

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ANDRESA ROSA FERREIRA

**PROGRAMAS DE COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO**

Porto Alegre  
2009

ANDRESA ROSA FERREIRA

**PROGRAMAS DE COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão apresentado como parcial e obrigatório à Conclusão do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt

Porto Alegre  
2009

ANDRESA ROSA FERREIRA

**PROGRAMAS DE COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão apresentado como parcial e obrigatório à Conclusão do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Carlos Schmidt

---

Prof. Me. Ario Zimmermann

---

Profa. Dra. Maria Alice Lahorgue

---

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por ter trilhado este caminho junto comigo me dando força nos momentos mais difíceis e perseverança para seguir adiante.

Agradeço meus pais Cláudio e Marlene, minhas irmãs Carla, Michele e Jaqueline e meu sobrinho Yago por serem à base da minha vida, me apoiando em todos os momentos. Sem eles eu não teria chegado até aqui.

Agradeço meu namorado Ismael, pelo companheirismo, amor e compreensão nesta longa jornada.

Agradeço ao professor Carlos Schmidt pela orientação e dedicação e aos professores Ario Zimmermann e Maria Alice Lahorgue pelo crédito dado ao aceitarem participar da minha banca examinadora.

Agradeço aos meus colegas de curso, fundamentais em todos estes anos de curso, em especial minha colega Vânia Bólis pela amizade e apoio constante do início ao fim do curso.

Por fim, agradeço a todos que sempre torceram pelo meu sucesso.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar as políticas adotadas no Brasil para o combate do déficit habitacional, principalmente no que tange a população de baixa renda desde a República Velha até o período recente. O estudo se inicia na República Velha, pois, é o primeiro período que apresentou significativa carência habitacional. Não foi neste período que começaram de fato as intervenções do governo no setor, e sim na década de 30 com o governo Getúlio Vargas, devido à forte onda de urbanização que ocorria no período que trouxe como consequência um grande aumento no déficit habitacional. Dos anos 30 até hoje foram feitas muitas tentativas por parte do estado para redução do déficit habitacional. Dentre as primeiras medidas temos: o Instituto de Aposentadoria e Previdências criado em 1930, a Fundação Casa Popular criada em 1946 e a Lei do Inquilinato em 1942. Em 1964 foi criado o Sistema Financeiro de Habitação - SFH e com ele, como agente operador, o Banco Nacional da Habitação – BNH. Com a extinção do BNH em 1986 a Caixa Econômica Federal se tornou agente operadora da Habitação, deste período até a criação do Ministério das Cidades em 2003 os estados e municípios assumiram o controle sobre as políticas habitacionais. No governo Collor, destacamos o lançamento do Plano de Ação Imediata para Habitação – PAIH, e nos mandatos do presidente Fernando Henrique temos a reforma do SFH, a criação da Carta de Crédito Individual e da Carta de Crédito Associativa, o Pró Moradia, o Apoio a Produção e o Programa de Arrendamento Residencial, grande parte destes programas ainda são vigentes. No trabalho também apresentamos os resultados do último Censo realizado em 2000, onde foi diagnosticado um déficit habitacional de 6,6 milhões. Em 2003, como já mencionado foi criado o Ministério das Cidades, em 2004 temos a criação da Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação. Por fim, o trabalho mostra a situação habitacional recente da população brasileira, apresentando os programas e ações vigentes com ênfase para o programa Minha Casa Minha Vida.

