

| 1112 | POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO HOJE: PRODUÇÃO HABITACIONAL PRIVADA DE MERCADO COM RECURSOS DO SBPE COMO AÇÃO DOMINANTE

Nelson Baltrusis, Glória Cecília dos Santos Figueiredo

Resumo

Na implementação das Políticas Públicas Habitacionais os agentes estatais buscam viabilizar e definir condicionantes para uma produção habitacional formalizada. Isso implica em processos de produção social do ambiente construído que instituem usos e ocupações do espaço destinados à moradia. A regulação desenvolvida pela Política Nacional de Habitação também define condicionantes que afetam promoções imobiliárias conduzidas por agentes privados. Dito de outro modo, a atual Política Nacional de Habitação incide nos termos da produção habitacional pública e privada. O presente artigo propõe uma aproximação dos desdobramentos da Política Nacional de Habitação (PNH), por meio de evidências empíricas quanto à destinação e origem de recursos, definidas a partir de sua regulação. O cenário abordado suscita uma séria reorientação de concepção da PNH, no sentido de se compatibilizar os níveis e modos de oferta de recursos para a produção habitacional com relação aos tamanhos e abrangência dos diferentes grupos de demanda, priorizando-se com isso, e obviamente, os contingentes populacionais com maior vulnerabilidade em relação a tais necessidades.

Palavras-chave: Política Nacional de Habitação – habitação de interesse social – habitação de mercado – urbanização – produção do espaço.

Políticas Públicas Habitacionais, Produção do Espaço e Urbanização

Na implementação das Políticas Públicas Habitacionais os agentes estatais buscam viabilizar e definir condicionantes para uma **Produção Habitacional Formalizada**. Isso implica em processos de produção social do ambiente construído que instituem usos e ocupações do espaço destinados à moradia. Trata-se de uma produção imobiliária específica, voltada para o acesso e a utilização de bens residenciais, equipamentos, redes de infraestrutura, mobiliários e outros elementos de urbanização, constituintes da atividade social da moradia.

O caráter de formalização da habitação diz respeito à instituição de usos e ocupações espaciais destinados à moradia em conformidade com a ordem urbanística instituída pelo poder de regulação estatal e aos interesses que ele representa. Esta ordem refere-se ao enquadramento do ambiente construído em questão nas legislações e normatizações de ordenamento, uso e ocupação do espaço, tais como planos diretores e zoneamentos municipais, legislações ambientais etc.

Outro aspecto crucial para a legitimação da formalização da habitação, requerida pelas políticas públicas habitacionais, vincula-se ao controle jurídico da propriedade imobiliária, adquirido, sobretudo, através do “poder de despesas monetárias” dos agentes (Abramo, 2007, p. 165-173).

Os condicionantes instituídos pelas políticas públicas habitacionais indicam sua participação no acirramento, atenuação ou reorientação das desigualdades espaciais dos processos de urbanização, pondo a termo, as competências dos agentes estatais correlatos.

Torna-se importante, pois, analisar os desdobramentos dos conteúdos de tais políticas nas condições de realização da produção imobiliária específica de ambiente construído destinados à moradia, dado que essa é a atividade social predominante nas destinações de usos e ocupações espaciais dos processos de urbanização contemporâneos.

A Política Nacional de Habitação

A União é um dos diferentes agentes sociais dentre a miríade que atua na produção imobiliária. Os conflitos, relações e articulações entre estes diversos agentes, seus interesses, intencionalidades e abrangência de ação engendram uma transescalaridade constituinte da tessitura socioespacial dos processos de urbanização contemporâneos (Castro, 1995, Sposito, 2011).

A vigente Política Nacional de Habitação (PNH) surge na esteira da criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003, numa renovação institucional referenciada pelas diretrizes do Estatuto da Cidade e pela plataforma do Movimento Nacional de da Reforma Urbana (MNRU). A instituição do MCidades foi saudada como um marco histórico, na medida em que anunciava uma perspectiva de política urbana marcada pela articulação e transversalidade temática, bem como uma retomada dos investimentos para a produção habitacional de interesse social.

A partir do Ministério das Cidades e da formulação coletiva de princípios e diretrizes para uma nova política nacional de desenvolvimento urbano na Conferência Nacional das Cidades de 2003, são delineados os termos da atual Política Nacional de Habitação (PNH), através dos seguintes princípios, componentes e instrumentos (*cf* MCidades, 2004):

Princípios

- Direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo;
- Moradia digna como direito e vetor de inclusão social;

- Função social da propriedade urbana, por meio da implementação dos instrumentos de reforma urbana;
- Questão habitacional como uma política de Estado;
- Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade;
- Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

Componentes

- Integração urbana de assentamentos precários;
- Produção da habitação;
- Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano.

Instrumentos

- O Sistema Nacional de Habitação;
- O desenvolvimento institucional;
- O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação;
- O Plano Nacional de Habitação.

