levadas a débito do Fundo.

Esta prática, dependendo do andamento das ações, poderá, em curto espaço de tempo, elevar de tal forma o passivo do Fundo que os ativos não tenham mais fôlego para satisfazê-lo.

Essa ameaça pode ser neutralizada desde que o Tesouro Nacional assuma, ou seja levado a assumir, os encargos decorrentes.

A proposta se justifica, já que o FGTS apenas cumpriu as determinações legais, estabelecidas pelo Executivo (legislação dos planos econômicos), aplicando nos ativos (operações de crédito) os mesmos índices aplicados no passivo (contas vinculadas).

Não lhe compete, portanto, suportar os ônus de decisões judiciais por políticas que não foram de sua responsabilidade. Isto, além do fato de as contas vinculadas serem garantidas pela União, segundo a lei 8.036/90.

6.3.2 Os Estados e Municípios e o ICMS: A Primeira Fonte de Recursos Públicos Para Subsídio

A utilização de recursos do ICMS para aplicação na área habitacional foi adotada em caráter pioneiro pelo Estado de São Paulo, demonstrando a possibilidade de ser estendida aos demais Estados brasileiros. Nesse esquema, a alíquota do ICMS incidente sobre produtos com alíquota de 17% (há itens com tributação menor ou isentos) foi elevada em 1 ponto percentual, mas que resultou em uma elevação de 3,12% na arrecadação global do ICMS, ou o equivalente a 670 milhões de reais em 1996. Esses recursos "extras" foram destinados à área da moradia. Com base nos resultados de São Paulo, em 1996 e considerando-se a arrecadação das demais Unidades da Federação, pode-se estimar que a elevação do ICMS em 1% traria uma disponibilidade de recursos da ordem de 1,6 bilhão de reais por ano. Atualizando os dados com a arrecadação de ICMS em 1999, conforme quadro abaixo, de 67,8 bilhões de reais, a disponibilidade atinge 1,9 bilhão/ano. Vale observar que, embora atualizado com a arrecadação de 1999, o quadro foi concebido com base na arrecadação da alíquota de 17% em São Paulo no ano de 1996 e projetado para as demais Unidades da Federação. Portanto, pode conter variações, pois a arrecadação da alíquota de 17% varia por Estado.

Esses recursos poderão resultar na elevação da alíquota em si, ou em aumentos na arrecadação resultantes de maior fiscalização ou criação de instrumentos novos de cobrança.

A utilização desses recursos, porém, se faria dentro dos padrões propostos pelo Projeto Moradia: os valores arrecadados seriam canalizados compulsoriamente para um Fundo Estadual de Moradia, com a finalidade específica de sustentar a política de subsídios. Representariam, portanto, a cota-parte do Estado e dos Municípios na composição dos recursos necessários ao subsídio.

ARRECADAÇÃO DO ICMS DOS ESTADOS 1999 -

Estimativa do ICMS a ser destinado a Habitação (aumento de 2,92% na arrecadação do ICMS a ser obtido com a elevação da alíquota ou na elevação da arrecadação).

UF/ Regiões	ICMS TOTAL*	% UF/Brasil	Valor ICMS Habitação*	% ICMS/TOTAL
Norte	2.794.251	4,12%	77.960	2,79%
Nordeste	9.190.440	13,54%	256.413	2,79%
Sudeste	40.551.219	59,73%	1.216.537	3,00%
Sul	10.388.881	15,30%	289.850	2,79%
Centro-Oeste	4.960.423	7,31%	138.396	2,79%
Brasil	67.885.214	100,00%	1.982.248	2,92%

* em mil reais

Fonte: Estudo elaborado pelo Consultor/Cohabs Henri Cherkesian

6.3.3 A União e a Rolagem da Dívida Pública: A Segunda Fonte de Recursos para Subsídio

A existência de recursos fiscais é condição imprescindível à viabilização de uma política de subsídios. União, Estados e Municípios deverão concorrer para isso, mediante a destinação de parcelas das suas receitas fiscais e parafiscais próprias. São conhecidas, todavia, as dificuldades que constroem drasticamente as finanças públicas dos Estados e Municípios, especialmente, no caso destes últimos, as capitais e cidades de grande porte, quase todas afogadas por elevados endividamentos, mesmo que já equacionados em acordos de rolagem contratados com a União.

Nada mais justo, portanto, que, mesmo sem abrir mão de quaisquer das cláusulas drasticamente impostas (e, sendo assim, discutíveis) aos Estados e Municípios, nos acordos de rolagem consumados nos últimos anos, a União reverta, em benefício de gastos sociais fundamentais, uma parcela dos ganhos que ela vem monopolizando através do exacerbado centralismo fiscal praticado. É este o caso do volume de receitas próprias que lhe vêm sendo transferidas por Estados e Municípios, à conta de pagamentos de parcelas das dívidas renegociadas. Em seu conjunto total, a Dívida Contratual Interna da Administração Direta e Indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios junto ao Tesouro Nacional, segundo dados oficiais do Banco Central, ascendia, em março de 2000, à cifra de R\$ 184.045 milhões (cento e oitenta e quatro bilhões e quarenta e cinco milhões de reais). Mas os números mais relevantes para o Projeto Moradia dizem respeito ao estoque acumulado pelas dívidas renegociadas por Estados e Municípios de acordo com a Lei 9.496/97, que possibilitou a rolagem do principal em 30 anos, mediante o pagamento de juros de 6% a 7,5% ao ano e o comprometimento de 13% a 18% das receitas próprias dos devedores com a quitação das parcelas vincendas. Em março de 2000, tais débitos consolidados alcançavam R\$ 125.487 milhões (cento e vinte e cinco bilhões, quatrocentos e oitenta e sete milhões de reais). Desta forma, o retorno anual à União, na forma de transferências de receitas, apenas no que diz respeito às parcelas de amortização, considerados os prazos de 30 anos, indistintamente concedidos, deverá atingir, a partir deste ano, valor ao redor de 4 bilhões de reais e assim manter-se-á por pelo menos mais 27 anos. O que se propõe é que, destes recursos tomados aos Estados, parcela equivalente à destinada pelos Estados e Municípios através do ICMS, seja redestinada pela União para suprir parte dos aportes a serem feitos ao Fundo Nacional de Moradia, cujos ativos financeiros serão destinados à cobertura das necessidades exibidas pelos Fundos a serem constituídos com as finalidades de fornecer subsídios, promover a equalização das taxas de juros cobradas nos financiamentos aos beneficiários finais e prestar aval a operações de crédito, conforme já indicado em item próprio da proposta.

6.3.4 Outras Fontes Possíveis

As elevadas taxas de juros, e as perspectivas de seu comportamento, limitam a possibilidade de outras fontes de recursos que não o FGTS.

Porém, admitindo-se a constituição de fundos de aval e de equalização de taxas, os Fundos de Previdência Privada poderiam atuar nas faixas de renda com maior capacidade de pagamento (6 a 12 salários mínimos), assim como o SBPE e o SFI que, atuando para as faixas de renda média e média baixa, podem aliviar a demanda atualmente existente sobre os recursos do FGTS e recursos públicos destinados à habitação de interesse social.

Como a perspectiva de atendimento ao déficit é de longo prazo, existe a possibilidade de adotar o sistema de poupança vinculada, que seria considerada como contrapartida nos financiamentos concedidos.

6.4 Estimativa de Recursos Necessários Para Investimento e Para os Fundos de Subsídios e Equalização


Como é óbvio, a composição do déficit e suas variáveis (geográfica, por faixa de renda, e, em especial, seu crescimento nos próximos 15 anos) fazem com que as projeções de recursos necessários para investimentos sejam meramente estimativas, face a insuficiência dos dados disponíveis para a elaboração desses cálculos.

A análise dos recursos necessários para subsídios e equalização de taxas oferece dificuldade ainda maior, pois, além do valor necessário para a produção da moradia, é preciso inferir a capacidade de pagamento de cada beneficiário.