## **ABSTRACT**

This work aims the analysis of the adopted politics in Brazil to solve the habitation deficit, mainly within those people with low income, since the Old Republic until present day. The study starts on Old Republic once it is the first period that shows significant lack of housing. In fact, it was not on this period that started the government interventions on this sector, actually it started on the 30's during Getulio Vargas mandate, due to the heavy urbanization that occurred on this epoch that brought as consequence a big raise on habitation deficit. Since the 30's until nowadays many attempts were made by the State to reduce the habitational deficit. Among the firsts attempts we have the Retirement and Previdence Institute created in 1930, , the Popular House Foundation created in 1946 and the Tenancy Law in 1942. In 1964 it was created the Habitation Financial System - SFH and associated with it, as an operator agent, the Banco Nacional de Habitação- BNH. With the extinction of BNH in 1986, Caixa Econômica Federal became a housing operator agent, since this period until the creation of the Cities Department in 2003 the states and cities took over habitation politics. During Collor government, we highlight the release of the Plan of Immediate Action for Habitation - PAIH, and during the mandate of the president Fernando Henrique there were the reform of SFH, the creation of the Individual Credit Letter and the Associative Credit Letter, the Pro Home, the Support to Production and the Leasing Residencial Program, most part of these programs still present. On this work it's also shown the results of the latest Censo realized in 2000, where it was diagnosed a habitation deficit of 6.6 millions. In 2003, as already mentioned it was created the Cities Department, in 2004 the Habitation National Politic was created and the Habitation National System. Ultimately, the work shows the recent brazilian population habitation situation, presenting the actual programs and actions with emphasis to the program My House My Life.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>HABITAÇÃO: FORMAS DE MENSURAR O DÉFICIT E HISTÓRICO, DA REPÚBLICA VELHA A EXTINÇÃO DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH).....</b>	<b>10</b>
1.1 AS METODOLOGIAS EMPREGADAS NO CÁLCULO DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRA .....	10
1.2 A HABITAÇÃO NA REPÚBLICA VELHA.....	12
1.3 O INÍCIO DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO SETOR HABITACIONAL.....	13
1.3.1 Fundação Casa Popular (FCP).....	15
1.3.2 Institutos De Aposentadoria E Previdência (IAPs).....	16
1.3.3 Lei Do Inquilinato.....	18
1.4 O SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO (SFH).....	19
<b>DA INTRODUÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COMO AGENTE OPERADOR DA HABITAÇÃO À CRIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO .....</b>	<b>24</b>
2.1 O PERÍODO PÓS - BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (BNH): DE FERNANDO COLLOR DE MELO À FERNANDO HENRIQUE CARDOSO .....	24
2.1.1 A Política Habitacional nos Governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco.....	25
2.1.2 A Política Habitacional no Governo Fernando Henrique Cardoso.....	26
2.1.3 Resultados no setor habitacional Brasileiro no Censo do ano 2000.....	30
2.2 O MINISTÉRIO DAS CIDADES, A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO.....	33
2.2.2 A Política Nacional de Habitação (PNH).....	35
2.2.3 O Sistema Nacional da Habitação (SNH).....	37
<b>DESDOBRAMENTOS RECENTES DO SETOR HABITACIONAL BRASILEIRO....</b>	<b>41</b>
3.1 DA ONDA DE CRESCIMENTO À CRISE DA HABITAÇÃO.....	41
3.2 PROGRAMAS E AÇÕES HABITACIONAIS VIGENTES, POR FONTE DE RECURSO.....	43
3.2.1 Fundo Nacional De Habitação De Interesse Social – FNHIS .....	43
3.2.2 Orçamento Geral da União – OGU .....	48
3.2.3 Fundo de Garantia por tempo de Serviço – FGTS.....	51
3.2.4 Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.....	55
3.2.5 Fundo de Desenvolvimento Social – FDS .....	56
3.2.6 Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT.....	59
3.3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	59
3.3.1 Famílias com renda de até 3 salários mínimos.....	61
3.3.2 Famílias com renda de até 10 salários mínimos .....	64
3.3.3 Críticas ao programa Minha Casa Minha Vida .....	66
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>70</b>

## INTRODUÇÃO

A situação habitacional no Brasil constitui-se em um dos mais graves problemas sociais. A dimensão deste problema é visível, seja nos grandes centros urbanos, com seus contingentes elevados de população favelada, seja nas regiões mais pobres do interior do país, onde a precariedade da estrutura de moradias aparece como um fator agravante para a questão da pobreza.

Neste trabalho analisaremos o histórico do setor habitacional brasileiro, tendo como foco as políticas adotadas para atender a população de baixa renda. Esta análise inicia na República Velha, onde a participação do governo no setor era insignificante, e termina com o Programa Minha Casa Minha Vida, último programa lançado pelo governo para melhorar a situação habitacional da população.

Para atingir estes objetivos, utilizamos como metodologia básica a interpretação dos estudos de diversos autores, em especial as obras de Nabil Bonduki. Também coletamos dados junto ao agente operador da habitação – a Caixa Econômica Federal - e junto ao Ministério das Cidades – órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano, onde está incluída a Política de Habitação.

O trabalho estrutura-se em três capítulos. Não podemos tratar de déficit habitacional sem esclarecer que existe mais de uma maneira de mensurá-lo, também existe a necessidade de expor o início da intensificação dos problemas habitacionais brasileiros e as primeiras medidas governamentais de combate ao déficit habitacional. O primeiro capítulo responde estas necessidades, de modo que tratamos, na seção 1.1, das metodologias para mensurar o déficit, na seção 1.2 da habitação na República Velha, na seção 1.3 do início da intervenção estatal na década de 30 e na seção 1.4, da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) até a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Após a extinção do BNH a Caixa Econômica Federal assume o papel de órgão gerenciador do SFH. Em 2003, já no governo Lula é criado o Ministério das Cidades. Estes dois fatos marcantes para o setor habitacional serão tratados no segundo capítulo. Na primeira seção relatamos o período inicial da Caixa Econômica Federal como agente operador do SFH, expondo as medidas tomadas pelos presidentes Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso na tentativa de melhorar a situação de moradia da população de baixa renda. Na segunda seção são apresentados os objetivos da criação do Ministério das

Cidades, que é o responsável pela Política Nacional de Habitação que tem como instrumento o Sistema Nacional de Habitação.