A implementação da PNH que vem sendo realizada pela União está centrada, principalmente, em normatizações, mecanismos e dispositivos que permitem uma disponibilização de recursos para a produção habitacional, destacando-se:

- Regulação do mercado privado para ampliação do atendimento da provisão habitacional da “classe média”, no que diz respeito ao direcionamento de recursos financeiros. Tal regulação se deu através da aprovação da Leis Federais Nº 10.391/2004, Nº 11.033/2004, Nº 11.196/2005 e Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) que viabilizaram mecanismos para a segurança jurídica das operações de financiamento do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), a exemplo da alienação fiduciária e do patrimônio de afetação (Maricato, 2011, pp. 59-60) e

- Priorização da destinação dos recursos públicos federais para atendimento da população em situação de déficit habitacional com rendimentos mensais de até cinco salários mínimos, por meio de mecanismos como:

- a) A exigência de aporte de no mínimo 60% dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para Habitação Popular, através da Resolução Nº 460/2004 do Conselho Gestor do FGTS;

- b) A criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), através da Lei 11.124/2005;

c) A vigência do Plano de Aceleração do Crescimento (Ministério do Planejamento, 2012).

d) A instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (MCidades, 2009, 2012).

As normatizações, mecanismos e dispositivos elencados acima fazem emergir inovações que apontam para uma atualização da PNH, quando comparada a políticas públicas habitacionais anteriores, a exemplo da política nacional da era BNH. Neste sentido, podemos apontar algumas novidades, em termos de regulação:

- A ativação do SBPE no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) para o financiamento da produção privada de habitação e do crédito para a aquisição de imóveis, o que permite que o mercado imobiliário brasileiro passe a ser estruturado, principalmente, através de fontes de captação dos bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário, que se “concentram nos depósitos captados do público (depósitos à vista, depósitos a prazo e depósitos de poupança), denominados na literatura internacional como *core deposits*” (Silva, 2010, pp. 42-46).

- A emergência do SBPE como fonte de financiamento privado significativa diminui a pressão da demanda demográfica abastada pelos recursos do FGTS. Isto permite que se possa exigir que no mínimo 60% dos recursos deste fundo dos trabalhadores sejam destinados para a chamada habitação popular (*cf* Resolução Nº 460/2004 do Conselho Gestor do FGTS).

- A criação do FNHIS, no âmbito do SNHIS, possibilita aportar recursos subsidiados dos três entes federativos para atendimento habitacional dos grupos sociais mais vulneráveis e sem capacidade de despesa para habilitação no crédito financeiro. O FNHIS destina investimentos exclusivamente para a produção habitacional estatal, de iniciativa de Estados e Municípios. Além disso, este fundo público permite um maior controle social pela exigência da participação em suas definições de grupos da sociedade civil integrantes do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) e do Conselho Gestor do FNHIS.

- Com relação à questão habitacional, o PAC, notadamente na sua primeira fase, vai destinar um montante significativo de recursos para investimentos em intervenções públicas de urbanização de assentamentos precários.

- A emergência do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009 vai instaurar uma massiva produção privada de habitação supostamente de interesse social, através do financiamento do setor da Construção Civil e de Empresas Imobiliárias, bem

como fornecendo crédito para a parcela da população considerada de baixa renda com capacidade de endividamento.

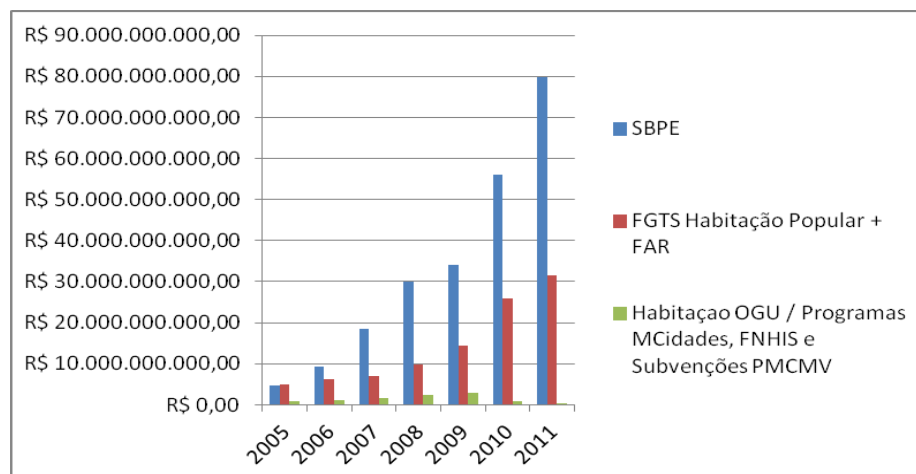
Desdobramentos da Política Nacional de Habitação na produção habitacional estatal: destinação de recursos de 2005 a 2011 e ações

A articulação de aspectos que caracterizam a operação destes programas e modalidades de investimento ou financiamento com as condições de realização da produção imobiliária é possível delinear configurações de ações produzidas a partir da implementação da PNH. Para tanto, foi considerado o histórico da destinação de recursos relativos à PNH, no período de 2005 até 2011, compreendendo: 1) os valores realizados do Orçamento Geral da União (OGU)ⁱ, 2) os valores contratados de financiamentos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviçoⁱⁱ (FGTS) - concedidos pelos agentes financeiros aos mutuários finais na área de habitação - e 3) os valores contratados de financiamentos com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimoⁱⁱⁱ (SBPE), sendo essas as três principais fontes de investimentos e financiamentos da PNH e dos seus programas. O ano de 2005 foi escolhido como marco inicial deste histórico, considerando que nesse ano foi aprovada a lei que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, base legal que deveria balizar as políticas públicas habitacionais, incluindo a PNH.