Portanto, os valores aqui determinados devem ser entendidos como referências, cabendo evidentemente destacar que as fontes de recursos para subsídios e equalização estão dimensionadas com margem suficiente para variações que efetivamente se verificarem no desenvolvimento do Plano Habitacional.

Deve-se destacar ainda que a velocidade de integralização dos Fundos Nacional e Estaduais será maior que a de consumo dos recursos





no subsídio e equalização de taxas. Isto permitirá que os Fundos agreguem receitas financeiras oriundas da aplicação de suas disponibilidades.

Os quadros que demonstram os recursos necessários para subsídios e equalização de taxas estão apresentados de forma resumida. A metodologia de cálculo e o detalhamento da proposta estão disponíveis para consulta.

6.4.1 Os Recursos para Investimentos: A Participação do FGTS

Como ressalva preliminar, deve-se observar que é absoluta a ausência de levantamentos precisos quanto ao déficit habitacional, a renda das famílias que o compõem, ou a capacidade real de pagamento por parte dos futuros beneficiários. Assim, qualquer tentativa de apurar os valores necessários para alcançar os objetivos do Projeto Moradia torna-se relativa ainda que se tenha adotado critérios rigorosamente técnicos, a partir dos dados disponíveis, no dimensionamento dos problemas e custo das soluções.

Portanto, os valores apontados devem ser tomados como de referência, mesmo porque a definição do volume de recursos necessários será fortemente influenciada pelas decisões e prioridades fixadas pelos Conselhos, Agência de Regulamentação e Agentes Promotores e Financeiros.

Ressalvadas essas restrições, os recursos demandados pelos investimentos requeridos para a erradicação do déficit habitacional no prazo de 15 anos, já acrescido do crescimento vegetativo da demanda por moradias, foram estimados em 89,7 bilhões de reais. Atenção: essa cifra não retrata a necessidade de recursos novos. Ela será atendida também com o retorno e conseqüente reaplicação dos créditos concedidos, seja por pagamento direto pelo beneficiário, seja através do subsídio público. Na verdade, os cálculos realizados mostram que a necessidade de recursos novos se limita a praticamente a metade (52,2%) do total de 89,7 bilhões de reais previsto, a saber, 46,8 bilhões de reais, conforme demonstrado no quadro abaixo. Para se chegar a esse resultado, foram adotados os seguintes parâmetros: prazo de financiamento de 240 meses, com taxas média de juros de 6% ao ano (taxa FGTS); aplicação linear de 3,1 bilhões de reais/ano em novos recursos do FGTS e, finalmente, o retorno das próprias operações a partir do segundo ano do programa, quando se limita a 272 milhões de reais, para ampliar-se ano a ano e atingir 6,9 bilhões de reais no 15º ano.



Origem dos Investimentos Possíveis

ANOS	Origem dos Investimentos (em R\$ 1.000)	
	Recursos Novos	Retorno das Operações
ANO I	3.123.335	-
ANO II	3.123.335	272.306
ANO III	3.123.335	568.354
ANO IV	3.123.335	890.212
ANO V	3.123.335	1.240.131
ANO VI	3.123.335	1.620.558
ANO VII	3.123.335	2.034.153
ANO VIII	3.123.335	2.483.806
ANO IX	3.123.335	2.972.662
ANO X	3.123.335	3.504.139
ANO XI	3.123.335	4.081.953
ANO XII	3.123.335	4.710.143
ANO XIII	3.123.335	5.393.101
ANO XIV	3.123.335	6.135.603
ANO XV	3.123.335	6.942.839
Total	46.850.032	42.849.967
%	52,2%	47,8%

* valores arredondados para mil reais

Evidentemente, o quadro deve ser tomado como uma referência que comprova ser possível realizar o volume de investimentos necessários. A capacidade do FGTS de prover os recursos necessários ao investimento estará vinculada às suas disponibilidades. O cenário atual permite trabalhar com o quadro proposto. Todavia, um processo de crescimento econômico pode dinamizar as aplicações, na medida em que se verifique expansão da massa salarial e da oferta de postos de trabalho.

Outra observação pertinente está no fato de os recursos fiscais que forem alocados como subsídio direto, devem ser deduzidos do quadro de investimentos.

6.4.2 Recursos Para Subsídio

O subsídio direto ao valor do imóvel, conforme proposto, será realizado sempre que o valor da parcela de amortização, acrescida dos encargos, excetuada a parcela de juros, ultrapassar a capacidade de pagamento do beneficiário.

Considerou-se a capacidade de pagamento em 20% (vinte pontos percentuais) da renda familiar, como base para se estimar o subsídio. Na prática, deve-se condicionar a capacidade de pagamento à renda *per capita*.

Adotando os valores, estimados por região geográfica onde estará localizado o imóvel, para a definição dos recursos de investimento necessários e distribuindo-os segundo o déficit, chega-se à necessidade de 20,9 bilhões de reais para sustentar os subsídios.

SUBSÍDIO AO VALOR DO IMÓVEL

REGIÃO GEOGRÁFICA	Faixa de Renda	Déficit Subsidiado (em moradias)	Subsídio Total (em R\$)	Subsídio Anual (em R\$)
TOTAL URBANO	ATÉ 2 SM	3.750.882	14.018.741.885	934.582.792
	2 A 3 SM	247.132	1.390.350.822	92.690.055
	3 A 4 SM	37.578	268.176.618	17.878.441
	4 A 5 SM	29.148	59.248.783	3.949.919
	TOTAL	4.064.740	15.736.518.107	1.049.101.207
ZONA RURAL	ATÉ 2 SM	2.127.115	5.207.344.391	347.156.293
	2 A 3 SM	-	-	-
	3 A 4 SM	-	-	-
	4 A 5 SM	-	-	-
	TOTAL	2.127.115	5.207.344.391	347.156.293
TOTAL GERAL	ATÉ 2 SM	5.877.997	19.226.086.275	1.281.739.085
	2 A 3 SM	247.132	1.390.350.822	92.690.055
	3 A 4 SM	37.578	268.176.618	17.878.441
	4 A 5 SM	29.148	59.248.783	3.949.919
	TOTAL	6.191.855	20.943.862.498	1.396.257.500

O quadro demonstra que o subsídio ao valor do imóvel deverá estar concentrado basicamente nas famílias com renda até dois salários mínimos.

Com os subsídios distribuídos linearmente ao longo dos 15 anos do projeto, haveria a necessidade média de 1,4 bilhão de reais ao ano. A distribuição real do subsídio, porém, estará subordinada ao perfil de atendimento por ano e aos valores efetivamente contratados.

6.4.3 Recursos Para o Fundo de Equalização

O fundo de equalização de taxas, conforme já descrito, deve destinar-se à absorção da parcela relativa aos juros que não puder ser absorvida pelos beneficiários.