No terceiro e último capítulo, relatamos os fatos recentes ocorridos no Brasil em relação à habitação. Onde a primeira seção ilustra a onda de crescimento ocorrida a partir de 2004 até a crise de 2008. A segunda seção trata dos programas e ações vigentes para combater o déficit habitacional, e a terceira seção apresenta o programa Minha Casa Minha Vida, lançado em março deste ano, que se propõe viabilizar o acesso à habitação para população menos favorecida.

## Capítulo 1

### **HABITAÇÃO: FORMAS DE MENSURAR O DÉFICIT E HISTÓRICO, DA REPÚBLICA VELHA A EXTINÇÃO DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH).**

Para discorrer sobre habitação no Brasil é necessário explicar que existe mais de uma forma de mensurar o déficit habitacional, além disso, para entender as origens do déficit é necessário recorrer à história do setor habitacional brasileiro. Este capítulo obedece a tal necessidade de modo que, a seção 1.1, tratará das metodologias empregadas no cálculo do déficit habitacional brasileiro, a seção 1.2 das questões habitacionais na República Velha, a seção 1.3, das principais medidas adotadas pós década de 30, quando iniciou a intervenção estatal no setor habitacional, e, a seção 1.4, da criação e dos desdobramentos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH) até a extinção do mesmo em 1986.

#### 1.1 AS METODOLOGIAS EMPREGADAS NO CÁLCULO DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRA

A definição do déficit habitacional é uma questão complexa, uma vez que dependendo dos métodos e parâmetros utilizados as estimativas podem mostrar números distintos. Vasconcelos e Cândido Junior (1996) dão um exemplo de dois estudos realizados para o mesmo período que apresentaram resultados diferentes.

O primeiro é realizado por Prado e Pelin em 1993. Neste estudo os autores chegaram a 12,7 milhões de déficit habitacional no Brasil, concluindo que um terço das famílias brasileiras não dispunham de residências adequadas para viverem. O estudo afirma que o déficit total é composto por três tipos de déficit habitacional; o déficit por moradia conjunta - que corresponde a uma habitação ocupada por mais de uma família - este tipo de déficit totalizou 2.447 milhões; o déficit por moradia precária - que é composto por moradias

improvisadas (como lojas, salas, prédios em construção, etc., utilizadas como moradia) e as casas de taipa não revestida ou de madeira aproveitada, casas cobertas de palha ou sapé, apenas quartos ou cômodos, etc. -, este tipo totalizou 3.047 milhões; e, por último e mais numeroso, o déficit por moradia deficiente - que corresponde a moradias que não tem acesso a canalização interna de água e a rede de esgoto - , totalizado 7 249 milhões.

O segundo estudo foi realizado pela Fundação João Pinheiro em 1995: este estudo estimou em 5,6 milhões de moradias o déficit habitacional total do Brasil. Segundo a fundação, a inadequação das moradias reflete problemas na qualidade de vida, os quais não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações, mas às especificidades internas de um estoque dado, sem efeitos sob seu tamanho e sua resolução. Assim as habitações inadequadas não são contabilizadas no déficit habitacional brasileiro. A discordância entre a forma de calcular o déficit tem efeitos negativos, principalmente porque impossibilita que os dados sejam utilizados com segurança para a definição de ações governamentais. Vejamos uma definição de Déficit habitacional:

“Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento.

Por outro lado, o conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios existentes. Com a preocupação de identificar as carências, principalmente da população de baixa renda (...).” ( Azevedo e Araujo, 2007, p. 242)

A metodologia normalmente utilizada pelo governo e pelos artigos acadêmicos é de dividir o déficit habitacional em déficit quantitativo, que representa o número de unidades habitacionais que devem ser construídas para atender toda a população brasileira e o déficit habitacional qualitativo que corresponde ao número de unidades habitacionais que apresentam algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária, acesso a serviços e equipamentos urbanos. Inclusive este método é utilizado na Política Nacional de Habitação (2004).