O gráfico a seguir expressa os níveis anuais de destinação de recursos no âmbito da PNH, considerando suas três principais fontes de investimentos e financiamentos habitacionais:

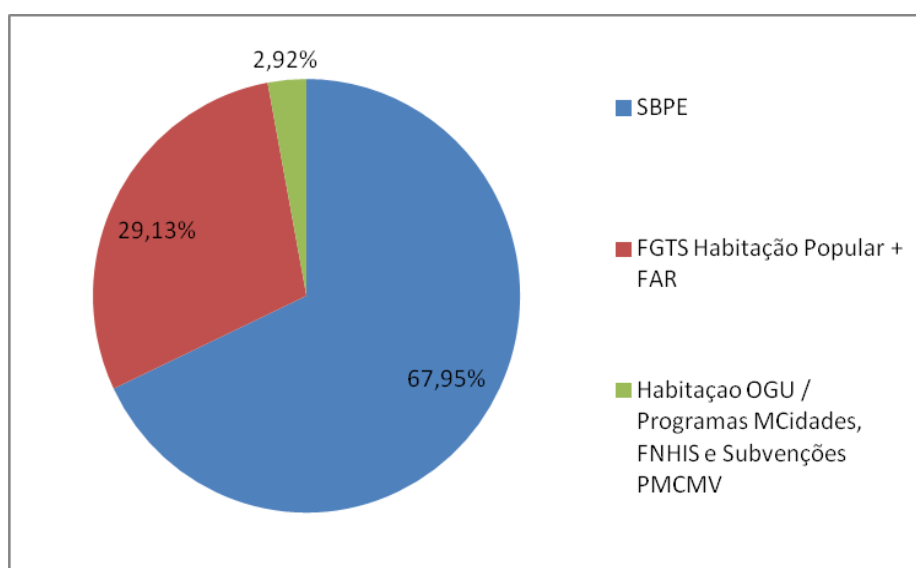
Considerando os recursos aportados pelas três fontes indicadas, tem-se que os recursos destinados no âmbito da PNH totalizaram R\$ 342.182.638.954,00. Pode-se já constatar, inequivocamente, o domínio dos recursos do SBPE, indicando condições para uma majoritária produção habitacional de mercado, em detrimento da produção de interesse social.

Gráfico 1: Variação anual da destinação de recursos da PNH por fonte - Brasil 2005 a 2011.



Elaborado pelos autores com base em Ministério do Planejamento (2006b, 2007b e 2008b, 2009b, 2010b, 2011b e 2012), FGTS e Conselho Curador do FGTS (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012) e Banco Central (2012).

Gráfico 2: Percentual de participação das fontes de recursos da PNH - Brasil, acumulado 2005 a 2011.



Elaborado pelos autores com base em Ministério do Planejamento (*op. cit.*), FGTS e Conselho Curador do FGTS (*op. cit.*) e Banco Central (*op. cit.*).

Articulando as definições da PNH com as condições da produção imobiliária, origem dos investimentos ou financiamentos, modalidades de programas e os usos e ocupações espaciais propostos, pode-se delinear quatro tipos de ações gerais de produção habitacional:

1. Produção habitacional estatal de interesse social direta ou licitada

- Origem dos recursos:

a) OGU relativo aos programas e ações de responsabilidade do Ministério das Cidades - parte deles com responsabilidade de gestão orçamentária compartilhada com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - com exceção das subvenções do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV);

b) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), nos recursos destinados para financiamento da produção habitacional por entes públicos, através dos programas / modalidades de financiamento Carta de Crédito Associativo - COHAB, Pró-Moradia e Fundo de Arrendamento Residencial - FAR.

- Programas / Modalidades de investimento ou financiamento:

Pela apreciação dos programas e modalidades de financiamento caracterizadas na ação produção habitacional estatal de interesse social direta ou licitada da PNH, os Programas do MCidades e FNHIS com recursos do OGU aparecem como aqueles que contam com a maior parte dos recursos deste conjunto, representando 61,98% de um total de R\$ 12.454.845.509,00.

Quando se considera cada programa ou modalidade de financiamento individualmente, tem-se que são os financiamentos do FGTS, através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), a linha que conta com maior destinação do total de recursos considerados, correspondendo a 22,18%.

- O agente estatal é promotor imobiliário: Estados e Municípios através de órgãos de desenvolvimento urbano ou habitacionais, Companhias de habitação ou similares.

- Usos e ocupações do Espaço:

a) uso residencial ou residencial misto, relativo a empreendimentos imobiliários produzidos com recursos dos programas voltados à provisão, construção, aquisição ou reabilitação de imóveis. Ocupações correspondentes: edificações na forma de casas, conjuntos habitacionais e edifícios verticalizados;

b) usos institucionais complementares e constituintes da atividade social da moradia, relacionados aos empreendimentos de programas urbanização de assentamentos precários. Ocupações correspondentes: obras, artefatos e edificações destinadas ao abastecimento de água, pavimentação e obras viárias, ligações domiciliares de energia elétrica e iluminação pública, esgotamento sanitário, drenagem, resíduos sólidos, equipamentos comunitários públicos, bem como intervenções de recuperação ambiental.

