

Balbim, Renato; Krause, Cleandro; Lima Neto, Vicente Correia

**Working Paper**

## Para além do Minha Casa Minha Vida: Uma política de habitação de interesse social?

Texto para Discussão, No. 2116

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Balbim, Renato; Krause, Cleandro; Lima Neto, Vicente Correia (2015) : Para além do Minha Casa Minha Vida: Uma política de habitação de interesse social?, Texto para Discussão, No. 2116, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121642>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2116

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**PARA ALÉM DO MINHA CASA MINHA  
VIDA: UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO  
DE INTERESSE SOCIAL?**

**Renato Balbim  
Cleandro Krause  
Vicente Correia Lima Neto**

The logo for IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) features the lowercase letters "ipea" in a white, sans-serif font. A bright yellow-green swoosh underline starts under the "i" and curves around the "a".

**ipea**



## PARA ALÉM DO MINHA CASA MINHA VIDA: UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL?<sup>1</sup>

Renato Balbim<sup>2</sup>

Cleandro Krause<sup>3</sup>

Vicente Correia Lima Neto<sup>4</sup>

---

1. Trata-se de compilação do texto publicado pelos autores no livro *Brasil em Desenvolvimento 2014*. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/web\\_bd\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/web_bd_vol2.pdf)>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Assessoria Técnica da Presidência (Astec) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa da Dirur do Ipea.

**Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**

**Ministro** Roberto Mangabeira Unger

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Jessé José Freire de Souza

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Alexandre dos Santos Cunha

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das  
Instituições e da Democracia**

Roberto Dutra Torres Junior

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas  
e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de  
Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

André Bojikian Calixtre

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e  
Políticas Internacionais**

Brand Arenari

**Chefe de Gabinete**

José Eduardo Elias Romão

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

JEL: R21; R28; R31.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 LINHAS GERAIS DO PROGRAMA MCMV .....	8
3 HIPÓTESES PARA UMA REVISÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL.....	10
4 PROGRAMAS E AÇÕES ALTERNATIVOS NA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL.....	19
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
REFERÊNCIAS .....	30



## SINOPSE

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), criado em 2009, teve seu *status* elevado posteriormente à política habitacional brasileira, verificando-se, desde então, um vazio no desenvolvimento de outras alternativas para a provisão habitacional. Este estudo realiza um diagnóstico da política habitacional recente brasileira, em específico do MCMV nas suas diversas formas de atuação, apontando críticas, como a baixa aderência espacial entre o *deficit* e a produção habitacional e o atendimento desigual aos quatro componentes usualmente considerados no cálculo do *deficit* habitacional, entre outras. Como modo de superação destes desafios, detalham-se duas alternativas que, conjugadas ou independentes, podem ampliar o acesso da sociedade ao direito básico de moradia: a produção social da moradia (PSM) e o serviço de locação social (SLS) da moradia.

**Palavras-chave:** Minha Casa Minha Vida; produção social da moradia; serviço de locação social da moradia; *deficit* habitacional.

## ABSTRACT

The “Minha Casa Minha Vida” program (MCMV) started in 2009 and was afterwards elevated to the status of Brazilian housing policy. Since its creation the appearance of other alternatives for housing provision has been restricted. This paper performs a diagnosis of the recent housing policy in Brazil, in particular the MCMV’s various forms of action. The article also points, as criticism, the spatial mismatch between the housing shortage and the housing production, and the unequal treatment of the housing shortage, when disaggregated into its four components, among other aspects. In order to overcome these challenges, we detail two alternatives that, combined or independent, may expand the fulfilment of housing needs: the social production of housing and the social housing rental service.

**Keywords:** Minha Casa Minha Vida; social production of housing; social housing rental service; housing shortage.



## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo recupera análises recentes acerca dos esforços da sociedade brasileira, sobretudo do governo federal, na retomada e expansão dos investimentos em habitação de interesse social (HIS), no sentido de contribuir com o debate das políticas públicas, procurando colaborar no aprimoramento desses esforços para, efetivamente, fazer frente à diversidade de demandas e necessidades de moradia nas mais distintas situações em todo o país.

Ao longo dos últimos anos, o Ipea produziu análises sobre a política urbana em aprimoramento, com ênfase nas políticas dedicadas à HIS. De maneira muito sintética, parte-se aqui da seguinte hipótese, a ser verificada ao longo do texto: o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), ao ser elevado à categoria de política habitacional, determina princípios, mecanismos e diretrizes que não têm permitido o surgimento de programas alternativos, em face das peculiaridades do *deficit* habitacional. Ao mesmo tempo há uma limitação da expansão de modalidades “alternativas”, já previstas, que poderiam ser utilizadas com maior vigor no enfrentamento de alguns desses universos do *deficit*.

No caso das famílias em situação de ônus excessivo com o pagamento de aluguel, por exemplo, no ano de 2012 somavam-se 2,293 milhões de domicílios, o que configura o componente mais numeroso do *deficit* habitacional total, estimado, no mesmo ano, em 5,244 milhões de domicílios (Lima Neto, Furtado e Krause, 2013). Para essas famílias, entende-se que deveriam ser criadas linhas adaptadas de ação pública, viabilizando que tivessem asseguradas suas condições mínimas de moradia, sem o comprometimento de outras dimensões da vida.

Entende-se, sobretudo, que a definição de uma política de HIS deva abarcar todas as situações e necessidades presentes, coordenando a ação pública e privada via programas e ações específicos, de preferência em consonância com o marco normativo do Estatuto da Cidade, ou seja, com participação e controle social. Nesse sentido, afirma-se que a política de HIS no Brasil vive um paradoxo, uma vez que o MCMV não está incluído no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e, portanto, não está submetido ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), ambos criados pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Esta lei, anterior à própria existência do MCMV, busca assegurar que programas e ações para HIS sejam executados segundo

marcos jurídicos específicos, notadamente relativos ao controle e à participação social e ao reforço da cooperação federativa.

Em 2007, a Lei nº 11.481, que dispõe sobre regularização fundiária em imóveis da União e destinação de imóveis para fins de HIS, trouxe uma alteração à Lei do SNHIS, incluindo em suas disposições gerais, transitórias e finais a possibilidade de o Ministério das Cidades (MCidades) aplicar recursos em HIS em paralelo ao FNHIS. Nos termos do Artigo 24, § 1º, a lei faculta ao MCidades a aplicação direta, por intermédio dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos recursos do FNHIS até que se cumpram as condições previstas no Artigo 12 da lei, a saber: existência de fundos, conselhos e planos de habitação, estaduais e municipais, e demais medidas que assegurem a participação e controle social, inclusive no planejamento das ações.

Com base em estudos anteriores do Ipea, na análise das legislações específicas da Política Nacional de Habitação (leis nºs 10.098/2004, 11.124/2005 e 11.977/2009) e no histórico recente do debate sobre HIS no Brasil, sobretudo por meio do acompanhamento do Conselho Nacional das Cidades (CNC), objetiva-se aqui partir de uma análise já estruturada para detectar lacunas da ação pública de produção e provimento de HIS e sugerir alternativas, identificadas por outros atores, até mesmo pelo MCidades e/ou seu CNC.

Para tanto, este texto tem quatro seções, além desta introdução. A seção 2 trata das linhas gerais do MCMV; a seção 3 identifica e sistematiza em quatro itens as principais lacunas apresentadas pelo programa MCMV; a seção 4 busca, a partir de experiências e proposições preexistentes, elencar alternativas para o preenchimento dessas lacunas; e, por fim, a seção 5 conclui o esforço de análise deste momento recente da política habitacional.