SUBSÍDIO RESULTANTE DA EQUALIZAÇÃO DA TAXA DE JUROS

REGIÃO GEOGRÁFICA	Faixa de Renda	Déficit Total Subsidiado (em moradias)	Déficit Anual Subsidiado (em moradias)	Subsídio Total Para o Financiamento do Déficit Anual (em R\$)	Subsídio Anual Para o Financiamento do Déficit Anual (em R\$)
TOTAL URBANO	ATÉ 2 SM	3.750.882	250.059	1.128.862.417	56.443.121
	2 a 3 SM	636.369	42.425	195.137.401	9.756.870
	3 a 4 SM	175.343	11.690	100.961.514	5.048.076
	4 a 5 SM	76.641	5.109	53.155.673	2.657.784
	5 a 6 SM	23.815	1.588	29.632.720	1.481.636
	6 a 7 SM	20.136	1.342	17.360.480	868.024
	7 a 8 SM	17.442	1.163	8.373.833	418.692
	8 a 9 SM	15.385	1.026	1.507.687	75.384
	TOTAL	4.716.014	314.401	1.534.991.724	76.749.586
ZONA RURAL	ATÉ 2 SM	3.750.882	250.059	1.128.862.417	56.443.121
	2 a 3 SM	636.369	42.425	195.137.401	9.756.870
	3 a 4 SM	175.343	11.690	100.961.514	5.048.076
	4 a 5 SM	76.641	5.109	53.155.673	2.657.784
	5 a 6 SM	23.815	1.588	29.632.720	1.481.636
	6 a 7 SM	20.136	1.342	17.360.480	868.024
	7 a 8 SM	17.442	1.163	8.373.833	418.692
	8 a 9 SM	15.385	1.026	1.507.687	75.384
	TOTAL	4.716.014	314.401	1.534.991.724	76.749.586
TOTAL GERAL	ATÉ 2 SM	3.750.882	250.059	1.128.862.417	56.443.121
	2 a 3 SM	636.369	42.425	195.137.401	9.756.870
	3 a 4 SM	175.343	11.690	100.961.514	5.048.076
	4 a 5 SM	76.641	5.109	53.155.673	2.657.784
	5 a 6 SM	23.815	1.588	29.632.720	1.481.636
	6 a 7 SM	20.136	1.342	17.360.480	868.024
	7 a 8 SM	17.442	1.163	8.373.833	418.692
	8 a 9 SM	15.385	1.026	1.507.687	75.384
	TOTAL	4.716.014	314.401	1.534.991.724	76.749.586



5.5.1 O Fundo Nacional de Moradia

O quadro ao lado, construído a partir dos valores que consolidaram a necessidade de recursos e o perfil do déficit habitacional, demonstra que a maior parcela de recursos será necessária nos contratos referentes à demanda de até três salários mínimos.

Na prática, a taxa de juros do financiamento, de 8% ao ano, será reduzida na prestação até o percentual compatível com a prestação já ajustada pelo subsídio direto, e a diferença será assumida pelo fundo.

SUBSÍDIO EQUALIZAÇÃO

ANOS	SUBSÍDIO EQUALIZAÇÃO		ANOS	SUBSÍDIO EQUALIZAÇÃO	
	No ano (R\$)	Acumulado (R\$)		No ano (R\$)	Acumulado (R\$)
2000	95.502.169	95.502.169	2017	1.432.532.534	15.757.857.877
2001	191.004.338	286.506.507	2018	1.432.532.534	17.190.390.411
2002	286.506.507	573.013.014	2019	1.432.532.534	18.622.922.945
2003	382.008.676	955.021.690	2020	1.337.030.365	19.959.953.311
2004	477.510.845	1.432.532.534	2021	1.241.528.196	21.201.481.507
2005	573.013.014	2.005.545.548	2022	1.146.026.027	22.347.507.535
2006	668.515.183	2.674.060.731	2023	1.050.523.858	23.398.031.393
2007	764.017.352	3.438.078.082	2024	955.021.690	24.353.053.082
2008	859.519.521	4.297.597.603	2025	859.519.521	25.212.572.603
2009	955.021.690	5.252.619.292	2026	764.017.352	25.976.589.955
2010	1.050.523.858	6.303.143.151	2027	668.515.183	26.645.105.137
2011	1.146.026.027	7.449.169.178	2028	573.013.014	27.218.118.151
2012	1.241.528.196	8.690.697.375	2029	477.510.845	27.695.628.996
2013	1.337.030.365	10.027.727.740	2030	382.008.676	28.077.637.672
2014	1.432.532.534	11.460.260.274	2031	286.506.507	28.364.144.178
2015	1.432.532.534	12.892.792.808	2032	191.004.338	28.555.148.516
2016	1.432.532.534	14.325.325.343	2033	95.502.169	28.650.650.685
			TOTAL	28.650.650.685	




6.5 Mecanismos Operacionais Do Financiamento e do Subsídio

Como em tantos outros aspectos da questão da moradia e de política urbana, as leis existem mas não foram implementadas ou sequer regulamentadas. A própria Constituição Brasileira, em seu artigo 23, inciso IX, prevê a competência (em) comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. No entanto, esse dispositivo constitucional não foi objeto de regulamentação em legislação complementar e, como consequência, até hoje as diversas esferas de governo não desenvolvem ações conjuntas de planejamento e execução de políticas habitacionais capazes de bloquear a degradação das cidades.

Para inversão total e imediata desse quadro, o Projeto Moradia propõe a criação de fundos especiais nas três esferas de governo, com os objetivos seguintes:

Centralização dos recursos destinados à habitação e à questão urbana, de forma a garantir:

- a. **Planejamento e ação conjuntos**, evitando-se a dispersão de esforços, má aplicação e desperdício de recursos;
- b. **Aplicação dos recursos dentro de critérios redistributivistas**, capazes de reduzir o déficit habitacional qualitativo e quantitativo, com atendimento das faixas mais pobres e regiões mais críticas em termos de renda e degradação;
- c. **Liberação de recursos condicionada à observância**, sem exceções, dos critérios e exigências estabelecidos pela política habitacional e urbana.



6.5.1 O Fundo Nacional de Moradia

A criação do Fundo Nacional de Moradia, que terá a Caixa Econômica Federal como agente operador, é o instrumento básico para a nova política de moradia e urbana. Suas principais fontes de recursos, que serão destinados exclusivamente à população com renda familiar de até 12 salários mínimos, são estas:

- a. FGTS;
- b. Parcela dos recursos das rolagens de dívida dos Estados e Municípios;
- c. Dotações do Orçamento Geral da União;

O Fundo Nacional de Moradia contará internamente com três fundos (subcontas) específicos: Fundo de Aval, Fundo de Subsídios e Fundo de Equalização de taxas de juros. Essa subdivisão se destina a estabelecer melhor controle sobre os recursos onerosos (FGTS) e os recursos públicos destinados ao subsídio, que poderá ser direto (no Saldo Devedor) ou mediante equalização dos juros nas prestações mensais dos beneficiários.

O Fundo será incumbido de distribuir os recursos fiscais e onerosos (FGTS) aos Fundos Estaduais, segundo critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, também a ser criado. O critério determinante na concessão será a dimensão do déficit habitacional da unidade federativa, sempre proporcional ao número de habitantes, que, no entanto, somente receberá os recursos se cumprir as exigências das políticas de moradia e urbana. Deve-se observar que os recursos onerosos deverão estar contábil e financeiramente segregados dos recursos públicos.

Fundo de Aval

O risco de crédito é um dos problemas centrais, responsáveis pela baixa oferta e contratações de financiamentos habitacionais para as faixas da população de baixa renda. O temor à inadimplência tem levado os agentes financeiros a uma rigorosa análise da capacidade de pagamento dos candidatos, acabando por barrar-lhes o acesso ao crédito. Com as propostas do Projeto Moradia, esse risco será drasticamente reduzido, já que a concessão de subsídio deverá adequar a capacidade de pagamento do beneficiário ao valor do financiamento contratado. Ainda assim, persistirão fatores de risco, como eventuais



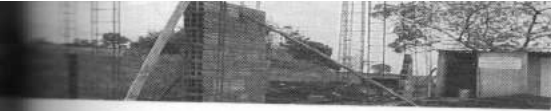
flutuações da renda do beneficiário, seja por perda de emprego, seja por dificuldades no mercado informal de trabalho. Para minimizar esse risco, o Projeto Moradia propõe a criação de um Fundo de Aval, composto por recursos originários do Patrimônio Líquido do FGTS (que atingia 7,3 bilhões de reais em dezembro de 1999) e recursos do Orçamento Geral da União. O Fundo de Aval deverá estar composto em proporção suficiente para garantir as operações contratadas pelos agentes financeiros. As regras para a composição e condições para o reconhecimento (pagamento) do risco aos agentes financeiros deverão ser definidas pela Agência Nacional de Regulação do Financiamento Habitacional.