Quadro 1: Unidades produzidas e recursos destinados para Produção habitacional estatal de interesse social direta ou licitada. Brasil, 2005 a 2011.

Programa / Modalidade de investimento ou	UHs*	Valor realizado R\$	%
--	------	---------------------	---

financiamento	2005-2011	2005-2011	
Habitação de Interesse Social / Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social - MCidades / FNHIS	6.193	R\$ 510.591.875	4,10%
Habitação de Interesse Social / Ação Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda - MCidades / FNHIS	17.970	R\$ 346.648.021,00	2,78%
Habitação de Interesse Social / Ação Subsídio à Habitação de Interesse Social (Lei nº 10.998, de 2004 / PSH)** - Operações Especiais - Op. Of Crédito / FNHIS Sup.	159.952	R\$ 1.132.018.423,00	9,09%
Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários / Ação Apoio à Infra Estrutura Urbana em Assentamentos Precários Comunidade da Rocinha RJ - MCidades	55.714	R\$ 58.500.000,00	0,47%
Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários / Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários - MCidades / FNHIS	23.565	R\$ 1.560.880.854	12,53%
Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários / Ação Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado) - MCidades	237.709	R\$ 34.857.083,00	0,28%
Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários / Ação Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado) - MCidades / FNHIS	2.715	R\$ 3.649.445,00	0,03%
Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários / Ação Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários - MCidades	178.758	R\$ 2.720.340.004,00	21,84%
Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários / Ação Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (Habitar- Brasil) - MCidades	13.061	R\$ 1.352.594.804,00	10,86%
Subtotal Programas do MCidades e FNHIS com recursos do OGU	695.637	R\$ 7.720.080.509,00	61,98%
Carta de Crédito Associativo - COHAB	22.883	R\$ 155.979.000,00	1,25%
Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	189.090	R\$ 2.762.143.000,00	22,18%
Pró-Moradia	638.125	R\$ 1.816.643.000,00	14,59%
Subtotal Programas e modalidades de financiamento do FGTS	850.098	R\$ 4.734.765.000,00	38,02%
Total Produção habitacional estatal de interesse social direta ou licitada	1.545.735	R\$ 12.454.845.509,00	100,00%

*Unidades habitacionais produzidas ou contratadas.

**Total de unidades habitacionais contratadas, estimada em função dos valores máximos de subsídio complementação por contrato de financiamento, cf. Ministério da Fazenda e Ministério das Cidades (2005 e 2006).

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Ministério do Planejamento (2006b, 2007b, 2008b, 2009b, 2010b, 2011b, 2012) e FGTS e Conselho Curador do FGTS (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012).

Tendo por base as informações dispostas no Quadro 1, se forem agrupados, de um lado, todos os programas e linhas de financiamento voltados para provisão, construção, aquisição ou reabilitação de imóveis de uso residencial ou residencial misto, e de outro lado

todos os programas e linhas de financiamento relativas a empreendimentos de urbanização de assentamentos precários, constata-se que esse último grupo é aquele que conta com a maior destinação dos recursos voltados para a produção habitacional estatal de interesse social direta ou licitada, com uma participação de 60,60% do total.

- Acesso à terra: doação, concessão, arrendamento ou alienação dos imóveis públicos produzidos pelos programas habitacionais para utilização pelos seus beneficiários ou regularização da titulação patrimonial em favor dos beneficiários no caso de empreendimentos de urbanização de assentamentos precários.

- Crédito para a produção: Investimentos e financiamentos disponibilizados por programas do MCidades, FNHIS e FGTS para os agentes estatais promotores, complementados com contrapartida de recursos orçamentários dos próprios agentes.

- Atividade construtiva: geralmente licitada para execução por empresas construtoras, mas também pode ser feita por execução direta (Lei Nº. 8.666/1993). Nesse aspecto destaca-se a perda de importância das companhias públicas de habitação (COHABs) em detrimento do setor da construção civil empresarial.

- Consumo do espaço: acesso aos beneficiários de baixa renda dos programas habitacionais públicos de forma subsidiada parcial ou totalmente.

2. Produção habitacional privada de interesse social

- Origem dos recursos:

- a) OGU, especificamente as subvenções do PMCMV, iniciadas em 2009;

- b) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), nos recursos destinados para financiamentos da produção privada de habitação popular ou para aquisição de imóveis por pessoa física, através dos programas / modalidades de financiamento Apoio à Produção e Carta de Crédito Individual.

- Programas / Modalidades de investimento ou financiamento:

Examinando a destinação de recursos para os programas e modalidades de financiamento, enquadradas na ação Produção habitacional privada de interesse social, nota-se que são os programas e linhas de financiamento do FGTS o grupo que conta com a maior parte dos recursos desta ação, representando 97,56% de um total de R\$ 92.846.406.535,00.