## **2 LINHAS GERAIS DO PROGRAMA MCMV**

Desde 2009, o programa vem concentrando a maior parte da produção habitacional, tanto de interesse social como para o chamado *segmento econômico*, no Brasil. Lançado em contexto de crise financeira, tendo como um de seus objetivos ativar um processo anticíclico no crescimento econômico, o MCMV intensificou os investimentos na

produção de novas unidades habitacionais (UHs). Em sua segunda fase (MCMV 2), a partir de 2011, passou a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em sua vertente de investimentos em infraestrutura social e urbana, que inclui ações de urbanização de favelas. A terceira fase do MCMV tem como meta a produção de mais 3 milhões de UHs, somando com as fases anteriores 6,75 milhões de unidades e algo como US\$ 182 bilhões investidos e a serem comprometidos nos próximos anos.<sup>1</sup>

O MCMV conta com várias modalidades. Nas áreas urbanas, a faixa de renda familiar mensal de até R\$ 1.600 (chamada de faixa I) está contemplada por financiamentos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), cuja área de atuação compreende, *grossa modo*, as regiões metropolitanas (RMs) e as cidades com mais de 50 mil habitantes. Nas cidades menores, o programa atua por meio da Oferta Pública de Recursos (OPR). Ainda nas áreas urbanas, as famílias com renda de até R\$ 5.400 (faixa III) são atendidas por financiamentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), havendo também subsídios para as famílias com renda de até R\$ 3.275 (faixa II).

Outra modalidade do MCMV é conhecida como MCMV-Entidades (MCMV-E), que também beneficia famílias com renda de até R\$ 1.600, em áreas urbanas, em financiamentos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Nesse caso, as famílias são representadas por entidades organizadoras sem fins lucrativos, diferentemente dos empreendimentos produzidos com recursos do FAR, que são propostos por construtoras aos agentes financeiros oficiais. Estes contratam os empreendimentos sem envolvimento das famílias no processo de produção da habitação.

Por meio do MCMV-E, em tese, é possibilitado às famílias a participação e um maior controle sobre a gestão da concepção, produção e, também, do pós-morar nesses empreendimentos. O MCMV-E, portanto, enquadra-se no que é denominado Produção Social da Moradia e sucede o Programa Crédito Solidário, criado em 2004, atendendo à reivindicação de movimentos sociais de luta pela moradia (Balbim e Krause, 2010).

Assim como o FAR, o FDS também conta com aportes do Orçamento Geral da União (OGU), que possibilitam subsidiar a produção de unidades habitacionais e, portanto, reduzir as prestações pagas pelos beneficiários.

---

1. Sobre o lançamento da terceira fase do MCMV, ver: <<http://goo.gl/cq3zfw>>. Acesso em: 1º ago. 2014.

Entre as três faixas, o quantitativo de UHs contratadas distribui-se da forma a seguir: 1,61 milhão de UHs na faixa I; 1,44 milhão de UHs na faixa II; e 438 mil UHs na faixa III.<sup>2</sup> Na faixa I há uma clara predominância de investimentos por meio do FAR. Ainda, em número de UHs, estão as duas OPRs já finalizadas. O MCMV-E, por sua vez, é minoritário.

Verifica-se ao longo dos anos, sobretudo pelo papel anticíclico desempenhado pelo programa no período mais intenso da crise econômica de 2008, e analisando o distanciamento da produção do MCMV das metas e formas planejadas pelo governo federal para fazer frente ao *deficit* habitacional por meio do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013), que o MCMV vem estruturando, desde seu lançamento, a atividade econômica do setor imobiliário, realizando em grande escala o *sonho da casa própria*, também identificado como o *mito da casa própria* (Bonduki, 1998). Estas são razões suficientes para continuar tendo amplo apoio de diversos setores da sociedade, inclusive gerando expectativas quanto a sua terceira fase.

### **3 HIPÓTESES PARA UMA REVISÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL**

Com base em pesquisas anteriores acerca do programa, seu público-alvo e sua efetiva execução, pode-se afirmar que o MCMV não abarca todo o escopo de uma efetiva política habitacional adaptada à diversidade de situações brasileiras, ainda que o programa tenha sido alçado à escala de política (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013). Somam-se a isto demandas realizadas pela sociedade civil organizada ao CNC, quer por meio de suas resoluções, quer via criação de linhas de financiamento e investimento, mais ou menos descontinuadas. É possível elencar ao menos quatro tópicos que orientariam revisões do MCMV, de modo a criar alternativas mais abrangentes, incluindo tanto segmentos e setores sociais quanto condições de localização ainda não assimiladas pelo programa. As quatro subseções, a seguir, trazem conclusões sintéticas acerca da execução do programa, revelando seus limites e mesmo contradições, e constituem material fundamental como justificativa para as proposições elencadas mais à frente.

---

2. Informações apresentadas em reunião do Comitê Técnico de Habitação do CNC, em 24 de julho de 2014.

### 3.1 A produção de HIS tem baixa aderência à localização do *deficit* habitacional municipal

O indicador do *deficit* habitacional, conceitualmente, orienta a política pública habitacional, conforme consta no PlanHab (Brasil, 2009). Contudo, como apontado por Krause, Balbim e Lima Neto (2013), as metas gerais do MCMV-FAR são orientadas pelo *deficit* habitacional em cada Unidade da Federação (UF), enquanto as metas do MCMV-FGTS não o são. Os autores constataram que as últimas são mais ajustadas a um indicador de “demanda habitacional”, conforme desenvolvido pela Caixa Econômica Federal (Caixa, 2011).

Quando se examina a distribuição das UHs produzidas pelo MCMV nos municípios, constata-se a baixa aderência ao *deficit* habitacional municipal, tendo em conta, respectivamente, o FAR e o *deficit* na faixa de renda de até 3 salários mínimos (SMs), mostrando valor de correlação igual a 0,395, para o Brasil como um todo.<sup>3</sup>

Em comparação, a aderência entre a produção do FGTS – para a faixa de renda de R\$ 1.600 a R\$ 5.400 – e a respectiva demanda habitacional por município é maior, mostrando correlação de 0,6071.<sup>4</sup> Esta diferença denota a menor dificuldade do chamado segmento econômico para produzir empreendimentos habitacionais localizados onde há efetiva demanda. Isto parece acontecer, sobretudo, em função de os limites dos valores por UH serem mais elásticos, facilitando a aquisição de terrenos e dispensando a atuação das prefeituras em seu provimento, atuação esta fundamental no FAR.

A análise também foi realizada em doze áreas representativas (UFs, isoladas ou agregadas). Neste caso, constatou-se que baixos valores de correlação são associados à ausência ou insuficiência de produção habitacional em capitais estaduais, e vice-versa (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013). Contudo, na área representativa que inclui o Rio de Janeiro, ainda que a capital tenha grande presença do FAR, o que explica o alto valor

---

3. Valor do *R*-quadrado ajustado: *deficit* calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2011) e UHs contratadas pelo FAR até 12 de junho de 2012, em 776 municípios (recorte definido pela Caixa).

4. Valor do *R*-quadrado ajustado: demanda habitacional demográfica (DHDE) de 3 a 10 SMs – calculada pela Caixa para o ano de 2000 (Caixa, 2011) e UHs contratadas pelo FGTS, até 12 de junho de 2012, em 776 municípios. Este recorte contempla todas as grandes regiões e inclui as capitais, suas RMs e todos os municípios com população superior a 50 mil habitantes. Ou seja, é bastante semelhante à área de atuação do FAR, coincidindo em quase 96% com os municípios que nela estão.

da correlação, a maior parte dos empreendimentos está localizada em áreas periféricas (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011), o que não é captado pelo indicador proposto.

O que se constata é que, de maneira geral, e com maior profundidade em casos específicos e emblemáticos, como também é o da RM de São Paulo, o fator localização é um empecilho para a efetiva aderência do programa àquela que se entende ser uma das reivindicações básicas das famílias, morar mais próximo às centralidades.