Fundo de Subsídio

Uma das principais inovações do Projeto Moradia é estabelecer nítida separação, para fins de subsídio, entre o principal financiado, de um lado, e a carga de juros, de outro. Assim, o Fundo de Subsídio à Moradia se voltará exclusivamente para o principal financiado, excluindo os juros (mas incluindo outros encargos, como seguros e taxa de risco). Caberá a ele absorver parcela do valor de financiamento, correspondente à diferença entre o valor da prestação de amortização (retorno do principal) e a capacidade de pagamento do beneficiário. Essa parcela será paga antecipadamente, no momento do contrato, ao agente financeiro, calculando seu valor da seguinte forma: prazo do financiamento (geralmente, 240 meses), multiplicado pela diferença entre o valor relativo à amortização do principal mais encargos na prestação mensal e a capacidade de pagamento do beneficiário em função da sua renda mensal. Por essa sua característica, o subsídio à moradia poderia chamar-se "Renda-Moradia". Os recursos destinados ao subsídio serão repassados pelos Fundos Estaduais e Municipais aos Agentes Financeiros, em proporção aos recursos onerosos e ao perfil do déficit habitacional da área de atuação dos agentes. Como fontes de recursos para esse Fundo, figuram os recursos públicos do Fundo Nacional de Moradia, bem como do ICMS. Eles poderão ser acrescidos, ainda, de recursos orçamentários dos Estados e Municípios.

Fundo de Equalização de Taxa

Excluídos do sistema de subsídio, como explicado acima, os juros e correção monetária serão beneficiados, porém, com um sistema de equalização de taxas, alimentado por um fundo específico, depositados



no Fundo Nacional de Moradia. O Fundo de Equalização de Taxas fornecerá recursos para absorver, mensalmente, a diferença entre a parcela referente aos juros e correção monetária na prestação do beneficiário, e sua capacidade de pagamento. Para evitar benefícios indevidos e repetição de distorções ocorridas no passado, a parcela de responsabilidade do Fundo de Equalização será revista anualmente, para que se providencie sua redução ou eliminação, caso ocorra, no período, elevação do nível salarial ou de rendimentos do beneficiário.



6.5.2 Os Fundos Estaduais de Moradia

Dentro da filosofia de descentralização, do Projeto Moradia, o Fundo Estadual de Moradia deverá repassar recursos diretamente aos municípios - que, por sua vez, somente poderão recebê-los se estruturarem os Fundos Municipais. Sua atuação também seguirá os critérios redistributivistas, isto é, terão prioridade os municípios em que o déficit habitacional é maior, proporcionalmente ao seu número de moradores. Outro fator prioritário a ser levado em conta é a política de desenvolvimento de cada Estado.

As principais fontes de recursos do Fundo serão:

- a. Recursos originários do orçamento do FGTS, repassados pelo Fundo Nacional;
- b. Parcela dos recursos das Rolagens de Dívida dos Estados e Municípios, repassados pelo Fundo Nacional;
- c. Recursos orçamentários originários do ICMS;
- d. Outros recursos orçamentários dos Estados e Municípios.

Além dos fundos municipais, os recursos do Fundo Estadual poderão ser aplicados através da Rede de Agentes Financeiros e Agentes Promotores, dentro de critérios fixados pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano, segundo as diretrizes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, e com destinação obrigatória a programas definidos pelo Conselho Estadual. Do ponto de vista financeiro, o repasse a agentes financeiros e promotores seguirá as regras estabelecidas pelo Agente Operador do Fundo Nacional e pela Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional. Nas localidades em que os Fundos Municipais não forem constituídos, o Fundo Estadual deverá atuar diretamente, valendo-se, para isso, da rede de agentes financeiros e promotores.



Os agentes financeiros e promotores deverão se habilitar para participar dos programas através da Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional e do Agente Operador do Fundo Nacional, bem como dos Fundos Estaduais, segundo a competência de cada um.

6.5.3 Os Fundos Municipais de Moradia

O objetivo central desta estrutura de Fundos, como exposto, é garantir que os recursos cheguem às famílias beneficiárias de forma descentralizada. Portanto, para os municípios com maior concentração do déficit, será obrigatória a criação do Fundo e demais estruturas municipais previstas. Dentro delas, funcionará um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, no qual deve ser assegurada forte e efetiva participação da sociedade através de seus movimentos realmente representativos. Caberá ao Conselho deliberar sobre áreas de atuação e programas de aplicação a serem operacionalizados pelo Fundo, dentro do critério básico de atender prioritariamente as áreas mais atingidas pelo déficit habitacional.

Além de repasses do Fundo Estadual, o Fundo Municipal receberá recursos do orçamento do município bem como bens imóveis (terrenos ou edificações) destinados aos programas de aplicação. Deve ser levado em conta que os orçamentos municipais serão fortalecidos pelo incremento do IPTU proposto e pelo acréscimo da cota-parte do ICMS gerado pelo Estado, que poderiam ser transferidos para o Fundo Municipal. Nos municípios onde o Fundo for constituído, os agentes financeiros e promotores deverão habilitar-se também junto a esta instância.

6.5.4 Exigência de Contrapartida de Recursos Fiscais aos Estados e Municípios

Para que os Estados e Municípios possam oferecer aos beneficiários finais dos programas e projetos de moradia popular, por eles propostas, as condições de financiamento, aqui defendidas, especialmente no tocante aos subsídios e avais, ser-lhes-á exigido o oferecimento de contrapartida mediante a alocação de recursos fiscais próprios em montantes equivalentes (proporcionais) àqueles destinados pela União para a cobertura de tais dispêndios. Dessa forma, o acesso aos recursos do FGTS para



investimentos em habitação, será prioritariamente franqueado aos empreendimentos promovidos por Estados e Municípios que estiverem vinculados a tais critérios. Nos casos dos municípios que demonstrarem impossibilidade concreta de oferecer a requerida contrapartida, os fundos estaduais poderão supri-la, a partir das suas próprias disponibilidades. Assim, em cada Estado, ao serem elaborados os programas anuais, parcela dos recursos dos fundos estaduais será previamente reservada para cobrir situações especiais.

6.6 Um Novo Modelo de Reajustamento das Prestações

A falência do atual modelo de financiamento à habitação popular tem por base não apenas a ausência de uma política habitacional capaz de garantir o acesso das famílias de menor renda ao Sistema - que se busca, neste Projeto, com a priorização de atendimento ao déficit independentemente da capacidade de pagamento das famílias beneficiárias, assumindo uma política de subsídios clara e factível. Há, também, e fundamentalmente, o reconhecimento da impossibilidade de os mutuários permanecerem no Sistema devido a critérios de correção dos saldos devedores e prestação absolutamente incompatíveis com a realidade salarial das diversas categorias.

A instituição da Taxa Referencial de Juros (TR) como indexador dos financiamentos habitacionais tem gerado distorções gravíssimas. Os Saldos Devedores crescem alucinadamente devido a processos de amortização negativa (quando a prestação não é capaz de sustentar a parcela de juros), quando ao mutuário é dado o direito de rever a correção da prestação no PES (Plano de Equivalência Salarial) ou geram prestações exorbitantes para aqueles que contrataram fora da equivalência. Vale lembrar que os contratos assinados a partir de 93 (8.692/julho/93) não contam com cobertura do FCVS (Fundo de Compensação das Variações Salariais).

A proposta do Projeto Moradia implicaria na substituição da TR por um indexador calculado (apurado) com base em uma cesta de índices de correção salarial; ou sobre a evolução real anual da massa de rendimentos do trabalho (PME IBGE, restrita a 6 regiões metropolitanas, não há outra fonte oficial; a alternativa seria a PNAD, cuja anualidade não está garantida).

A diferença entre a TR (ou outro indexador que venha a substituí-la) e o índice proposto será assumida pelo Fundo de Equalização, com

recursos originários do Orçamento Geral da União, transferidos anualmente ao Fundo Nacional.