Quadro 2: Unidades produzidas e recursos destinados para Produção habitacional privada de interesse social. Brasil, 2005 a 2011.

Programa / Modalidade de investimento ou financiamento	UHs*	Valor realizado ou contratado R\$	%
--	------	-----------------------------------	---

	2005-2011	2005-2011	
Operações Especiais Outros encargos especiais / PMCMV - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) - MCidades	NI	R\$ 43.317.810,00	0,05%
Operações Especiais Outros encargos especiais / PMCMV - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) - MCidades	NI	R\$ 75.000.000,00	0,08%
Operações Especiais Outros encargos especiais / PMCMV - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) - MCidades	NI	R\$ 450.000.000,00	0,48%
Operações Especiais Outros encargos especiais / PMCMV - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR - MCidades	NI	R\$ 1.393.716.725,00	1,50%
Operações Especiais Outros encargos especiais / PMCMV - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS - MCidades	NI	R\$ 300.000.000,00	0,32%
Subtotal Programas do MCidades com recursos do OGU - PMCMV	-	R\$ 2.262.034.535,00	2,44%
Apoio à Produção	454.268	R\$ 29.716.019.000	32,01%
Carta de Crédito Individual	1.949.448	R\$ 60.868.353.000	65,56%
Subtotal Programas e modalidades de financiamento do FGTS	2.403.716	R\$ 90.584.372.000,00	97,56%
Total Produção habitacional privada de interesse social	2.403.716	R\$ 92.846.406.535,00	100,00%

*Unidades habitacionais produzidas ou contratadas.

NI: Não informado.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Ministério do Planejamento (2010b, 2011b, 2012) e FGTS e Conselho Curador do FGTS (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012).

Quando se considera cada programa ou modalidade de financiamento individualmente, é a modalidade Carta de Crédito Individual do FGTS, a linha que conta com maior destinação do total de recursos considerados, correspondendo a 65,56% desse montante.

- As empresas imobiliárias e do setor da construção civil são as promotoras.

- Usos e ocupações do Espaço:

a) uso residencial ou residencial misto, relativo a empreendimentos imobiliários produzidos com recursos dos programas voltados à provisão, construção, aquisição ou reabilitação de imóveis. Ocupações correspondentes: edificações na forma de casas, conjuntos habitacionais e edifícios verticalizados.

Tendo por base as informações dispostas no Quadro 2, pode-se afirmar que 100% dos programas e linhas de financiamento dentro da ação Produção habitacional privada de

interesse social são voltados para provisão, construção, aquisição ou reabilitação de imóveis de uso residencial ou residencial misto.

- Acesso à terra: a empresa promotora utiliza imóvel do seu estoque patrimonial, doado por ente estatal ou adquirido para a produção imobiliária.

- Crédito para a produção: financiamento da produção habitacional para as empresas promotoras, através de subsídios do OGU, via PMCMV e ou financiamentos do FGTS, complementado com recursos próprios das empresas e ou com parte da receita da comercialização dos imóveis produzidos.

- Atividade construtiva: executada pela empresa promotora ou empresa contratada pela mesma.

- Consumo do espaço: comercialização por venda viabilizada por financiamentos e subvenções estatais aos adquirentes mutuários de baixa renda ou que demandam subsídios parciais para equilibrar ou complementar suas capacidades de despesa.

3. Produção habitacional privada de mercado

- Origem dos recursos: financiamentos da produção habitacional privada no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), por meio de recursos de captação dos bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário, principalmente os depósitos captados do público.

- Programas / Modalidades de investimento ou financiamento:

Quadro 3: Unidades produzidas e recursos destinados para Produção habitacional privada de mercado. Brasil, 2005 a 2011.

Programa / Modalidade de investimento ou financiamento	UHs* 2005- 2011	Valor contratado R\$ 2005 - 2011	%
Aquisição Imóvel Novo	266.758	R\$ 38.213.919.557	16,43%
Aquisição Imóvel Usado	722.118	R\$ 88.151.492.016	37,91%
Construção Empresário	808.449	R\$ 98.244.419.880	42,25%
Construção Pessoa Física	70.410	R\$ 7.513.808.373	3,23%
Material de Construção Empresário	181	R\$ 11.914.267	0,01%
Material de Construção Pessoa Física	18.929	R\$ 389.259.817	0,17%
Subtotal modalidades de financiamento do SBPE	1.886.845	R\$ 232.524.813.910,00	100,00%
Total Produção habitacional privada de mercado	1.886.845	R\$ 232.524.813.910,00	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Estatísticas Básicas do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) sobre os financiamentos imobiliários e habitacionais concedidos com recursos do SBPE no período de 2005 a 2011, elaboradas pelo Banco Central do Brasil (BCB, 2012).

Examinando a destinação de recursos para as modalidades de financiamento, enquadradas na ação produção habitacional privada de mercado, nota-se que todas as linhas de financiamento estão no âmbito do SBPE, totalizando R\$ 232.524.813.910,00.

Quando se considera cada modalidade de financiamento individualmente, é a modalidade Construção para Empresário a linha que conta com maior destinação do total de recursos considerados, equivalendo a 42,25% desse montante.