## 1.2 A HABITAÇÃO NA REPÚBLICA VELHA.

Na República velha a economia brasileira estava centrada no setor agro-exportador, neste período não existia nenhuma política significativa por parte do governo que fomentasse a habitação. O liberalismo do governo fazia com que ele privilegiasse o setor privado, cabendo apenas ao governo intervir em situações mais graves através de legislação sanitária, ação policial e a concessão de isenções fiscais. A população mais pobre já era atingida pela precariedade habitacional. Afirma Sampaio Pereira em Estudos avançados /Habitação em São Paulo:

“Assim, a administração pública "não só delegava à iniciativa privada as providências relacionadas com a ocupação do espaço urbano, como manifestava a intenção de 'segregar' a população trabalhadora em áreas distantes do núcleo central das cidades, o que permitia aos empresários imobiliários daquela época atuarem livremente conforme seus interesses” ( Sampaio Pereira, 2003, p.171) .

Com a ausência de um mercado de capitais e com o enorme crescimento das cidades brasileiras, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro, devido à imigração estrangeira, houve acentuada valorização imobiliária. Com isso, comprar imóveis para alugar tornou-se um negócio lucrativo, uma importante opção de investimento. Conforme Bonduki (1999), em São Paulo, em 1920, apenas 19% das moradias eram ocupadas por seus proprietários e, se considerarmos que boa parte destas moradias eram cortiços e que eram habitadas por mais de uma família, temos que 90% da população da cidade era inquilina, não existindo nenhum tipo de financiamento para aquisição da casa própria. Embora com cortiços insalubres, apresentando condições precárias de habitação, a carência de moradias foi superada do ponto de vista quantitativo, com exceção no período da Primeira Guerra Mundial e da Revolução de 1924.

Entre 1921 e 1927, houve uma tentativa de controlar a enorme elevação dos preços dos aluguéis e a crise de moradia gerada pela guerra. Esta tentativa foi a Lei do Inquilinato, que congelou os preços dos aluguéis. Esta lei, no entanto, não foi eficaz, principalmente

---

<sup>1</sup> Conforme Censo de Cortiços, SEMPLA (1992) O Cortiço é uma unidade utilizada como moradia coletiva multi-familiar, apresentando, total ou parcialmente as seguintes características: ser constituída por uma ou mais edificações construídas em lote urbano, com ocupação excessiva; ser subdividida em vários cômodos conjugados alugados, sub-alocados ou cedidos qualquer título, sem proteção da legislação vigente que regula as relações entre proprietários e inquilinos; ter várias funções exercidas no mesmo cômodo; ter acesso e uso comum dos espaços não edificadas, de instalações sanitárias (banheiros, cozinhas e tanques) e de instalações elétricas; ter circulação e infra-estrutura precárias e superlotação de pessoas em geral.

porque permitia que os proprietários despejassem os inquilinos e aumentassem os valores dos aluguéis.

Outro tipo de moradia que se observava com frequência neste período são as Vilas Operárias que representaram segundo Bonduki (1999) os primeiros empreendimentos de grande porte do Brasil. Essas vilas eram conjuntos de casas construídas pelas indústrias para serem alugadas por baixo valor ou até mesmo emprestadas aos seus empregados. Na verdade, representavam uma maneira de dar condições dignas de moradia aos empregados para evitar revoltas operárias, fixando os operários perto da indústria, de forma a estarem sempre disponíveis. Poucas indústrias cumpriram a proposta das vilas, ou seja, de alugar a baixo preço moradias dignas, agindo como os outros investidores, vendo as vilas como um negócio lucrativo.

### 1.3 O INÍCIO DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO SETOR HABITACIONAL.

Com a década de 30, o início do governo de Getúlio Vargas e o processo de Substituição de Importações (teoria dos Choques Adversos da Comissão Econômica para Estudos da América Latina e Caribe - Cepal) o estado ganha um novo papel na economia e na relação capital/trabalho, surgindo, assim, uma nova e importante classe social: as massas populares urbanas. Como para essa classe a questão da habitação era de extrema importância, a intervenção governamental se tornou essencial neste setor. Abaixo a reportagem publicada no Jornal Hoje em 1945 demonstra o papel que o estado devia desempenhar.