A lógica da proposta consiste em transferir ao Governo Federal a responsabilidade pelo descasamento entre a renda do conjunto de mutuários e a política monetária. Se a política monetária for expansionista da atividade econômica (juros cadentes), além de aumentar a arrecadação, pela elevação do nível de atividade, cairá a demanda por subsídios ao indexador do contrato habitacional (correção monetária). Da mesma forma, os índices de evolução positiva dos rendimentos serão maiores, aproximando-se do indexador e reduzindo a necessidade de subsídios.

Por outro lado, mantida a situação atual de juros elevados e queda na massa de rendimentos, maior será a participação da União no subsídio. Seria uma forma de resgatar a dívida social na área de habitação.

Será ainda necessário reincorporar a revisão da prestação sempre que se configurar o descompasso entre a evolução real dos rendimentos do mutuário (por perda ou redução da sua renda do trabalho) e a correção requerida pela aplicação do índice de reajuste adotado pelo programa.

O município tem um papel estratégico e essencial para a concretização do Projeto Moradia, que não se viabiliza se não contar com a qualificação e modernização da estrutura institucional e administrativa municipal, assim como com a revisão da legislação urbana.


É certo que as cidades de pequeno, médio ou grande porte dificilmente conseguirão dar respostas satisfatórias às políticas urbanas, sócio-econômicas e mesmo ambientais no âmbito exclusivo da política local. Mas, por outro lado, é verdade também que, dadas as condições de regulação do financiamento em nível federal, a implementação da política habitacional depende essencialmente das esferas municipal e regional.

O fato de o Projeto Moradia estabelecer um sistema nacional de habitação e de propor um sistema único de financiamento não significa que seja uma proposta centralizadora e vertical, como foi o modelo do antigo Banco Nacional de Habitação, o BNH. Ao contrário, sem a participação ativa e qualificada dos municípios nenhuma política habitacional, em nível nacional, se sustentará.

O Projeto Moradia parte do pressuposto que os municípios precisam se preparar para cumprir seu papel primordial na estratégia nacional de enfrentamento da problemática habitacional, tarefa que deve ser iniciada mesmo que, a nível federal, o projeto ainda não possa, por falta de vontade política, ser implementado.

A proposta tem como uma de suas diretrizes mais importantes a descentralização e a participação da sociedade aspectos para os quais o papel do município é essencial. É no âmbito dos municípios e, quando for o caso, das regiões metropolitanas ou mesmo de aglomeração urbana, que se propõe que sejam elaborados os Planos Habitacionais de caráter local, articulados com os Planos Diretores e com a revisão da legislação urbanística. É, ainda, no âmbito do poder local que deve ocorrer a relação mais direta entre as organizações de base e dos movimentos populares com o poder público, através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano e Comitês de Habitação. A questão fundiária implica também no engajamento do poder local. Ela é central para a política habitacional e sua competência é de âmbito municipal, especialmente após a promulgação do Estatuto da Cidade.

Embora o governo federal não demonstre vontade política e estrutura para incorporar as propostas elaboradas pelo Projeto Moradia, os



municípios e estados podem e devem ter iniciativas para enfrentar a questão, seja para articular a sociedade na formulação de propostas, para se qualificar e se preparar no âmbito das suas próprias atribuições, para desenvolver e implementar propostas que gerem efeitos, ou seja para mobilizar as organizações, entidades e movimentos sociais para pressionar o governo federal e sensibilizar a opinião pública para a priorização da questão habitacional e urbana. Assim, mesmo se considerarmos os limites mencionados da ação local, é possível ao município implementar o Projeto Moradia.

7.1 A Estrutura Institucional Municipal para enfrentar o desafio da habitação digna

Como já foi afirmado, o papel dos municípios é essencial para o sucesso do Projeto Moradia. De nada adiantaria hoje o governo federal adotar as propostas contidas neste Projeto se os municípios não estiverem preparados para este desafio. Esta preparação exige um longo tempo de estruturação institucional e qualificação técnica que deve ser implementada de imediato, nas prefeituras que tenham vontade política de enfrentar este desafio.

A estrutura institucional de um setor de política urbana e habitacional é um elemento indispensável em todo município. Dependendo do porte do município e da avaliação da dimensão de seu problema habitacional e urbano, a estrutura institucional pode ser de uma secretaria ou de um departamento de uma secretaria. O importante é que exista um setor técnico que seja capaz de responder pela questão, ou seja, reunir e analisar dados e informações, elaborar diagnósticos, formular propostas, desenvolver projetos e se articular com outras instâncias de governos e outros municípios de sua região.

Este setor que genericamente poderia ser denominado de Gestão Urbana deve, necessariamente, articular as áreas de planejamento urbano e de política imobiliária, fundiária, habitacional e de saneamento, garantindo a indispensável vinculação entre política urbana e habitacional.

A estrutura institucional do município deve prever ainda a criação do Fundo e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Este seria composto de Comitês Setoriais específicos para habitação, saneamento, transportes e legislação urbanística e seria garantida, na sua composição, a participação de representantes do poder público, usuários, trabalhadores, empresários e setor técnico.



O Projeto Moradia prevê que a execução de projetos habitacionais seja descentralizada, comportando tanto agentes promotores e técnicos estatais como privados ou públicos não estatais, tais como as cooperativas. Assim, embora a construção de moradia de interesse social possa ser uma tarefa para uma empresa pública ou órgão de administração direta que desenvolva conhecimento sobre tipologias de projeto, técnicas construtivas, materiais, custos, qualidade arquitetônica e urbanísticas de projetos, para melhor se capacitar para executar licitações e gerenciar obras, no desenho institucional proposto não é imprescindível existir órgão estatal para a execução de empreendimentos (como as Cohab's), podendo esta tarefa ficar a cargo de outros agentes.

Convênios com entidades capacitadas para prestar serviços de assessoria técnica, jurídica, arquitetônica e social gratuita é uma ação prevista, não sendo portanto necessário a existência de um quadro de pessoal exagerado no setor municipal responsável pela área.

A qualificação técnica é um dos aspectos mais importantes para o sucesso do Projeto Moradia, tanto para os profissionais da prefeitura como para os das entidades e empresas contratadas, demandando um longo tempo de preparação. Hoje são raros os municípios que dispõem de pessoal preparado para enfrentar este novo desafio. Os municípios devem contar com uma estrutura técnica própria, sem o que é inócua a contratação de consultorias externas para desenvolver planos, programas ou projetos. Consultorias externas só funcionam bem quando podem estar respaldadas por equipes locais capazes de absorver e filtrar propostas e opiniões externas.

A preparação dos técnicos, assim como a troca de experiências e a sua permanente qualificação e atualização profissional pode ser uma contribuição extremamente relevante das Universidades, institutos de pesquisa e assessoria em políticas públicas.

No caso de municípios situados em regiões metropolitanas ou conglomerados de municípios como forte integração ou interdependência, faz-se necessário instituir uma estrutura regional com atribuições semelhantes às definidas para os municípios, apesar da legislação atual ser tão deficiente neste aspecto.

As regiões metropolitanas e aglomerações urbanas exigem uma estrutura institucional específica e também planos com diretrizes gerais específicas, pois nessas regiões existem municípios que não apresentam condições para o crescimento habitacional ou adensamento urbanístico.



é o caso de municípios totalmente inseridos em área de proteção de mananciais. Para esses casos, um plano regional deve definir localizações com restrições para a produção residencial e localizações adequadas para tal uso em consonância com transporte público, saneamento e meio ambiente. Uma articulação solidária dos municípios e governo estadual, com adequados instrumentos de gestão fundiária, permitirá redirecionar fluxos que, atualmente, comprometem o saudável desenvolvimento de todas as regiões metropolitanas no Brasil

7.2 Política Urbana visando a Implementação do Projeto Moradia

A formulação de uma nova política urbana é fundamental para a implementação do Projeto Moradia. Neste sentido, algumas iniciativas básicas a serem tomadas pelo município são as seguintes:

1. Traçar diagnóstico da situação urbana do município, com destaque para a identificação do déficit habitacional classificando-o em qualitativo (moradias e bairros que apresentem diversos tipos de precariedade urbana) e quantitativo (moradias novas necessárias, considerando a coabitação, as unidades a serem repostas e transferidas, e nova demanda anual por incremento demográfico, para um período de 15 anos). O diagnóstico compreende, portanto o quadro da dinâmica populacional, considerando um certo cenário de crescimento econômico.