- As empresas imobiliárias ou do setor da construção civil são principais promotoras, mas também é possível a promoção imobiliária por pessoas físicas. A julgar pelos pesos das modalidades de financiamento do SBPE de Construção e de Material de Construção, voltadas para pessoa física, essa promoção é pouco representativa, já que essas linhas equivalem, respectivamente, a 3,23% e 0,17% do total de recursos do SBPE, contratados de 2005 a 2011.

- Usos e ocupações do Espaço:

a) Uso residencial majoritário, relativo a empreendimentos imobiliários produzidos com recursos dos financiamentos voltados à provisão, construção, aquisição ou reabilitação de imóveis. Ocupações correspondentes: edificações na forma de casas, conjuntos habitacionais e edifícios verticalizados.

De modo geral todos os programas e linhas de financiamento dentro da ação Produção habitacional privada de mercado são voltados para provisão, construção, aquisição ou reabilitação de imóveis de uso residencial. Considera-se que “o mercado imobiliário é o principal vetor de estruturação do uso residencial do solo formal das grandes cidades latino-americanas” (Abramo, 2007, pp. 44-50).

- Acesso à terra: as empresas promotoras utilizam imóvel do seu estoque patrimonial ou adquirido para a produção imobiliária.

- Crédito para a produção: financiamento da produção habitacional para as empresas promotoras, complementado com recursos próprios das empresas e ou com parte da receita da comercialização dos imóveis produzidos.

- Atividade construtiva: executada pela empresa promotora ou empresa contratada pela mesma.

- Consumo do espaço: comercialização por venda viabilizada por financiamentos no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação e pela capacidade de endividamento dos mutuários adquirentes, sem necessidade de subsídios estatais.

4. Produção habitacional associativa

- Origem dos recursos: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), nos recursos destinados para financiamentos da produção associativa de habitação por coletividades associadas, tais como entidades da sociedade civil, associações, cooperativas, sindicatos, condomínios e pessoas jurídicas que atuam na produção habitacional.

- Programas / Modalidades de investimento ou financiamento:

Quadro 4: Unidades produzidas e recursos destinados para Produção habitacional associativa. Brasil, 2005 a 2011.

Programa / Modalidade de investimento ou financiamento	UHs* 2005- 2011	Valor contratado R\$ 2005 - 2011	%
Carta de Crédito Associativo Entidades	120.530	R\$ 875.344.000	20,09%
Programa Carta de Crédito Associativo	167.744	R\$ 3.481.229.000	79,91%
Subtotal modalidades de financiamento do FGTS	288.274	R\$ 4.356.573.000,00	100,00%
Total Produção habitacional associativa	288.274	R\$ 4.356.573.000,00	100,00%

*Unidades habitacionais produzidas ou contratadas.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em FGTS e Conselho Curador do FGTS (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012).

Examinando a destinação de recursos para as modalidades de financiamento, enquadradas na ação produção habitacional associativa, nota-se que todas as linhas de financiamento estão no âmbito do FGTS, totalizando R\$ 4.356.573.000,00.

Quando se considera cada modalidade de financiamento separadamente é a modalidade Programa Carta de Crédito Associativo a linha que conta com maior destinação do total de recursos considerados, equivalendo a 79,91% desse montante.

- As coletividades associadas são as promotoras.

- Usos e ocupações do Espaço:

a) uso residencial ou residencial misto, relativo a empreendimentos imobiliários produzidos com recursos dos programas voltados à provisão, construção, aquisição ou reabilitação de imóveis. Ocupações correspondentes: edificações na forma de casas, conjuntos habitacionais e edifícios verticalizados.

Tendo por base as informações dispostas no Quadro 4, pode-se afirmar que 100% dos programas e linhas de financiamento dentro da ação Produção habitacional associativa são voltados para provisão, construção, aquisição ou reabilitação de imóveis de uso residencial ou residencial misto.

- Acesso à terra: as coletividades associadas promotoras utilizam imóvel do seu estoque patrimonial, doados ou concedidos por agentes estatais ou adquiridos pelas próprias coletividades associadas para a produção imobiliária.

- Crédito para a produção: financiamento da produção habitacional para as coletividades associadas promotoras através de financiamentos do FGTS, complementado com recursos próprios das coletividades associadas.

- Atividade construtiva: executada através de autogestão pela entidade ou empresa contratada pela mesma.

- Consumo do espaço: acesso aos beneficiários dos programas de produção habitacional associativa, organizados pela entidade promotora, de forma subsidiada parcial ou totalmente.

Ao se comparar a participação de cada uma das quatro ações delineadas da produção habitacional da PNH, no que diz respeito aos recursos destinados para cada uma das mesmas no período de 2005 a 2011, constata-se que a produção habitacional privada de mercado é a mais expressiva, correspondendo a 67,95% do total dos valores de recursos realizados ou contratados.