### 3.2 O atendimento aos componentes do *deficit* habitacional não é equânime

O conceito amplo de *deficit* habitacional, conforme desenvolvido pela FJP (2014), incorpora quatro componentes: *i*) domicílios precários; *ii*) coabitação de mais de uma família em um mesmo domicílio; *iii*) ônus excessivo com locação para famílias com renda domiciliar de até 3 SMs em imóveis urbanos; e *iv*) domicílios alugados com adensamento excessivo, ou seja, mais de três moradores por cômodo usado como dormitório.

Por meio da análise de quatro RMs – Belém, Salvador, Belo Horizonte e Porto Alegre – e da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (Ride) do Distrito Federal, constatou-se que a distribuição intrametropolitana dos empreendimentos do FAR mostra-se mais ou menos aderente a certos componentes do *deficit* (Lima Neto, Krause e Furtado, 2014). A análise tomou como referência a divisão da média da distância euclidiana dos empreendimentos do MCMV-FAR pela média da distância dos domicílios em situação de *deficit* – correspondente ao centro de cada área de ponderação do Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, ambas ao centro de cada RM.<sup>5</sup> A melhor situação seria aquela em que o indicador de aderência proposto assumisse valor igual a 1, ou seja, uma sobreposição da distância da oferta e do *deficit* ao centro. Assim, nas RMs estudadas – especialmente nas de Fortaleza e Porto Alegre – é mais frequente que domicílios precários e em coabitação estejam mais distantes do centro das RMs; como o mesmo ocorre com os empreendimentos do MCMV-FAR, resultam valores menores (melhores) do indicador de aderência. Contudo, quando se observam os demais componentes do *deficit* – ônus e adensamento excessivos –, o indicador tende a assumir valores superiores (piores), o que é explicado pela localização mais central desses componentes.

---

5. Definiu-se *ad hoc* o centro de cada RM: um ponto correspondente ao centro administrativo e financeiro aproximado de cada RM, localizado no centro tradicional da capital.

Outra abordagem, que também pode indicar desigualdades no atendimento aos componentes do *deficit*, está baseada na renda domiciliar. Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2012 do IBGE, mais ou menos 5,78 milhões de domicílios apresentam renda até 3 SMs. Na tabela 1 e nos gráficos 1 e 2 estão apresentados os valores da renda domiciliar por decil, conforme a Pnad 2012.<sup>6</sup> Também estão apresentados valores da renda por decil dos domicílios em situação de *deficit* habitacional, em cada um de seus quatro componentes. Por fim, a coluna à direita apresenta os valores da renda por decil dos domicílios em UHs produzidas pelo MCMV-FAR.<sup>7</sup> Dada a dificuldade de apontar se o beneficiário do MCMV-FAR fazia ou não parte do *deficit* habitacional, os eventuais descolamentos das curvas de renda devem ser tratados como uma hipótese, a ser comprovada, de que o programa não esteja atendendo a certas parcelas do *deficit*.

TABELA 1

**Valores dos decis de renda domiciliar (domicílios até 3 SMs): todos os domicílios da Pnad 2012, domicílios em cada componente do *deficit* habitacional (2012) e MCMV-FAR 2013**  
(Em R\$)

Decis	Pnad	Precariedade	Coabitação	Ônus excessivo	Adensamento	MCMV-FAR 2013
1	502	166	0	400	422	365
2	622	350	166	622	660	547
3	772	600	450	622	788	618
4	900	622	622	734	852	618
5	1.050	700	700	822	980	711
6	1.216	794	822	957	1.114	766
7	1.330	902	1.000	1.100	1.250	912
8	1.500	1.230	1.232	1.244	1.400	1.094
9	1.672	1.480	1.500	1.500	1.604	1.322
10	1.866	1.866	1.866	1.866	1.866	1.841

Fonte: IBGE (2012) e pesquisa realizada pelo Ipea, em 2013, por solicitação da SNH/MCidades (não publicada).

Obs.: Valores deflacionados de 2012.

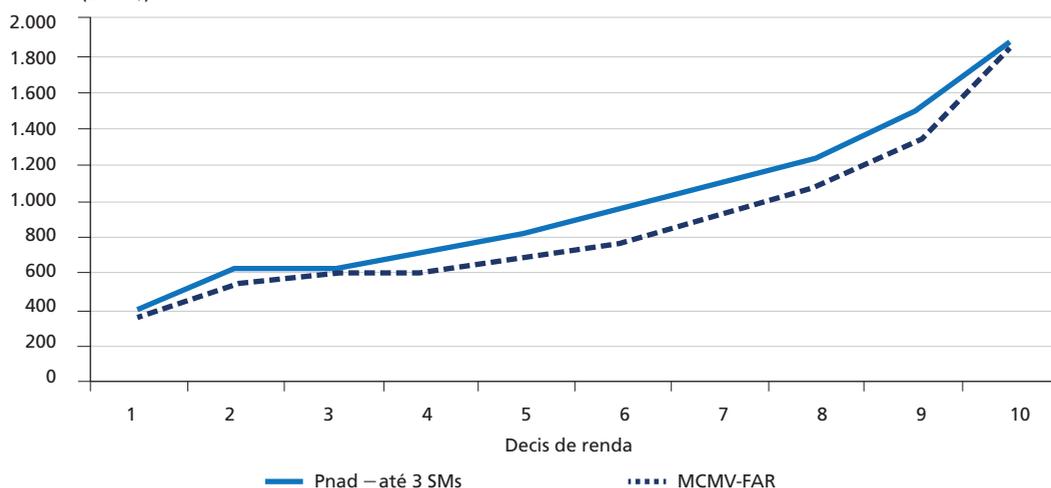
Elaboração dos autores.

6. Distribui-se a população total, da renda mais baixa até a renda mais alta, dividindo-a em dez grupos iguais; o primeiro decil mostra a renda máxima nos primeiros 10% da população de renda mais baixa; o segundo decil, nos primeiros 20%; e assim por diante.

7. Pesquisa realizada pelo Ipea nos meses de agosto e setembro de 2013 (não publicada), em empreendimentos entregues há seis meses, no mínimo, por solicitação da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do MCidades; amostra de 7.620 UHs, de abrangência nacional.

Constata-se que a distribuição da renda entre os beneficiários do MCMV-FAR mostra algum descolamento em relação à distribuição da renda dos domicílios mais pobres da população, que recebem até 3 SMs, o que pode ser interpretado como um aspecto positivo do programa: no gráfico 1, a curva da renda dos beneficiários abaixo da curva da população total (Pnad) demonstra que a renda dos primeiros é menor. Cerca de 70% dos beneficiários mais pobres do programa têm renda máxima equivalente aos 40% dos brasileiros mais pobres da faixa de renda até 3 SMs, segundo a Pnad. Ou seja, os dados analisados indicam que haveria uma priorização de famílias de menor renda no atendimento por esta modalidade.

GRÁFICO 1  
Decis de renda domiciliar (domicílios até 3 SMs): todos os domicílios da Pnad 2012 e MCMV-FAR 2013  
(Em R\$)



Fonte: IBGE (2012) e pesquisa realizada pelo Ipea, em 2013, por solicitação da SNH/MCidades (não publicada).

Obs.: Valores deflacionados de 2012.

Elaboração dos autores.