2. Criar uma base de informações imobiliárias cadastrais, instrumento absolutamente fundamental. Sem cadastros fidedignos georeferenciados dos imóveis (edifícios e terra), ruas e logradouros, bem como do registro das propriedades públicas e privadas, dificilmente a tarefa será bem sucedida. Além da organização das informações relativas ao ambiente construído, propõe-se a transparência e acesso público às informações. Nesta perspectiva, a criação de um grupo interdisciplinar do poder local é fundamental para buscar interação permanente com os cartórios de registros de imóveis, Ministério Público e judiciário.

3. Elaborar um plano urbanístico (Plano Diretor ou Plano de Ação) que compreenda a política imobiliária e fundiária visando dar alternativas aos problemas de habitação, saneamento, transporte, meio ambiente e saúde. A política habitacional deve prever programas orientados para a



consolidação, melhoria ou remoção das moradias nas áreas ocupadas e para a produção de unidades novas, prevendo as localizações adequadas para produção de moradias e para a extensão urbana, a serem detalhados no Plano Habitacional.

A questão fundiária e imobiliária é central no Plano Diretor. O Estatuto da Cidade inclui instrumentos urbanísticos que regulam o mercado fundiário e imobiliário, permitindo a diminuição do lucro especulativo e a acessibilidade da propriedade que termina por encarecer a terra e a infraestrutura além de ampliar a exclusão.

A implementação da função social da cidade e da propriedade exige o enfrentamento de interesses que, em geral, são muito fortes em nível municipal. Esses conflitos deverão ter uma solução no texto do Plano Diretor e portanto na Câmara Municipal. É fundamental o papel do executivo, em organizar um debate democrático por meio do qual aflorem os diferentes e conflitantes interesses de grupos diversos. Construir essa arena de debate democrático é uma tarefa de importância histórica, numa sociedade marcada pela fragilidade da sociedade civil.

4. Operacionalizar várias ações municipais a serem promovidas (reformados ou criados) para garantir a concretização das propostas do Projeto Moradia, entre as quais podem ser citadas:

a. Reconceituar a atividade de controle urbanístico, garantindo a fiscalização efetiva do uso e da ocupação do solo, com combate à corrupção.

b. Tornar mais ágil a aprovação e a emissão de alvarás para projetos arquitetônicos e criar um grupo especial para aprovação de projetos de habitação social.

c. Estimular a promoção imobiliária via parceria com diversos agentes. É uma tarefa para uma empresa pública que atue como promotor em parcerias com empresas privadas, cooperativas, associações, governo estadual, governo federal ou outros governos municipais.

d. Administrar e manter o parque construído, naquilo que for de responsabilidade do poder público, e cobrar das empresas privadas, mutuários e moradores em geral, seus respectivos deveres neste sentido. Essa regra deve valer tanto para obras de novas moradias como nos demais programas como urbanização de favelas e recuperação de áreas de risco, entre outros.



e. Integrar, num grupo executivo, os diferentes agentes públicos do executivo, legislativo (estadual e municipais), judiciário e ministério público para a complexa e gigantesca tarefa de regularização fundiária e imobiliária dos assentamentos ilegais.

7.3 Revisão de Legislação Municipal de Uso e Ocupação do Solo

Outro aspecto fundamental do Projeto Moradia que depende exclusivamente dos municípios, sobretudo agora que o Estatuto da Cidade criou ou regulamentou um grande conjunto de instrumentos de política urbana é a revisão da legislação urbanística, que cumpre papel estratégico para reduzir o custo e agilizar a produção habitacional.

Instrumentos como as ZEHIS ou os novos instrumentos de Reforma Urbana regulamentados no Estatuto da Cidade - parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com títulos da dívida pública - podem ter um papel importante na política fundiária, atuando na redução do preço da terra. Como já foi afirmado anteriormente, o IPTU progressivo, constante da Emenda Constitucional 29 de 2000, é o instrumento por excelência de arrecadação urbanística e justiça social na cidade. Ele depende de lei regular sem vinculação ao Plano Diretor.

Já a revisão dos Códigos de Obras e da Lei de Habitação de Interesse Social (ou sua criação) pode baratear o custo da produção, de grande importância na estratégia adotada. A agilização do procedimento de aprovação e o combate a corrupção, tão presente neste setor, podem ter efeitos semelhantes.

7.4 Plano Habitacional

A formulação de um Plano Habitacional, articulado com o Plano Diretor e com as outras políticas sociais, é indiscutivelmente uma tarefa de enorme importância que os municípios devem priorizar. Para sua concretização é indispensável a estruturação institucional do município na área de política urbana e habitacional, mesmo que ainda embrionária, e a criação de uma base de dados e informações que permitam a elaboração de um diagnóstico sobre a situação urbana e habitacional do município.

O plano deve ser elaborado com a participação dos diferentes setores da sociedade interessados como, entre outros, movimentos



populares, entidades de moradores, entidades empresariais, associações profissionais, que devem estar representados no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, instância que deve aprová-lo.

O plano habitacional deve especificar a demanda e quantificar as metas dos programas a serem desenvolvidos, de acordo com a situação habitacional local. A formulação de um leque de programas apropriados - como, entre outros, urbanização de favelas, qualificação de cortiços (áreas centrais), qualificação urbanística periférica, prevenção, monitoramento e eliminação das áreas de risco, regularização fundiária de favelas e loteamentos ilegais - é indispensável para enfrentar as necessidades habitacionais do município.

No entanto, sem a produção de novas moradias os demais programas de melhorias das áreas já ocupadas se tornam inócuos, pois ela é absolutamente necessária para paralisar a produção de novos assentamentos irregulares, exigindo um esforço de articulação com diversos agentes sociais - movimentos, associações, cooperativas, empresas privadas sob diversos formatos.

Este plano deve estimar custos e prazos e fixar indicadores sociais e urbanísticos para possibilitar um adequado acompanhamento de sua evolução. Dimensionando as necessidades de moradia no âmbito do município em todos os seus aspectos, ou seja considerando o déficit de habitações novas, a demanda demográfica, a carência de infra-estrutura, de urbanização e de regularização fundiária, o Plano Habitacional deve traçar a estratégia para equacionar o problema, os Programas adequados e, em decorrência, a quantidade de recursos necessários, elementos indispensáveis para qualquer ação planejada do poder público.

O dimensionamento da quantidade de recursos necessária é elemento chave para a interlocução do município com os outros níveis de governo, inclusive do sentido de pressionar pela priorização da habitação como política pública. Neste sentido, o fato da elaboração do Plano Habitacional contar com a participação da sociedade, através do Conselho Municipal e de outras formas de mobilização, como as Conferências, faz com que estes setores se transformem em parceiros do poder público na busca de soluções e estratégias para equacionar o problema da moradia, sem se abster de seu papel de interlocutor externo. Assim, os municípios não devem temer o envolvimento com a questão, uma vez que com transparência fica evidente a real disponibilidade das prefeituras e o que deveria caber aos outros níveis de governo, sobretudo no que se refere os recursos necessários para alimentar o Fundo Municipal.