Territorialidade de produção da PNH	UHs* 2005- 2011	Valor realizado ou contratado R\$ 2005 - 2011	%
Produção habitacional estatal de interesse social direta ou licitada	1.545.735	R\$ 12.454.845.509,00	3,64%
Produção habitacional privada de interesse social	2.403.716	R\$ 92.846.406.535,00	27,13%
Produção habitacional privada de mercado	1.886.845	R\$ 232.524.813.910,00	67,95%
Produção habitacional associativa	288.274	R\$ 4.356.573.000,00	1,27%
Total	6.124.570	R\$ 342.182.638.954,00	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Podemos concluir assim que a produção habitacional de mercado se constitui na ação dominante da atual Política Nacional de Habitação. Isso aponta para uma questão crucial, o fato da PNH estar estruturada em uma situação de desequilíbrio na medida em que as suas ações de produção habitacional de interesse social, pública ou privada, possuem pesos muito menos significativos, comparativamente ao da produção habitacional privada de mercado, apesar de serem aquelas que são direcionadas a maior contingente da demanda demográfica com necessidades habitacionais.

Questões para o debate

O cenário abordado suscita uma séria reorientação de concepção da PNH, no sentido de se compatibilizar os níveis e modos de oferta de recursos para a produção habitacional com relação aos tamanhos e abrangência dos diferentes grupos de demanda, priorizando-se com isso, e obviamente, os contingentes populacionais com maior vulnerabilidade em relação a tais necessidades. Esses segmentos estão concentrados nos

arranjos familiares enquadrados na denominação economicista de população de baixa renda, cujo limite de renda domiciliar mensal é o de três salários mínimos. Para esta perspectiva também é fundamental recuperar e atualizar os cenários e projeção de metas de atendimento habitacional propostos no Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) que, a julgar pelos aspectos da PNH abordados neste artigo, não estão sendo considerados. O PLANHAB apresentou uma consistente articulação entre grupos de atendimento e fontes de recursos, com priorização dos grupos com menores níveis de renda (MCidades, 2009, pp. 165-187).

A tendência dominante da ação da produção habitacional privada com recursos do SBPE na PNH exige ajustes de concepção e normativos, que potencializem um maior equilíbrio através da ampliação da destinação de recursos voltados para a produção habitacional de interesse social, sobretudo pelos agentes públicos. Nesse sentido, um aspecto a ser problematizado é o fato de que 64,40% dos recursos habitacionais do OGU tiveram sua destinação sob a responsabilidade do Ministério das Cidades e apenas 35,60% pelo FNHIS. Apesar do FNHIS ter sido criado com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas e políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, esse desequilíbrio evidencia um enfraquecimento do mesmo, bem como da oferta de subsídios mais amplos para os segmentos mais vulneráveis.

Para além da exigência de se compatibilizar os níveis de recursos com os tamanhos e prioridades de demanda, torna-se cada vez mais urgente constituir concepções de políticas públicas habitacionais com capacidade de instaurar o uso de interesse social no domínio imobiliário dos agentes privados. Tal orientação reclama também uma efetividade da articulação interfederativa e intergovernamental, enfatizando-se as responsabilidades municipais com o ordenamento do uso e ocupação do espaço, bem como com a provisão de serviços públicos essenciais, mas que não desconsidere as assimetrias de distribuição dos recursos tributários entre os três entes, nem a omissão generalizada dos Estados e Municípios em relação a políticas regionais que enfrentem as problemáticas do fenômeno de urbanização metropolitano e regional.

Uma questão relevante diz respeito ao atual limite da renda mensal domiciliar dos beneficiários dos programas de financiamento de habitação popular com recursos do FGTS, que é de R\$ 5.400,00 (Resolução do Conselho Gestor do FGTS Nº 669/2011) equivalente a nove salários mínimos vigentes. Esse valor encontra-se acima do limite de três salários mínimos (R\$ 1.866,00) de renda domiciliar mensal da família considerada de baixa renda, nos termos do Decreto Nº 6.135/2007 já comentado.

O raciocínio acima também vale para as subvenções do PMCMV, que podem beneficiar famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00, fora por tanto do enquadramento de baixa renda que deveria ser a demanda prioritária dos recursos públicos para políticas habitacionais. Pode-se argumentar que as subvenções do PMCMV são segmentadas por fonte e que os recursos transferidos ao FAR, de 2005 a 2011, R\$ 1.393.716.725,00 ou 61,61% do total dos valores realizados desse programa, só podem beneficiar famílias com renda mensal limitada até R\$ 1.395,00, dentro, portanto, do limite de baixa renda. Contudo, no caso do PMCMV, o maior problema é que a totalidade dos seus recursos de subsídios são disponibilizados para uma produção privada, capitaneada por construtoras e empresas imobiliárias, esvaziando completamente a produção habitacional pública e diminuindo drasticamente o controle social dessa produção. Tais recursos não são aportados no FNHIS e, portanto, não passam pela gestão direta do Conselho Nacional das Cidades nem do Conselho Gestor do FNHIS, passando ao largo da exigência legal de que o SNHIS deve centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social (Art. 3º da Lei Nº 11.124/2005).

Enfatiza-se também a ocorrência de uma baixa expressividade dos programas de financiamento habitacional voltados para associações. Do total de recursos do FGTS destinados à habitação no período de 2005 a 2011, da ordem de R\$ 99,7 bilhões, apenas 4,37% corresponderam às linhas de financiamento Carta de Crédito Associativo Entidades e o Programa Carta de Crédito Associativo.