“Proporcionar meios para que o povo habite de forma decente e agradável ou pelo menos humana é um dos problemas de governo. Se é fora de dúvida que a principal obrigação de um governo é cuidar do bem-estar público, não há como negar sua responsabilidade pelas condições calamitosas em que habita a imensa maioria da população do Brasil. O que resta apurar é qual dos três poderes- o municipal, o estadual ou o federal- é que deve assumir a responsabilidade pela solução do problema [...]. Ora diante da premência de uma solução é necessário que se firme definitivamente o seguinte: o problema da habitação deve ser resolvido pelo governo. [...] É claro que dentro do regime de liberalismo econômico em que vivemos até há alguns anos atrás , o Estado não devia nem podia intervir na solução do problema. Dentro do ‘laissez- faire cada um se arrumasse como pudesse. Isto porém é coisa que passou, absolutamente não se compreende nesta época, em que o socialismo ganha terreno dia a dia , que se abandone á sua própria sorte quase a população interna de um país como se faz no Brasil.” (Jornal Hoje, 18/10/1945, apud Bonduki, 1999, p.79)

Um aspecto importante que podemos notar na sociedade brasileira ao decorrer da década de 30 e nas décadas que a sucederam é a mudança da estrutura das cidades brasileira, a população brasileira cresce de forma rápida passando de 41 milhões em 1940 para 70 milhões de habitantes em 1960, o crescimento da população urbana passa de 11,3% em 1920 para 31,2% em 1940, conforme Bonduki (1999). A tabela a seguir mostra o grande crescimento urbano do Brasil a partir da década de 40 e a reversão entre a população urbana e a rural que ocorreu a partir da década de 70.

TABELA 1.1 - Distribuição da População Brasileira de 1940 a 1991.

<b>Anos</b>	<b>População Urbana</b>	<b>População Rural</b>
<b>1940</b>	31,2%	68,8%
<b>1950</b>	36,2%	63,8%
<b>1960</b>	45,4%	54,6%
<b>1970</b>	55,9%	44,1%
<b>1980</b>	67,7%	32,4%
<b>1991</b>	74,8%	24,5%

Fonte: Bonduki 1999.

Nem Getúlio Vargas nem os presidentes que lhe sucederam formularam uma política habitacional coerente que tivesse um órgão encarregado de implantar uma política habitacional e uma estratégia para enfrentar o problema. Nesta mesma década por causa das inúmeras doenças e da valorização das grandes cidades, os cortiços foram destruídos. Nesse período surgiu a construção de barracos, principalmente nos morros do Rio de Janeiro, os quais eram habitados pela antiga população dos cortiços, principalmente escravos libertos, imigrantes europeus e migrantes rurais.

Temos como as primeiras medidas adotadas pelo estado em busca de melhores condições de moradia para a população brasileira; o decreto-lei do inquilinato, em 1942, que congelou os aluguéis passando a regulamentar as relações entre locadores e inquilinos, a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) e em 1946 a criação da Fundação da Casa Popular, que tinha por objetivo a construção de moradias; o apoio a indústria de materiais de construção e de projetos de saneamento e o Decreto Lei n°.58, que regulamentou a venda de lotes urbanos a prestações. Apresentaremos a seguir as principais medidas:

### 1.3.1 Fundação Casa Popular (FCP)

A Fundação Casa Popular, criada em 1946, tinha como objetivo principal saciar as necessidades habitacionais da população que não tinha acesso aos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) Subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e tinha por finalidade proporcionar aos brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural. Cumpriria seu objetivo através do financiamento da construção ou aquisição de residências do tipo popular; financiamento às prefeituras na construção de residências ou em serviços de melhoramentos urbanos ligados à habitação popular; financiamento de indústrias de matérias primas e de construção. A fundação também deveria atuar como construtora, no que se refere a: projeto e execução de obras residenciais; delegação da construção às prefeituras ou instituições assistenciais; empreitada de obras ou frações destas; fiscalização e assistência de execução de obras.

Os recursos da FCP dependiam do orçamento da união, o que fazia com que esses recursos fossem bastante limitados. Originalmente o decreto que criou a FCP previa que os estados repassassem 1% sobre as transações imobiliárias, porém interesses regionais impediram que este repasse se concretizasse, outro fato que contribuiu foi a proibição por parte dos IAPs que a FCP utilizasse seus recursos. Ao pretender o atendimento dos numerosos indivíduos e tentar financiar habitações para pessoas com rendimentos tão mínimos, o Estado brasileiro, com a criação da FCP, se viu em uma situação muito delicada financeiramente. E foi exatamente diante de tão mal dimensionada concepção que o projeto não encontrou bases de sustentação, culminando no fracasso e sua extinção em 1964. A FCP não passou de uma ação pontual, que pouco contribuiu para a redução do déficit habitacional, em seus quase 20 anos de existência produziu pouco mais de 17 mil unidades.

Segundo Bonduki (1999), a Casa Popular tinha objetivos muito amplos, no entanto sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com outros órgãos e principalmente a ausência de ação coordenada para enfrentar o problema habitacional mostram que as intervenções dos governos da época estiveram muito distantes de construir uma política habitacional eficiente.