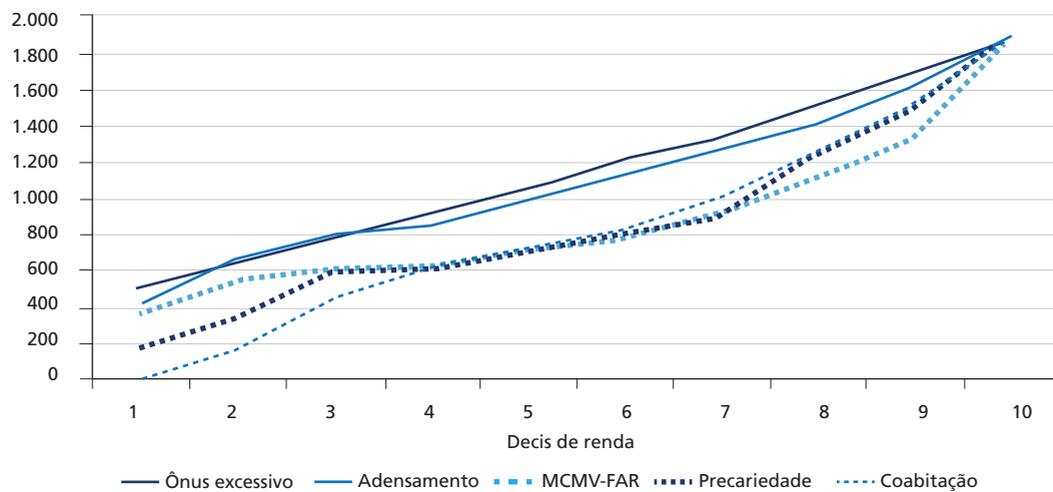
O gráfico 2 compara a distribuição da renda domiciliar dos beneficiários do MCMV-FAR com as respectivas distribuições da renda dos domicílios em cada um dos componentes do *deficit* habitacional, todos limitados à renda domiciliar máxima de 3 SMs. Nesse sentido, as curvas dos domicílios em ônus e adensamento excessivos apresentam-se acima da curva dos domicílios do MCMV-FAR, dos mesmos decis. Por sua vez, as curvas dos demais componentes apresentam maior proximidade à curva do MCMV-FAR, o que sugere maior aderência do programa aos componentes de precariedade habitacional

e coabitação, ainda que, nos primeiros decis, a renda dos domicílios nessa situação esteja bem abaixo da curva do MCMV-FAR, denotando dificuldades em seu atendimento.

GRÁFICO 2

**Decis de renda domiciliar (domicílios até 3 SMs): domicílios em cada componente do *deficit* habitacional (2012) e MCMV-FAR 2013**

(Em R\$)



Fonte: IBGE (2012) e pesquisa realizada pelo Ipea, em 2013, por solicitação da SNH/MCidades (não publicada).

Obs.: Valores deflacionados de 2012.

Elaboração dos autores.

Enfim, os dados apresentados vêm corroborar relatos divulgados sobre o MCMV entre os conselheiros do CNC, assim como discussões acadêmicas – por exemplo, os estudos organizados por Cardoso (2013). É importante reafirmar a distinta localização dos diferentes grupos que compõem o *deficit* habitacional, tanto no contexto intraurbano quanto regionalmente, revelando a necessidade de políticas específicas para cada uma das situações, sobretudo para o ônus excessivo, especialmente levando em conta que já está explicitada pelo MCidades a limitação do programa para atender a este componente do *deficit* habitacional.<sup>8</sup>

8. Conforme notícia publicada em 7 de julho de 2014, "O ministério [das Cidades] informou que o programa usa o *deficit* habitacional das pessoas com renda de até R\$ 1.600 feito pela Fundação João Pinheiro como referência para distribuição de metas, mas diz que, apesar disso, não considera que seja o melhor indicador para medir o sucesso do programa. 'O enfrentamento do *deficit* é uma ação de longo prazo e existem componentes do *deficit*, como o ônus excessivo com aluguel, que o programa não pretende atacar'" (Madeiro, 2014).

### 3.3 A política habitacional não mira (apenas) o *deficit* habitacional

É fato que a seleção de famílias para receberem o benefício da casa própria, ainda que siga critérios de prioridade, não necessariamente leva em conta que a família candidata a receber o benefício provenha de situação de moradia anterior que caracterize sua inclusão no *deficit* habitacional ou, ainda, outros critérios complementares que denotem prioridade de atendimento. Como demonstrado anteriormente, o MCMV, a depender da modalidade e faixa de renda, é mais ajustado à demanda habitacional que propriamente ao *deficit*.

É possível que a ampliação do crédito habitacional, que não é exclusiva para o MCMV-FAR, mas é especialmente acentuada em sua faixa de atendimento, capte, além do *deficit*, parcela da demanda demográfica presente ou futura, podendo-se cogitar que acelere a constituição de novos domicílios. É importante lembrar que o PlanHab, além de estabelecer como meta o atendimento de todas as famílias em *deficit* habitacional até 2023, estimou a demanda demográfica no mesmo período (2007-2023) em 27 milhões de unidades, tendo como premissa que a cada família que se formasse corresponderia a criação de um domicílio (Brasil, 2009). Este valor equivale a quase 3,4 vezes o quantitativo do *deficit* habitacional em 2006, utilizado pelo PlanHab.

Assim, o atendimento da demanda demográfica, por si só, não caracteriza um ponto negativo, uma vez que, se não atendida em tempo e em condições adequadas, poderia vir a constituir *deficit*. Quer-se revelar, tão somente, que o foco principal da política habitacional pode mostrar-se impreciso.

### 3.4 Soluções massificadas de HIS vão contra diversidades urbanas, organizacionais e familiares

Ao se analisar o conjunto de soluções de arquitetura apresentadas pelo MCMV-FAR, verifica-se que os empreendimentos com apartamentos são bastante frequentes – 36,6% do total das UHs do MCMV-FAR entregues até o final de 2012 –,<sup>9</sup> ainda que seja majoritária a construção de UHs unifamiliares. Não obstante a racionalização do processo construtivo e do uso dos terrenos, permitindo a diluição de seu valor entre as unidades habitacionais, quando se trata de apartamentos, observam-se diferenças entre as tipologias quanto aos impactos de moradia no orçamento das famílias.

---

9. Conforme dados fornecidos pela SNH e utilizados em pesquisa realizada pelo Ipea, em 2013, anteriormente citada.

A tabela 2 apresenta dados relativos à distribuição em decis dos domicílios constituídos pelas UHs produzidas pelo MCMV-FAR, considerando-se a renda domiciliar. O valor das despesas com habitação (prestação, condomínio, água e luz) em cada decil está apresentado conforme dois grupos: um constituído apenas por apartamentos e, outro, pelas demais soluções habitacionais. Inicialmente, constata-se que a renda domiciliar nos apartamentos é, em média, 8% superior à renda do outro grupo, sendo que a diferença é maior para o segundo e o terceiro decil, nos quais chega a cerca de 15%. O impacto das despesas com habitação, entre os dois grupos, é semelhante no primeiro decil, o que compromete aproximadamente 37% do rendimento com essas despesas. A partir do segundo decil, há um descolamento entre os valores calculados para os dois grupos, sendo que a porcentagem da renda comprometida com as despesas habitacionais é, em praticamente todos os decis, maior para os moradores de apartamentos.

TABELA 2

**Valores medianos da renda domiciliar e das despesas com habitação, conforme o tipo de UH, por decis da renda domiciliar; porcentagem da renda domiciliar comprometida com as despesas habitacionais (2013)**

Decis	Apartamento			Outros		
	Renda (R\$)	Despesas com habitação (R\$)	(%)	Renda (R\$)	Despesas com habitação (R\$)	(%)
1	300	110	36,67	300	111	37,00
2	600	184	30,67	600	126	21,00
3	678	165	24,34	678	124	18,29
4	700	192	27,43	679	162	23,86
5	800	150	18,75	700	150	21,43
6	900	210	23,33	800	135	16,88
7	1.000	202	20,20	878	135	15,38
8	1.200	225	18,75	1.000	158	15,80
9	1.400	185	13,21	1.278	158	12,36
10	1.840	206	11,20	1.500	164	10,93

Fonte: Pesquisa realizada pelo Ipea, em 2013, por solicitação da SNH/MCidades (não publicada).  
Elaboração dos autores.