Neste sentido, a elaboração do Plano Municipal de Habitação deve conter uma parte destinada especificamente à definição das fontes de recursos, incluindo além da composição dos fundos públicos, a participação do setor privado no atendimento dos setores sociais que podem ser objeto de financiamento de mercado. Evitar a destinação de recursos subsidiados para quem não tem efetivamente necessidade e, ao mesmo tempo, garantir mecanismos capazes de atender a todas as faixas de renda, é um objetivo fundamental do Projeto Moradia para não reproduzir o processo corrente no mercado habitacional, onde a produção de habitação social acaba sendo desviada para segmentos de maior renda. Por outro lado, é necessário também criar uma administração financeira capacitada para captar recursos e combater a inadimplência.

7.5 O município como elemento fundamental da campanha pela habitação digna

Estando mais próximo da população e dos movimentos sociais e vivenciando de perto o problema habitacional e urbano, os municípios têm grande potencialidade para serem os grandes articuladores de uma campanha nacional pela habitação digna. A Frente Nacional dos Prefeitos pode oferecer grande visibilidade para esta luta, exercendo pressão junto ao governo federal e aos governos estaduais, no sentido de sensibilizá-los para esta prioridade.

Neste sentido, é de grande relevância uma atuação mais forte de um Fórum de Secretários Municipais de Desenvolvimento Urbano e Habitacional, papel que a ABC (Associação Brasileira de Cohab's) não cumpre integralmente, embora possa adquirir um papel importante.

Conclusão

O município pode exercer um enorme conjunto de ações para colocar em prática os princípios e as propostas do Projeto Moradia. É certo que sem a participação ativa do governo federal este Projeto não pode se realizar na sua concepção mais ampla. No entanto, enquanto isto não ocorre muitas ações podem ser promovidas pelas prefeituras, que prepararam o município para o desafio de equacionar o problema da moradia no país.



ANEXO Sobre a questão do financiamento

FOT: O pagamento das expurgas aos
11.500.000,00 e a entrega do lote para
de investimento à este Estado.

O APROVECHAMENTO DO LOTE DO PARQUE
COM OBRAS INFRAESTRUTURAIS DO LOTE

COM O APROVECHAMENTO DO LOTE DO PARQUE

O APROVECHAMENTO DO LOTE DO PARQUE

O APROVECHAMENTO DO LOTE DO PARQUE

O APROVECHAMENTO DO LOTE DO PARQUE

O APROVECHAMENTO DO LOTE DO PARQUE

O APROVECHAMENTO DO LOTE DO PARQUE

O APROVECHAMENTO DO LOTE DO PARQUE

O APROVECHAMENTO DO LOTE DO PARQUE

O APROVECHAMENTO DO LOTE DO PARQUE

O APROVECHAMENTO DO LOTE DO PARQUE

O APROVECHAMENTO DO LOTE DO PARQUE

O APROVECHAMENTO DO LOTE DO PARQUE

Anexo Projeto Moradia sobre a questão do financiamento

FGTS: O pagamento dos expurgos aos trabalhadores e a manutenção do Fundo como fonte de investimento do Projeto Moradia

O RECONHECIMENTO PARCIAL DO DIREITO DOS TRABALHADORES AOS EXPURGOS INFLACIONÁRIOS DOS PLANOS BRESSER, VERÃO, COLLOR I E COLLOR II

O Projeto Moradia em sua edição original, adotou o FGTS Fundo de Garantia do Tempo de Serviço enquanto fonte de recursos para suprir a necessidade de investimento em moradias e obras de infraestrutura (déficit quantitativo e qualitativo).

No item 6.3.1º "Estouro do Passivo", o Projeto alertava para o crescimento insuportável dos saldos das contas vinculadas pertencentes aos trabalhadores, caso prosperassem as ações que reivindicavam os índices de correção expurgados nos planos econômicos (Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor I e Plano Collor II).

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do recurso extraordinário 226.855, entendeu indevido o pleito dos titulares quanto aos Planos Bresser e Collor II por não ter violado o princípio constitucional do direito. Quanto aos Planos Verão e Collor I, entendendo aquela Corte de tratar-se de matéria infraconstitucional, deixou a apreciação a cargo do Superior Tribunal de Justiça.

Tendo o STJ por reiteradas oportunidades manifestado pelo acolhimento do reclamo dos trabalhadores, o Governo Federal decidiu por estender a todos o valor relativo aos índices expurgados nos dois Planos.

Do processo de negociação das condições de pagamento, que envolveu o Governo Federal, empresários e centrais sindicais, resultou a Lei Complementar 110, de 29 de junho de 2001, que estabelece as fontes de recursos e prazos para a efetivação dos créditos nas contas vinculadas.

Os valores devidos aos trabalhadores

Ainda hoje não é possível determinar com exatidão o valor devido aos trabalhadores em função do reconhecimento das perdas verificadas nos Planos Verão e Collor I.

O complemento de atualização monetária devida é de 16,64% para o Plano Verão (janeiro/89) e 44,08% para o Plano Collor I (abril/90).

Nesses períodos as contas vinculadas não estavam centralizadas na Caixa Econômica Federal processo que só iria ocorrer entre 1991 e 1993.

Será portanto necessário um novo processo de migração das contas vinculadas, com os dados relativos aos dois períodos para se consolidar o valor devido. A Lei Complementar 110 estabeleceu o prazo de até 31 de Janeiro de 2002 para os bancos depositários enviarem as informações.

Contudo, foi estimado o valor de R\$40.560.000.000,00 (quarenta bilhões, quinhentos e sessenta milhões de reais).

Siglas

AEIS Áreas Especiais de Interesse Social	ICMS Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ANTP Associação Nacional de Transportes Públicos	IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano
BNH Banco Nacional de Habitação	ISS Imposto Sobre Serviços
CBIC Câmara Brasileira da Indústria da Construção	MPE Ministério Público Estadual
CEF Caixa Econômica Federal	MPF Ministério Público Federal
CIC-FIESP Comissão da Indústria da Construção da FIESP	OGU Orçamento Geral da União
CNG Confederação Nacional da Agricultura	ONU Organização das Nações Unidas
COHAB Companhia de Habitação	PES Plano de Equivalência Salarial
CPI Comissão Parlamentar de Inquérito	PIB Produto Interno Bruto
FCVS Fundo de Compensação das Variações Salariais	PL Projeto de Lei
FIESP Federação das Indústrias do Estado de São Paulo	PNAD Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio
FIPE Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas	SBPE Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
FGTS Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	SEDU Secretaria de Especial do Desenvolvimento Urbano
FJP Fundação João Pinheiro	SFH Sistema Financeiro de Habitação
FMI Fundo Monetário Internacional	SFI Sistema Financeiro Imobiliário
HIS Habitação de Interesse Social	SNH Sistema Nacional de Habitação
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	STF Supremo Tribunal Federal
	TR Taxa Referencial de Juros
	ZEIS Zonas Especiais de Interesse Social

Promoção

Instituto Cidadania

Coordenação Geral

Luiz Inácio Lula da Silva
José Alberto de Camargo

Coordenação Temática

André Luiz de Souza
Ermínia Maricato
Evaniza Rodrigues
Iara Bernardi
Lúcio Kowarick
Nabil Bonduki
Pedro Paulo Martoni Branco

Coordenação Executiva

Paulo Okamoto - *Presidente*
Clara Ant - *Coordenadora*
Tomás Moreira - *Secretário*

Parceria

Fundação Djalma Guimarães
Cooperativa dos Bancários

Apoio

FAUMack - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie
ARQHAB Grupo de Pesquisa e Assessoria em Habitação e Urbanismo EESC-USP
LABHAB Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos - FAU-USP
CRECI-SP Conselho Regional de Corretores de Imóveis
CUT Assessoria da Representação no Conselho Curador do FGTS
SEEB Sindicato dos Bancários de São Paulo
DCE Diretório Central dos Estudantes da Universidade Mackenzie
ANTP - Associação Nacional de Transporte Público

Assessoria Especial

Marcos Helano Montenegro

Participação Especial

Adilson José Paulo Barbosa, Adolfo Marinho Pontes, Agnes Fernandes, Alexandra Reschke, Ângela de Arruda Camargo Amaral, Anselmo Schwenfer, Antonio Palocci, Aser Cortinez Peixoto Filho, Benedito Roberto Barbosa, Carlos Henrique Árabe, Carolina Maria Pozzi de Castro, Celso Daniel, Flora Lúcia Martim de Oliveira, Henry Cherkezian, Inácio Zurita, Irineu Bagnarioli, João Vaccari Neto, José di Filippi Jr., José Maria Aragão, José Roberto Guimarães, Khaled Goubar, Laura Machado de Melo Bueno, Luís Eduardo Malheiros, Luís Eduardo Pinto Lima, Luiz Nelson Porto Araújo, Madalena de Oliveira Dias, Maria Lúcia Torrecilha, Maria Tereza Rosa Soto Palermo, Nair Benedito, Nilmário Miranda, Nilton Vargas, Paulo Bernardo Silva, Paulo Sandroni, Pedro Teruel, Ricardo S. Moretti, Roberto Capuano, Sergio Cutolo dos Santos, Sérgio Ferraz Magalhães, Zorilda Maria dos Santos.