Embora a Fundação da Casa Popular tenha fracassado, foi o primeiro órgão nacional destinado exclusivamente a construção de moradia para a população de baixa renda e demonstrou que era necessária a intervenção do estado na questão habitacional.

### 1.3.2 Institutos De Aposentadoria E Previdência (IAPs)

Os Institutos de Aposentadoria e pensão foram criados para cada categoria profissional em 1930, mas foi em 1937 com o decreto 1.749 que as IAP passaram a atuar no campo habitacional. Com este decreto os Institutos ficaram autorizados a criar carteiras prediais, podendo destinar até a metade de suas reservas para o financiamento das construções. O decreto também estabelecia as condições de financiamento, com a redução da taxa de juros de 8% para 6%, a ampliação do prazo para pagamento de 10 para 25 anos e a elevação do limite máximo de financiamento. Os recursos para os financiamentos provinham dos cofres dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAP), os quais não tinham destinação imediata e provinham do depósito compulsório de empresas e trabalhadores para o pagamento futuro de aposentadoria e pensões.

Conforme Bonduki (1999), as operações imobiliárias dos IAPs eram baseadas em três planos:

- Plano A: locação ou venda de imóveis em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com objetivo de proporcionar moradias dignas aos associados, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido.
- Plano B: financiamento aos associados para aquisição de moradia ou construção em terreno próprio.
- Plano C: empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente para obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas.

A produção dos IAPs é bastante significativa do ponto de vista qualitativo; os conjuntos habitacionais mostravam uma arquitetura moderna, estavam localizados em zonas urbanizadas, tinham dimensões compatíveis com as necessidades de uma família trabalhadora. Logo abaixo temos a descrição feita por Carpintéro de um conjunto de 80 casas construídas no Rio de Janeiro pelos IAPs, demonstrando a padronização das unidades que vinham até com a mobília.

“Uma mesa, seis cadeiras e Buffet, para sala de jantar; cama, mesinha de cabeceira, duas cadeiras, um camiseiro e um guarda-roupas de duas portas com espelho, para o quarto do casal; duas camas, mesinha de cabeceira, cadeira e guarda roupa com uma porta e espelho para o quarto de solteiro. Os banheiros serão dotados de um armário embutido. A cozinha terá

prateleira e um filtro. Os móveis foram construídos com peroba rosa e canela, com as esquadrias internas de cedro [...]”. (Carpintéro apud Rifrano, 2006, p.30)

Os Institutos conservavam os conjuntos habitacionais produzidos pelo Plano A, alugando as moradias para os associados, no entanto, como o Brasil sofria com alta inflação e existia a lei do inquilino que impedia o aumento dos aluguéis, o valor obtido com os aluguéis se tornou insignificante. As prestações, que eram fixas, pagas pelo financiamento da casa própria, pelo Plano B, com o tempo também se tornaram irrisórias. Com isso as reservas do instituto foram sendo dilapidadas. Assim passou a ser um privilégio, concedido por uma política clientelista desenvolvida pelo Ministério do Trabalho, conseguir um financiamento ou uma unidade habitacional através dos IAP.

Com a baixa rentabilidade dos planos A e B os investimentos nestes planos foram diminuindo gradualmente, pois mantê-los seria uma ameaça às reservas destinadas às futuras aposentadorias Assim os IAP optaram por investir, quase que exclusivamente, no Plano C, que a rentabilidade estava garantida por financiar habitação para a população de renda média. A tabela abaixo mostra a produção ou financiamento realizados pelo estado através dos IAP (não incluindo o Plano C) e da FCP.

TABELA 1.2 – Produção habitacional pública federal IAP (Planos A e B) e FCP (1937-964).

<b>Órgão</b>	<b>Plano A</b>	<b>Plano B</b>	<b>Subtotal</b>
<b>IAB (Bancário)</b>	5.511	12.347	17.858
<b>IAPC (Comerciários)</b>	11.760	16.219	27.979
<b>IAPETC (Condutores de veículos e empregados de empresa de petróleo)</b>	3.339	2.917	6.256
<b>IAPFESP (Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos)</b>	742	25.053	25.795
<b>IAPI (Industriários)</b>	19.194	17.219	36.413
<b>IAPM (Marítimos)</b>	882	2.451	3.333
<b>IPASE (Servidores dos Estados)</b>	6.361	–	6.361
<b>Subtotal</b>			
<b>IAPs</b>	47.789	76.206	123.995
<b>FCP</b>			18.132
<b>Total</b>			142.127

Fonte: Bonduki 1999.

Notas: (1) Os dados constantes entre parênteses na coluna órgão se referem às categorias pertencentes aos institutos. (2) -. Não houve produção habitacional.