Não há, no estudo do Ipea, dados que permitam a individualização das despesas com o pagamento de condomínio. Contudo, é bastante provável que a diferença do comprometimento da renda seja motivada por isto. Desse modo, pode-se afirmar que a racionalização do processo construtivo e o uso mais intensivo de terrenos trazem consigo um maior ônus financeiro às famílias.

As UHs do MCMV-FAR, de modo geral, têm padronização que diminui os custos ao mínimo, mas que pode deixar de atender às necessidades das famílias que não se enquadram em um padrão médio. Por seu turno, soluções mais econômicas, por exemplo, que combinem lotes urbanizados em municípios onde o preço dos terrenos seja relativamente baixo, cesta de materiais de construção e assistência técnica, como propostas pelo PlanHab, não vêm tendo utilização em grande escala. Verificou-se que outro aspecto das soluções massificadas está caracterizado pela priorização da produção habitacional por empreiteiras, ante outras formas elencadas pelo PlanHab (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013): a produção do MCMV para a faixa I já havia, em 2012, excedido as metas previstas pelo PlanHab para a produção habitacional a cargo de empreiteiras,<sup>10</sup> visando ao atendimento do *deficit* habitacional em todos os tipos de municípios com menos de 100 mil habitantes e fora de RMs.<sup>11</sup>

Os tópicos tratados, em seu conjunto, revelam que há espaço para outras soluções de habitação – tipologias construtivas, arranjos organizacionais e de financiamento, formas de posse da moradia etc. – na política habitacional brasileira para as famílias de baixa renda. Estas soluções poderiam dar conta de lacunas observadas no período recente, no qual predominam e contrastam, por um lado, o uso da propriedade plena do bem habitacional e, por outro, o afastamento dos beneficiários dos processos decisórios relacionados à moradia.

Dois caminhos serão apresentados: o primeiro já vem sendo trilhado, e o que se pretende aqui é alargá-lo e torná-lo uma via (mais) permanente, e refere-se à produção social da moradia (PSM). O segundo já foi objeto de iniciativas do governo federal consolidadas parcialmente na Resolução do CNC que institui o Serviço de Moradia Social.

Em ambos os casos, dois elementos importantes são enfocados de maneira distinta daquilo que vem sendo realizado. A primeira questão está relacionada com a localização, o custo da terra e a propriedade privada como alternativa única de produção habitacional, onerosa e segregadora, dadas as condições históricas de uso e ocupação do solo das cidades brasileiras. A segunda questão está associada à maneira como os empreendimentos são propostos e geridos, ou seja, à produção exclusivamente capitalista de produtos da política

---

10. Somando-se UHs contratadas pelo FAR e selecionadas em OPR.

11. Correspondentes aos tipos F, G, H, I, J, K do PlanHab.

social, por um lado, ou à produção social de produtos da mesma política, por outro, e suas distinções, limites e abrangências.

## **4 PROGRAMAS E AÇÕES ALTERNATIVOS NA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL**

### **4.1 Produção social da moradia**

O conceito de produção social da moradia compreende formas variadas de produção da habitação que podem envolver em maior ou menor grau “circuitos superiores” (Santos, 2004) da economia, sejam públicos ou privados, sobretudo na definição do financiamento. Estes circuitos, contudo, guardam a organização do processo, a definição das principais diretrizes do projeto e do pós-morar nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores (Balbim e Krause, 2010).

Uma periodização da produção habitacional (Balbim e Krause, 2010) mostra que a PSM apenas passou a receber atenção do aparato estatal no fim da década de 1970. O reconhecimento da incapacidade de atender a população de menor renda foi tardio e levou à utilização de formas de financiamento da autoconstrução, já amplamente utilizada como mecanismo de acesso à moradia pelas classes baixas e, naquele momento, reconhecida, ainda como um mecanismo paliativo, dentro dos programas ditos especiais (Profilurb, Promorar e João de Barro).

Por sua vez, o tratamento de questões fundiárias e habitacionais, afeto à noção de PSM, logo se fez presente na agenda de mobilização e luta da sociedade civil organizada, como mostra o documento Solo Urbano e Ação Pastoral, lançado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) em 1982 (Balbim e Krause, 2010).<sup>12</sup> Além disso, os movimentos populares incluíram propostas de programas autogestionários de habitação desde a 1ª Caravana da Moradia a Brasília, em 1988, reivindicação que coexistiu com o longo trâmite do projeto de lei (PL) de iniciativa popular pela criação de um fundo nacional de moradia popular, que também previa formas autogestionárias de

---

12. O documento sugeria reformas, tais como: regularização fundiária sem ônus ao morador; formas alternativas de urbanização; adoção do mutirão; loteamentos populares dotados de infraestrutura; condicionamento da propriedade ao cumprimento de sua função social; repressão ao abuso do poder econômico no mercado imobiliário; controle do uso do solo para evitar a ociosidade de terrenos e a especulação imobiliária (Balbim e Krause, 2010).

produção da moradia (Mineiro e Rodrigues, 2012). Apresentado em 1991, o PL somente foi aprovado em 2005, como SNHIS – incluindo fundo e conselho –, e necessitou ser posteriormente alterado pela Lei nº 11.578/2007, para que pudesse apoiar a produção de moradia em autogestão, ou a PSM.

Mais recentemente, as formas autogestionárias de PSM vêm recebendo apoio do governo federal. O Programa Crédito Solidário (PCS), criado em 2004, recebeu inicialmente cerca de 2 mil propostas de produção habitacional por meio de cooperativas e associações, somando mais de R\$ 2,2 bilhões de demanda ao FDS – o que foi indicador, ao mesmo tempo, de forte articulação dos movimentos sociais e de grande demanda reprimida. Contudo, as contratações do PCS até cerca de seis anos depois da primeira chamada de propostas totalizaram pouco menos de 22 mil UHs, com valor de financiamento das obras de R\$ 382 milhões.<sup>13</sup>

Ainda em 2004, cooperativas e associações passaram a disputar recursos do FGTS, especialmente subsídios do fundo, cuja distribuição foi regulamentada por meio das chamadas *operações coletivas*. O atendimento foi muito mais representativo às cooperativas atuantes em área rural, o que, somado à discricionariedade do agente financiador na priorização de propostas (Balbim e Krause, 2010), justifica a crítica feita no PlanHab quanto à ineficácia das operações coletivas no enfrentamento das necessidades habitacionais mais graves, especialmente em metrópoles (Brasil, 2009).

Enquanto isso, o FNHIS também passou a financiar projetos de produção em autogestão, por meio da Ação de Produção Social da Moradia (APSM). Duas seleções de propostas foram realizadas, em 2008 e 2009: a primeira, no valor total de R\$ 115 milhões – contrastando com o total das propostas apresentadas em uma pré-seleção, no valor de quase R\$ 1,7 bilhão, em nova demonstração da existência de demanda reprimida –, e a segunda, no valor total de R\$ 81 milhões.

Em 2009, foi criado o MCMV-E, cuja situação informada pelo MCidades, até 8 de abril de 2014, mostra seleções e contratações, com os beneficiários finais, de projetos para a produção de 16.128 UHs, com recursos de quase R\$ 688 milhões do FDS.