Assessoria Editorial Aloysio Biondi *in memoriam*

Foto da Capa cedida por Sebastião Salgado *Amazonas Images*

Projeto Gráfico DEMACAMP Planej. Proj. Cons. S/C Ltda __ Eleusina L. H. de Freitas

Apoio Executivo

Equipes do Instituto Cidadania e da
CBMM Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração

Currículos dos Coordenadores Temáticos do Projeto Moradia

André Luiz de Souza

Representante da CUT no Grupo de Apoio Permanente ao Conselho Curador do FGTS (1995-2000); Consultor Técnico da Associação Brasileira de Cohabs em FGTS e Sistema Financeiro da Habitação (1995-2000); Assessoria em programas de habitação popular e administração de crédito imobiliário: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado do Mato Grosso do Sul, Companhia de Habitação Popular de Bauru, Companhia Regional de Habitação Popular de Ribeirão Preto; Chefe Divisão Comercialização e Chefe Divisão Social da Companhia de Habitação Popular de Bauru (1982-1991); Diretor Operacional de Projetos Comunitários, Coordenador Núcleo de Políticas Sociais da Prefeitura Municipal de Bauru; Coordenador de Operações Imobiliárias, Diretor Administrativo e Financeiro da Companhia de Habitação da Baixada Santista (1991-1995).

Ermínia Maricato

Arquiteta, Livre Docente FAUUSP; Professora Titular FAUUSP; Coordenadora do LABHAB Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos do Departamento de Projeto da FAUUSP; Coordenadora do Curso de Pós-Graduação da FAUUSP (1999); Consultora dos órgãos de financiamento à pesquisa: CNPQ, CAPES, FINEP e FAPESP; Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (1989/1992); Presidente do Conselho de Administração da COHAB SP (1991/1992); Membro da diretoria da EMURB (1989/1992); Consultora de governos locais (México, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, Florianópolis, Goiânia, Santo André) e entidades nacionais e internacionais; Autora de 4 livros, 45 artigos em publicações no Brasil e no exterior.

Evaniza Rodrigues

Assistente Social, PUC-SP; Coordenadora-executiva da União Nacional por Moradia Popular; Membro da Central de Movimentos Populares e da Pastoral da Moradia; Militante dos Movimentos de Moradia, no Trabalho com Mutirões Autogestionários e Organização de Base; Diretora da Coalizão Internacional do Habitat (HIC) e da Secretaria Latino-Americana de la Vivienda Popular (SELVIP).

Iara Bernardi

Bióloga, especialização em Genética Humana e Oceanografia Biológica pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Nossa Senhora do Patrocínio, Itu.; Vereadora de Sorocaba por três mandatos, 2ª Vice-Presidente do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores; Deputada Federal (1999-2002), Titular da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Suplente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, Vice-Presidente da Comissão Especial do Código Civil, Vice-Presidente da CPI que investiga a Mortalidade Materna; Coordenadora da Bancada Feminista do Congresso Nacional, Vice-líder do PT da Câmara dos Deputados. Foi Vice-Presidente da Comissão Especial da PEC dos Direitos Sociais (PEC Direito à Habitação).

Lúcio Kowarick

Sociólogo FFLCH-USP; Professor Titular do Departamento de Ciências Políticas USP; Chefe de Departamento (1990-94); Representante do FFLCH no Conselho Universitário (1990-94); Pesquisador do CEDEC (1986-87); Membro do Conselho da UNRISD Nações Unidas (1986-90); Membro do Conselho do IC; Área de pesquisa: história social, política pública bem como cidadania e exclusão social; Professor visitante das Universidades de Sussex, Londres e École des Hautes Études de Sciences Sociales-Paris; Autor: A Espoliação Urbana, Capitalismo e Marginalidade na América Latina, Trabalho e Vadiagem, Escritos Urbanos.

Nabil Bonduki

Arquiteto, Doutor pela FAUUSP; Professor da Escola de Engenharia de São Carlos USP, onde coordena o projeto Formulação de uma Metodologia de Avaliação dos Programas de Habitação e Saneamento financiados com recursos do FGTS; Consultor em Política Urbana e Habitacional; Presidente do Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo (1986-89); Superintendente de Habitação Popular e Secretário Executivo do Fundo de Atendimento a População Moradora em Habitação Subnormal FUNAPS da Prefeitura Municipal de São Paulo (1989-92); Autor de livros: Habitação e Autogestão (1992); Arquitetura e Habitação Social em São Paulo (1993); Habitat: práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras (1996); Origens da Habitação Social no Brasil (1998).

Pedro Paulo Martoni Branco

Economista FEA-USP, Pós-Graduação nas áreas de economia, história e ciências sociais; Atualmente, Assessor Especial da Secretária de Emprego e Relações de Trabalho do Estado de São Paulo e Consultor da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Programa de Modernização do Poder Executivo Federal realizado através do PNUD com apoio do BID; Diretor Executivo da Fundação SEADE, 1991-2000 e presidente da CDHU, 1984-1987; Consultor da Agência de desenvolvimento Econômico do Grande ABC; Representante do Governo do Estado de São Paulo no Conselho Superior da Central de trabalho e Renda da CUT; Conselheiro do Instituto Cidadania; Autor de vários trabalhos publicados, livros (em co-autoria), artigos e relatórios de pesquisa (individuais e em co-autoria) nas áreas de habitação e desenvolvimento urbano, economia do trabalho e outros temas.

Curriculos dos Coordenadores Temáticos do Projeto Moradia

Nome do(a) Coordenador(a)

Nome do(a) Coordenador(a)
Endereço
Cidade/Estado/CEP
Telefone

Nome do(a) Coordenador(a)

Nome do(a) Coordenador(a)
Endereço
Cidade/Estado/CEP
Telefone

Nome do(a) Coordenador(a)

Nome do(a) Coordenador(a)
Endereço
Cidade/Estado/CEP
Telefone

Instituto Cidadania
Rua Pouso Alegre 21 - Ipiranga
São Paulo - SP - Brasil
04261-030
Fone/Fax: 0xx11 6915-7022
Correio Eletrônico: ic.moradia@uol.com.br
www.icidadania.org.br

apoio:

FAUMack Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie

ARD HAB Grupo de Pesquisa e Assessoria em Arquitetura e Urbanismo EESC-USP

LABHAB Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos FAU-USP

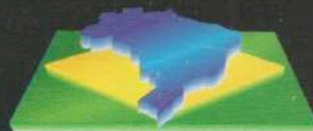
CUT Assessoria da Representação no Conselho Curador do FGTS

DCE Diretório Central dos Estudantes da Universidade Mackenzie

ANTP Associação Nacional de Transporte Público

parceria

FUNDAÇÃO
FUNDAÇÃO DIRUBA GUIMBRÃES



INSTITUTO
CIDADANIA

parceria