Com o decorrer do tempo, as reservas previdenciárias foram declinando progressivamente, deixando de ser uma alternativa para o financiamento habitacional. Os institutos precisavam preservar seus patrimônios, privados da contribuição do estado, que nunca integralizou a parte da receita que lhes cabia. Não podemos deixar de mencionar que para época, onde não existia até então nenhuma preocupação com a habitação por parte do estado, os IAP apresentaram significativos resultados quantitativos e qualitativos, embora não tenham conseguido reduzir de forma contundente o déficit habitacional brasileiro.

### **1.3.3 Lei Do Inquilinato**

O primeiro decreto-lei do inquilinato, criado em 1942, determinava o congelamento dos valores dos aluguéis e regulamentava a relação entre proprietários e inquilinos. Esta lei afetou em larga escala a produção, distribuição e consumo de moradias populares. Foi tirado o direito absoluto que os proprietários tinham sobre sua propriedade. Como justificativa afirmava que a habitação era uma mercadoria especial onde o interesse social ultrapassava os mecanismos de mercado.

Segundo Bonduki (1999), com a lei do inquilinato o governo tinha dois objetivos: fazer uma política econômica que saciasse a necessidade habitacional da população e, como objetivo do Estado Populista, ampliar sua base de apoio do poder. No início da década de 40, 75% da população morava em imóveis alugados. O aluguel representava uma parcela fixa de grande peso para a população brasileira; o custo de vida e a inflação subiram exageradamente desde 1938. O governo defendia a lei do inquilinato, afirmava que havia um aumento abusivo nos preços dos aluguéis. No entanto, nos anos anteriores à lei, o aumento no custo habitacional havia sido menor do que vários itens essenciais à população; por exemplo, o custo da alimentação para as famílias aumentara 46,4% entre 1939 e 1944, enquanto o custo com habitação aumentara no mesmo período 3,6%. O governo atribuía à habitação um peso muito maior no encarecimento do custo de vida do que ela realmente tinha.

Ao analisar a política desenvolvimentista realizada por Getúlio Vargas, encontramos um novo significado para o congelamento dos aluguéis que se estendeu de 1942 até 1964. Neste período o governo implantava o processo de substituição de importações. Como não havia recursos internos acumulados e não havia também a disponibilidade de capitais externos, o governo adotou medidas que realocassem recursos de outros setores internos para o setor industrial. A lei do inquilinato fez parte dessas medidas. Com o congelamento e a

crescente inflação, o sistema de aluguéis não se mostrou mais lucrativo, assim os proprietários dos imóveis se viram obrigados a vendê-los para obter lucro, estimulando a realocação dos recursos na indústria. Além disso, a estagnação dos aluguéis representou uma diminuição no custo da mão de obra sem diminuir as condições de vida dos trabalhadores.

“O congelamento dos aluguéis também se situa entre as medidas que visam reduzir o custo de reprodução da força de trabalho para elevar o patamar de acumulação da empresa capitalista sem rebaixar acentuadamente as condições de vida dos trabalhadores, uma das estratégias utilizadas para intensificar o processo de crescimento industrial, salvaguardando o pacto de classes. Neste sentido, a lei do inquilinato servia excepcionalmente ao modelo de desenvolvimento econômico que se impulsionava, seja por canalizar recursos ao setor industrial, seja por contribuir para a redução do valor da força de trabalho e dos salários.” (Bonduki, 1999, p.236)

A década de 40 presenciou uma das maiores crises habitacionais do país, devido aos congelamentos dos aluguéis que desestimulou os rentistas que não lucravam mais com os aluguéis e que viam nas mudanças econômicas ocorridas no país novas oportunidades de rendimentos. Assim além de não serem construídas novas moradias, a população de baixa renda foi despejada. Com isso surgiram formas alternativas de moradia, baseadas no auto empreendimento, normalmente favelas e outros empreendimentos informais.

#### 1.4 O SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO (SFH)

O Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH) foram criados em 1964 após o golpe Militar como resposta à crise de moradia originada pela aceleração da urbanização. Tinham dois objetivos principais: o primeiro era consolidar uma política de financiamento capaz de estruturar o setor de construção civil habitacional e o segundo era aumentar o apoio da massa popular aos militares. Segundo Botega (2008) o BNH contou inicialmente com um montante de 1 bilhão de cruzeiros e mais um crescimento garantido pela arrecadação compulsória de 1% da folha de salários sujeitos à Consolidação das Leis Trabalhistas.