---

13. Dados disponíveis em: <<http://goo.gl/ckP9LX>>.

Não obstante a demanda reprimida, constata-se que cresceu o apoio à produção habitacional por autogestão, ao mesmo tempo que as condições oferecidas aos beneficiários tornaram-se mais favoráveis, destacando-se que o limite do valor de financiamento máximo por UH cresceu de R\$ 30 mil no PCS<sup>14</sup> para R\$ 76 mil no MCMV-E.<sup>15</sup> Isto permite a produção de unidades com melhor qualidade, ainda que o valor deva comportar o custo dos terrenos, que teve crescimento acentuado no período.

Da situação de inexistência de política dedicada à PSM, passando por ações paliativas de financiamento individual de materiais para a autoconstrução, até a aprovação de legislação específica e criação de uma sequência de programas voltados para a PSM, ainda que minoritários, verifica-se um reconhecimento deste mecanismo como integrante dos circuitos superiores da economia urbana.

A distribuição da produção autogestionária entre as UFs, contudo, não muda muito entre os programas que vêm se sucedendo, pois depende de uma organização social preexistente, que encontra dificuldades em difundir-se a partir dos estados e das cidades com maior histórico de luta por moradia (Ferreira, 2012). Essas organizações são encontradas, por exemplo, no Rio Grande do Sul e em São Paulo, onde se situam as principais lideranças dos movimentos nacionais de luta por moradia. Mas são casos particulares, não podendo ser tomados como característicos de todo o Brasil, apesar dos esforços na realização de encontros nacionais sobre o tema, promovidos por alguns dos movimentos sociais, ou, ainda, em função da capacidade organizacional promovida pelo CNC, desde 2004.

Conforme Camargo (2013), estaria presente uma ideia crescente de *profissionalização* das entidades, o que vem acarretando mudanças em sua organização. Há quem veja tal mudança como necessária para aumentar a capacidade de canalizar os recursos do MCMV, o que deve ser contemporizado e visto de uma perspectiva mais abrangente, não tomando um ou outro depoimento como um reflexo do entendimento majoritário. Pensar que a produção de habitações via entidades e movimentos sociais se profissionaliza a ponto de o produto ser *igual ao de mercado* permite uma variedade de interpretações. Para além de uma primeira conotação que poderia ser positiva, verificar que os produtos

---

14. Resolução nº 163, de 14 de julho de 2010, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS).

15. Resolução nº 194, de 12 de dezembro de 2012, do CCFDS.

entregues pela produção capitalista são massificados, com menores áreas e localizações mais distantes, traria um sentido bastante negativo para a produção social.

Historicamente, pode-se questionar se o tratamento das entidades de maneira similar ao das empresas não seria uma maneira de esvaziar o social do arranjo desses agentes. Cabe, também, lembrar a crítica de Mineiro e Rodrigues (2012) quanto à falta de distinção em normativos de trabalho social dos programas, uma vez que em modalidades autogestionárias cada uma das famílias deveria se inserir como um agente do processo, e não como um mero *beneficiário*.

Há também diferentes formas de organização, o que sugere que haja distintas interpretações de *autogestão*. Neste sentido, Lago (2012) identifica cinco combinações que envolvem formas autogestionárias de produção da moradia, sendo que nenhuma envolve *cooperação* integral na idealização, gestão e execução das obras. Outro aspecto que se afasta da cooperação é a ausência de cooperativas de trabalhadores, o que demonstra que faltam articulações no processo produtivo do setor.

Por fim, talvez a maior fragilidade da PSM esteja relacionada à posse da terra. Há relatos frequentes da disputa desigual das entidades organizadoras com outros atores mais *capitalizados*, restando às entidades as *sobras* do mercado fundiário, o que se traduz em localização mais periférica dos empreendimentos que as entidades, a princípio, esperariam (Wartchow, 2012).

É importante ressaltar que essa questão já vem sendo tratada pela política habitacional, uma vez que o MCMV-E inclui modalidades de contratação direta com a entidade organizadora, para aquisição de terreno, serviços preliminares e mesmo produção habitacional. Verifica-se forte utilização destas modalidades em locais onde o preço dos terrenos é maior, como na RM de São Paulo.<sup>16</sup> Contudo, o uso dessas modalidades ainda está condicionado à futura contratação com os beneficiários finais, momento em que a EO deixa de ser sua *substituta*.

---

16. O valor total das seleções e contratações diretas com as entidades organizadoras (EOs) chega, conforme a posição informada pelo MCidades, em 8 de abril de 2014, a R\$ 1,733 bilhão, em comparação com os cerca de R\$ 688 milhões das seleções e contratações com pessoas físicas.

Um avanço, nesse caso, seria a manutenção da EO como sujeito do processo: um caminho possível – e integrante da agenda recente do movimento de moradia – chegaria à propriedade coletiva dos conjuntos habitacionais produzidos.<sup>17</sup> Trata-se, inclusive, de proposta já apresentada no âmbito do CNC, cuja utilização dependeria da existência de bases e motivações sociais, da utilização de novas formas de garantia dos financiamentos e desde que a própria EO viesse a ser constituída apenas pelos moradores. Entende-se que este seria o advento de um verdadeiro *crédito solidário*, em contraposição aos programas autogestionários do período recente.

Para que isso possa acontecer, é claro que as bases necessitarão ser construídas, e outro eixo da política habitacional deverá ser reforçado, capacitando as entidades para operarem em bases realmente autogestionárias, priorizando-se, por exemplo, propostas de produção habitacional em que a cooperação esteja mais presente na execução das obras.

Entende-se que inovações no marco fundiário também poderão trazer novas possibilidades e modalidades, incluindo-se a doação de terrenos ao FDS, como já está instituído nas operações do MCMV com recursos do FAR. Também caberia cogitar a retomada de regimes de arrendamento, percebendo-se que as entidades, pelo menos aquelas com vínculos mais fortes e históricos ao movimento, terão boa aceitação desse regime – cabe lembrar que já em 2003 a UNMP apresentou ao MCidades uma proposta de adaptação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para a autogestão (Mineiro e Rodrigues, 2012).

Em suma, há ainda um espaço para mudanças, que merece ser ocupado, de modo que as formas autogestionárias de produção da moradia possam contribuir para um processo mais completo de produção (social) do espaço urbano.

## 4.2 Serviço de locação social

Serviço de locação social (SLS) foi o nome dado no CNC à proposição de política feita a partir de debates sobre ônus excessivo com aluguel e localização de empreendimentos habitacionais para baixa renda em áreas centrais, sobretudo a partir da reforma de imóveis vazios ou subutilizados.

---

17. Para a União Nacional por Moradia Popular (UNMP, 2014), a propriedade coletiva faz com que a “família não [seja] proprietária de sua casa, mas de toda a sua comunidade”.

A partir de 2008, consolida-se em parte do MCidades<sup>18</sup> e do CNC o entendimento de que há falta de linhas de investimentos, de ações e programas, com o objetivo específico de reabilitação de imóveis e localização central. Este entendimento foi construído ao longo dos anos em que o MCidades se viu diante de inúmeras demandas sociais para a recuperação de imóveis em centros urbanos, com fins de moradia, fazendo frente a três grandes questões: *i)* o grande número de imóveis vazios e subutilizados nas áreas centrais, muitos deles públicos; *ii)* a degradação dessas áreas por conta da diminuição do seu patrimônio edilício; e *iii)* a necessidade de prover habitação próxima aos empregos, contribuindo para a qualidade de vida das famílias e para a redução dos deslocamentos cotidianos.

Como primeira consequência dos debates e pressões que vinha sofrendo uma parcela do MCidades, em dezembro de 2008, foi realizado o Seminário Internacional de Locação Social, com a presença de cinco países (França, Itália, África do Sul, Uruguai e Brasil) e exposições de gestores, consultores, lideranças de movimentos sociais e empresários.