Por fim, há uma questão crucial relacionada ao SBPE. Trata-se da linha de financiamento para Construção por Empresários que foi a mais expressiva no total de R\$ 232,5 bilhões dos financiamentos concedidos neste sistema, no período analisado, equivalendo a 42,25% do montante. Isso sinaliza para o fato de que os recursos do SBPE ampliam fartamente o “poder de despesa” das empresas imobiliárias, construtoras e incorporadoras.

Nesse aspecto, o mesmo raciocínio vale para as subvenções do PMCMV com recursos do OGU utilizadas para financiar a produção habitacional pelo setor da construção civil. Esse fato faz aumentar o patrimônio privado destes agentes através da ampliação do controle jurídico da propriedade de novos imóveis, que podem ser adquiridos através destes financiamentos para a produção. Outra consequência é a ativação de processos de formação de renda imobiliária, dada a tendência de concentração de poder de decisão de localização na malha urbanizada das cidades, regiões e metrópoles conferida aos promotores imobiliários privados, através desta disponibilidade de recursos, sobretudo do SBPE. Todas

estas questões apontam para uma concepção da PNH comprometida com a intensificação da privatização do espaço urbano a serviço da racionalidade mercadológica das empresas imobiliárias, vinculadas a processos de urbanização excludentes, marcados por desigualdades socioespaciais e segregação, e que por isso precisa ser urgentemente reorientada.

Referências Bibliográficas

Abramo, Pedro. 2007. *A Cidade Caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

_____. 2009. A Cidade COM-FUSA: Mercado e a Produção da Estrutura Urbana nas Grandes Cidades Latino-Americanas. *XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, Florianópolis, ANAIS XIII ENANPUR.

Azevedo, Sergio de. 2004. A Questão da Moradia no Brasil: necessidades habitacionais, políticas e tendências. In: FERNANDES, Ana, SOUZA, Angela Gordilho (orgs.). *Habitação no Brasil: reflexões, avaliações e propostas*. Salvador, FAUFBA.

Banco Central do Brasil (BCB). 2012. *SFH – Dados Estatísticos*. Banco Central 2012. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?SFHESTAT>>. Acesso nov, 2012.

Castro, Iná Elias de. 1995. O problema da escala. In: Castro, Iná Elias de, GOMES, Paulo Cesar da Costa, CORRÊA, Roberto Lobato. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) / Conselho Curador do FGTS. *Demonstrações Contábeis do FGTS 2006*.

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) / Conselho Curador do FGTS. *Demonstrações Contábeis do FGTS 2007*.

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) / Conselho Curador do FGTS. *Demonstrações Contábeis do FGTS 2008*.

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) / Conselho Curador do FGTS. *Demonstrações Contábeis do FGTS 2009*.

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) / Conselho Curador do FGTS. *Demonstrações Contábeis do FGTS 2010*.

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) / Conselho Curador do FGTS. *Demonstrações Contábeis do FGTS 2011*.

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) / Conselho Curador do FGTS. *Demonstrações Contábeis do FGTS 2012*.

Maricato, Ermínia. 2011. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis-RJ, Vozes.

Ministério das Cidades (MCidades). 2004. *Caderno MCidades 4 Habitação: Política nacional de habitação*.

Ministério das Cidades (MCidades). 2009. *Normativos e legislação do Programa Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoes/mcmv/minha-casa-minha-vida>>, acesso 1º mai, 2009.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Ministério do Planejamento). 2012. *4º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco/balanco-completo>>. Acesso nov, 2012.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Ministério do Planejamento). *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – Ano base 2005 - Exercício 2006*.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Ministério do Planejamento). *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – Ano base 2006 - Exercício 2007*.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Ministério do Planejamento). *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – Ano base 2007 - Exercício 2008*.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Ministério do Planejamento). *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – Ano base 2008 - Exercício 2009*.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Ministério do Planejamento). *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – Ano base 2009 - Exercício 2010*.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Ministério do Planejamento). *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – Ano base 2010 - Exercício 2011*.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Ministério do Planejamento). *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – Ano base 2011 - Exercício 2012*.

Silva, Isabella Fonte Boa Rosa. 2010. *Covered Bond: Alternativa de funding para o mercado imobiliário brasileiro?* Monografia premiada no III Prêmio Abecip de Monografias em Crédito Imobiliário e Poupança.

Sposito, Maria Encarnação Beltrão. 2011. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri, SOUZA, Marcelo Lopes de, SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo, Contexto.

ⁱ Os valores realizados do OGU referem-se ao empenho liquidado, relativo à execução orçamentária dos programas habitacionais cujo órgão executor é o Ministério das Cidades.

ⁱⁱ Os valores contratados de financiamentos habitacionais com recursos do FGTS são aqueles registrados nas Demonstrações Contábeis do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, relativos à aplicação de recursos do orçamento operacional anual na área de habitação, contratados pelos agentes financeiros.

ⁱⁱⁱ Conforme Estatísticas Básicas do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) sobre os financiamentos imobiliários e habitacionais, concedidos com recursos do SBPE, no período de 2005 a 2011, elaboradas pelo Banco Central do Brasil (BCB, 2012).