Após a realização do seminário, e ao longo de todo o primeiro semestre de 2009, foram realizadas diversas reuniões entre MCidades, movimentos sociais, gestores de municípios e estados, CNC e outros ministérios, com o objetivo de elaborar uma proposta de programa/ação de locação social.

Surge deste histórico o Serviço de Moradia Social, aprovado em Resolução Recomendada do CNC, em junho de 2009, que define o serviço, dá os princípios, objetivos, diretrizes e formas de organização e recomenda ao MCidades a criação de grupo de trabalho no âmbito do CNC para elaborar um programa específico sobre o tema.

Esse grupo de trabalho foi criado em 2009 e formalmente continua ativo até hoje. Entretanto, não há informações de avanços efetivos que tenham acontecido desde então. Ainda assim, o tema da locação social não deixou de ser pauta de reivindicações. Na reunião do Comitê Técnico de Habitação do CNC, em 24 de julho de 2014, quando eram relatados os debates de recente encontro promovido pelo governo federal para

---

18. Esse entendimento estava mais assentado nas áreas de planejamento urbano, mobilidade e destinação de imóveis públicos que efetivamente junto aos gestores da política habitacional do MCidades. Este fato é tão ou mais verdadeiro quando se analisam os objetivos de cada uma dessas áreas, ou seja, os responsáveis pela política habitacional estiveram sempre mais focados na produção de novas unidades habitacionais em regime de propriedade plena.

discutir a revisão do MCMV, em preparação de sua terceira fase, foram apresentadas propostas tanto de locação social quanto de propriedade coletiva de empreendimentos. Nesta reunião do CNC, foi apontado pela SNH que a locação social seria inserida na terceira fase do MCMV, com o objetivo de atingir uma população em vulnerabilidade social, realizando a integração com outras políticas sociais.

Há, nesta forma de assumir o tema, uma restrição desse mecanismo apenas a públicos vulneráveis, revelando assim uma visão da locação social, sobretudo, como política de assistência social, e não como política de moradia. Esta mesma visão está, de certa maneira, expressa no PL nº 6.342, apresentado na Câmara Federal em novembro de 2009, constituindo atualmente a expressão mais completa de uma política de locação social no país. Entretanto, para além da mesma visão assistencialista, este PL trata de tema distinto do originalmente pensado e consolidado pelo Executivo, uma vez que assume como base de sua organização o quadro normativo da lei do inquilinato, com as restrições que isto implica.

O entendimento que se quer clarear, acerca da locação social, supera a confusão entre uma política habitacional e uma política assistencial ou emergencial, que é o caso do chamado bolsa-aluguel, um benefício temporário, destinado a estratos específicos e sob condicionantes, seja em função de desastres naturais, seja da necessidade de realocação por conta de obras etc.

Em linhas gerais, locação social consiste em um programa ou ação de estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamento de taxas e/ou aluguel. Estes pagamentos podem ser ou não subsidiados, de maneira direta (orçamento) ou indireta (contribuições e diferentes taxas cobradas em um parque locatício), sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Locação social refere-se a um serviço, ofertado a beneficiários finais, sendo necessária a definição do público-alvo para a configuração exata tanto dos benefícios quanto dos subsídios que os assegurem.

Ressalta-se o caráter inovador, nos padrões brasileiros, do entendimento da moradia como um serviço. As políticas habitacionais e o mercado de imóveis residenciais no Brasil tratam historicamente a habitação exclusivamente como bem de consumo e distinto: imóvel, indivisível, multidimensional, durável, “um bem essencial na promoção de

condições de vida digna da população. (...) um alto investimento, sendo muitas vezes o ativo de maior valor de posse de uma família, conquistado durante longos anos” (Nadalin e Balbim, 2011).

Um resultado direto da expansão frequente das fronteiras das cidades foi o surgimento de um parque imobiliário vazio, subutilizado e especulativo que, somado às transformações econômicas no território, resultou no esvaziamento de áreas urbanas consolidadas e proporcionou a perda de população e a diminuição das atividades formais de trabalho. Em 2006, a FJP contabilizou um total de 5 milhões de domicílios como imóveis vagos.<sup>19</sup>

Desde 2003 foram empreendidos esforços, no âmbito do governo federal, por meio da edição de medidas provisórias, da instituição de grupos de trabalho interministeriais e do aprimoramento do marco jurídico, para a disponibilização de parte do estoque imobiliário público vazio em áreas urbanas, constituído em 2009 de cerca de 600 mil imóveis do patrimônio da União e 5.541 imóveis do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), para programas habitacionais de interesse social.

Esses esforços têm sido insuficientes para viabilizar empreendimentos de baixa renda. Isto acontece, em parte, devido ao alto preço da terra no entorno, que eleva o valor de aquisição do imóvel em função das avaliações que são feitas, preferencialmente pelo método comparativo; e, em parte, devido ao volume dos investimentos necessários para a recuperação e adequação de imóveis em péssimo estado, inviabilizando a produção de unidades pelos valores máximos estabelecidos pelos programas habitacionais existentes, sem falar das dificuldades de regularização documental dos imóveis.

É certo, entretanto, que, para a população de baixa renda, a localização central é preponderante para o desenvolvimento de atividades econômicas. Segundo pesquisa realizada em 92 imóveis encortiçados de São Paulo (Kohara, 1999), 48% dos moradores iam trabalhar a pé e cerca de 75% gastavam menos de trinta minutos no trajeto para o trabalho, ainda que às expensas do pagamento de aluguéis excessivos.

---

19. Do total, 87,9% estariam em condições de ser ocupados (Brasil, 2009). Em 2010, a fundação informou a existência de 4,66 milhões de domicílios vagos em áreas urbanas, mas sem especificar quantos estavam em condições de ser ocupados. Ver o aplicativo *Deficit habitacional municipal no Brasil 2010* da FJP.

O alto valor da terra, aliado à necessidade de otimização de gastos com deslocamento, impulsiona o crescimento de um mercado de aluguel informal de alta rentabilidade. Mais uma vez, cabe lembrar a grande participação do componente ônus excessivo com aluguel no *deficit* habitacional brasileiro. A análise da evolução dos dados sobre habitação nas Pnads 2007-2012 revela que o ônus excessivo foi o único componente que apresentou elevação no período, com aumento aproximado de 30% em cinco anos (Lima Neto, Furtado e Krause, 2013).

Ao se considerar que a população mais atingida pela carência de opções dignas de moradia situa-se na faixa de renda familiar até 3 SMs, destaca-se a necessidade de se desenharem políticas públicas que extrapolem a provisão de habitação via transferência da propriedade. Reitera-se, aqui, que a demanda a ser gerada pelo crescimento populacional estimado entre 2007 e 2023, para além do *deficit* habitacional acumulado, exigirá a produção de 27 milhões de novas unidades, segundo o PlanHab. A locação social é uma das alternativas que poderiam ser consideradas, pois tem capacidade de recuperação do estoque imobiliário antigo, do patrimônio histórico e de reabilitar territórios degradados, sem a necessidade de repassar ao beneficiário o ônus da aquisição da terra, e contribuir para a regulação do mercado formal e informal de aluguéis.

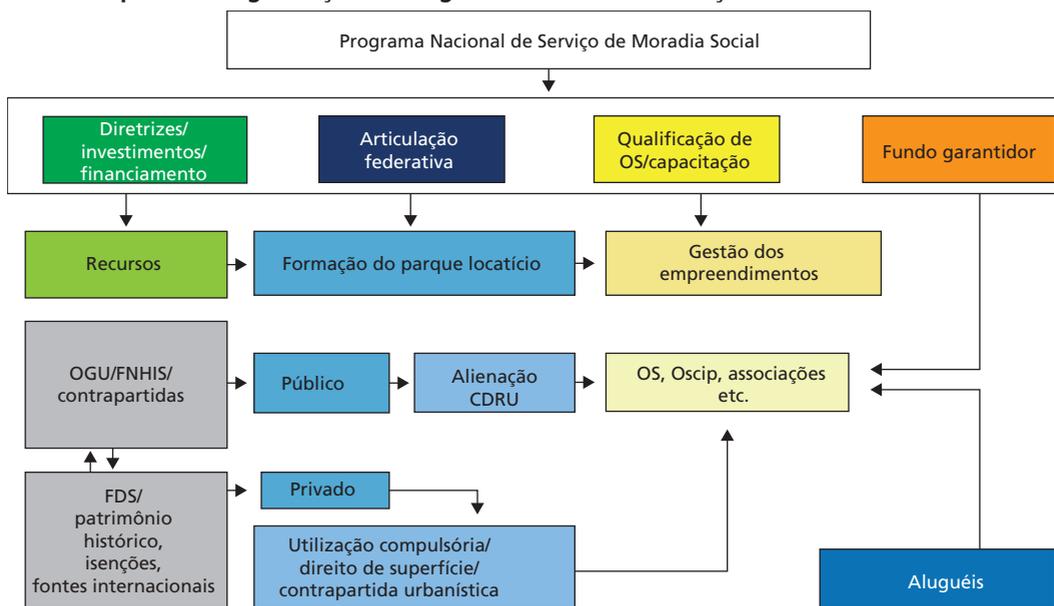
Na formulação dessa política, a exemplo da importância que o trabalho social adquiriu na urbanização de favelas no PAC (Balbim *et al.*, 2013), é essencial a integração com as demais políticas sociais, inclusive de desenvolvimento econômico e geração de renda, tarefa a ser executada pelos atores em nível local a partir de oferta, pelos governos estaduais e federal, não apenas de recursos financeiros, mas também de um repertório de ações que possibilitem a coordenação e a gestão da diversidade de políticas e agentes.

Também é essencial a gestão da valorização do solo pelos municípios, que deveria ser condicionalidade para acesso aos recursos federais. No entanto, tais condicionalidades traduziram-se apenas como diretrizes, e o SNHIS tornou-se uma peça acessória na execução da política liderada pelo MCMV (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013). Outra possibilidade para ampliar o estoque passa pela constituição de bancos de terras, apropriando-se de imóveis localizados em áreas degradadas e/ou em situação de dívida fiscal.

Como retratado na figura 1, um programa de locação social, a exemplo de um efetivo programa de produção social da moradia, requer a revisão de vários princípios há

décadas norteadores das políticas públicas no país. Entretanto, nenhuma dessas propostas é por si só revolucionária, no sentido de rompimento com os paradigmas colocados. Mecanismos de acesso à terra, para viabilizar a melhor localização em qualquer dos casos apresentados, estão regulamentados desde 2001 no Estatuto da Cidade, assim como seu principal norteador, que é a função social da propriedade. Outro ponto extremamente importante para a proposta do Serviço de Moradia Social, que se soma à de PSM, é o necessário reforço institucional das entidades sem fins lucrativos, em suas diversas formas, e o papel que podem vir a exercer na estruturação de novas realizações na política habitacional.

FIGURA 1  
Proposta de organização do Programa Nacional de Serviço de Moradia Social



Fonte: Debates do tema no CNC em 2009.  
Elaboração dos autores.

Coloca-se como desafio, enfim, construir em todos os setores da sociedade o entendimento de que a moradia, compreendida como parte integrante de uma rede social de apoio à população, pode ser também um serviço público, no qual o estado deva ser o ator principal, seja de forma direta, seja por meio de parcerias.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política habitacional no Brasil, ao longo dos últimos anos, vem se estruturando de maneira bastante robusta, superando em volume a outra grande experiência de apoio à produção habitacional que este país já viveu, com a atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH) nas décadas de 1960, 1970 e meados de 1980. Contudo, há que se revelar que este esforço ainda não cobre todos os grupos sociais e realidades urbanas apresentadas no país, deixando um sem-número de famílias à margem da política habitacional, incorrendo no ônus excessivo e na coabitação para solucionar as suas necessidades de moradia.

O programa MCMV vem imprimindo uma lógica racionalizadora de todo o sistema de produção habitacional, baseada na contratação de empreiteiras pelos bancos públicos e na entrega de UHs como produtos que beneficiam as famílias, isoladamente. Por sua vez, outras formas de produção tornaram-se marginais no debate, ocasionando prejuízos àquelas famílias que necessitam de alternativas à produção de grandes conjuntos habitacionais periféricos.

Inúmeros outros prejuízos também são causados ao conjunto de nossas cidades – reforço do processo de periferação, acirramento do mercado imobiliário e imposição da necessidade de realização de mais e mais viagens cotidianas para ligar o local do emprego, do estudo etc. ao distante local de moradia –, sem contar que se perdem oportunidades de inovação que poderiam estar sendo gestadas em formas alternativas de acesso à moradia.

Fica explícito que duas questões maiores deveriam ser enfrentadas para o aprimoramento da política habitacional: o papel da sociedade civil na produção habitacional e o regime de posse da moradia. Assim, foram apontadas neste texto formas de acesso à moradia que relativizam tanto a produção exclusivamente capitalista quanto o acesso à propriedade como garantia da habitação. Das formas autogestionárias de produção, passando pela propriedade coletiva, até se pensar em moradia como um serviço e não como um bem, há espaço para diversas inovações na política habitacional, que atingiriam grupos excluídos do atendimento nos padrões atuais.

Destaca-se que as propostas aqui endereçadas a essas questões não necessitam ser vistas isoladamente, ao contrário, poderia se buscar uma variedade de arranjos, utilizando-as de modo combinado e, ainda, obtendo-se os benefícios característicos de cada uma.

## REFERÊNCIAS

BALBIM, R.; KRAUSE, C. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e a sua produção social: desafios e perspectivas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

BALBIM, R. *et al.* **Metodologia de avaliação de resultados**: o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1903).

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade; Fapesp, 1998.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: MCidades, 2009.

CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: Caixa, 2011.

CAMARGO, C. M. Novas formas associativas na produção recente de moradia social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 2, nov. 2013.

CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

FERREIRA, R. F. A autogestão habitacional no Brasil a partir do governo Lula: produção e agentes. *In*: LAGO, L. C. (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2012.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília: MCidades, 2011 .

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**: resultados preliminares. Belo Horizonte: FJP, 2014. (Nota Técnica, n. 1).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

KOHARA, L. **Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços**. 1999. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

LAGO, L. C. Introdução. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2012.

LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (Pnad 2007-2012)**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 5).

\_\_\_\_\_. Oferta e déficit habitacional de baixa renda: o caso recente para cinco regiões metropolitanas. *In*: RESENDE, G. M. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Brasília: Ipea, 2014. v. 2.

MADEIRO, C. Líderes em déficit habitacional fizeram menor uso do Minha Casa, Minha Vida. **Uol Notícias**, 7 jul. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/rXcr1i>>.

MINEIRO, E.; RODRIGUES, E. Do crédito solidário ao MCMV-Entidades: uma história em construção. *In*: LAGO, L. C. (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2012.

NADALIN, V. G.; BALBIM, R. Padrões espaciais da vacância residencial brasileira. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 6, dez. 2011.

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: Editora USP, 2004.

UNMP – UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. Autogestão, tema central do XII Encontro da UNPMP. **UNMP**, 27 maio 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/7IzsJH>>.

WARTCHOW, J. O acesso à terra para autogestão habitacional na região metropolitana de Porto Alegre: o caso do loteamento Vivendas São Tomé. *In*: LAGO, L. C. (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2012.

## EDITORIAL

### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

### Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

### Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

### Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### Projeto gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than  
Portuguese published herein have not been proofread.*

### Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)











## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