“A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às idéias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente.” (Bonduki, 2008, p.73)

Em 1967 aumentaram os recursos destinados ao Sistema Brasileiro de Habitação graças à criação em 13/09/1966, pela Lei 5.107, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O FGTS foi criado devido aos problemas das relações trabalhistas, antes da sua criação prevalecia no Brasil o regime de estabilidade decenal, onde após dez anos de serviço no mesmo estabelecimento, o empregado não podia ser demitido, exceto com seu consentimento, ou se a empresa encerrasse as suas atividades, ou, ainda, se ele cometesse uma falta grave. Nos dois primeiros casos, cabia ao empregador pagar uma indenização, no valor de 2 salários mínimos por ano trabalhado, ao funcionário. No entanto, não havia garantias de que essa indenização seria paga, o que acarretava inúmeras disputas resolvidas na Justiça do trabalho.

Além disso, para evitar o pagamento da indenização os empregadores dificilmente promoviam seus funcionários e os dispensavam sem contemplação às vésperas de completarem dez anos de trabalho. Estas atitudes faziam com que o regime de estabilidade existisse apenas no papel. Neste contexto tornou-se indispensável à criação de um fundo de proteção financeira para determinados casos de perda de emprego. Assim, os recursos do FGTS vieram se somar aos recursos advindos da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Desta forma, o BNH se tornou o segundo maior banco do Brasil atrás apenas do Banco do Brasil e a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação.

Conforme Bonduki (2008) os resultados produzidos pelo SFH, nos 22 anos de existência do BNH, foram muito expressivos. Neste período foi financiada a construção de 4,3 milhões de novas unidades, 2,4 milhões com recursos do FGTS para população de baixa renda e 1,9 milhões com recursos do SBPE para a população de classe média. Se considerar até o ano 2000, pois o SFH continuou existindo após a extinção do BNH, temos 6,5 milhões de unidades financiadas. Além disso, o SFH foi fundamental para o saneamento básico. O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) foi decisivo na expansão das redes de água e esgoto em 2000 mais de 90% da população urbana estava abastecida por rede de água.

A produção habitacional do SFH não foi suficiente para atender as necessidades habitacionais da população, devido ao ritmo de urbanização acelerado. Segundo Bonduki (2008) o número de habitantes vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões em 1950 para 125 milhões em 2000. Diante dos recursos do BNH, que em 1974 possuía um ativo superior a 30 bilhões de cruzeiros, poderíamos afirmar que o Banco poderia combater o déficit habitacional brasileiro. No entanto no relatório anual da instituição, de

1971, feito por Bolaffi e citado por Botega, que segue abaixo, já era possível notar que a realidade era diferente.

“Segundo o relatório anual do BNH de 1971 ‘os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender a 24 por cento da demanda populacional’(urbana). Isto significa que, seis anos após a criação do BNH, toda a sua contribuição para atender ou diminuir o déficit que ele se propôs eliminar constituiu em que esse mesmo déficit aumentasse em 76 por cento. De acordo com as previsões do BNH, em 1971 o atendimento percentual teria sido de 25,3 por cento e, embora deva aumentar ligeiramente em cada ano até 1980, o déficit deverá exceder 37,8 por cento do incremento da necessidade.” (Bolaffi apud Botega, 2008, p.6)

Um dos grandes erros apontado por Bonduki (2008) foi o SFH destinar recursos apenas para produção da casa própria construída pelo sistema formal da construção civil, sem apoiar processos alternativos. Assim aumentou a urbanização informal, como favelas, vilas, etc. O BNH beneficiou o setor da construção civil, no entanto o sistema exclui a maioria da população de mais baixa renda, pois não havia subsídios e contava apenas com os critérios de financiamento bancário.

“(...) é elucidativo mostrar que 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo, que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários.”( Kowarick apud Botega, 2008, p.8)

As unidades habitacionais produzidas pelo BNH para população de baixa renda deixavam muito a desejar, principalmente se falarmos em qualidade de vida. A produção se resumiu a grandes conjuntos nas periferias das cidades, a política urbana não chegava a estes conjuntos, assim a população não tinha serviços essenciais como transporte público. Não havia preocupação com as diferenças regionais existentes, não levando em conta aspectos culturais, ambientais.

Com a crise do início da década de 80, causada pelo esgotamento do modelo econômico implementado pelo regime militar, devido ao aumento inflação (segundo Botega 100% ao ano em 1981 e chegando a 1770% ao ano em 1989), desemprego e queda dos níveis de salários, o SFH foi diretamente afetado, diminuindo sua capacidade de investimento, pois os saldos do FGTS e da poupança foram afetados e aumentou significativamente a

inadimplência, conforme tabela 1.3. A falta de pagamento por parte dos mutuários deveu-se a discrepância entre o aumento das prestações e os salários.

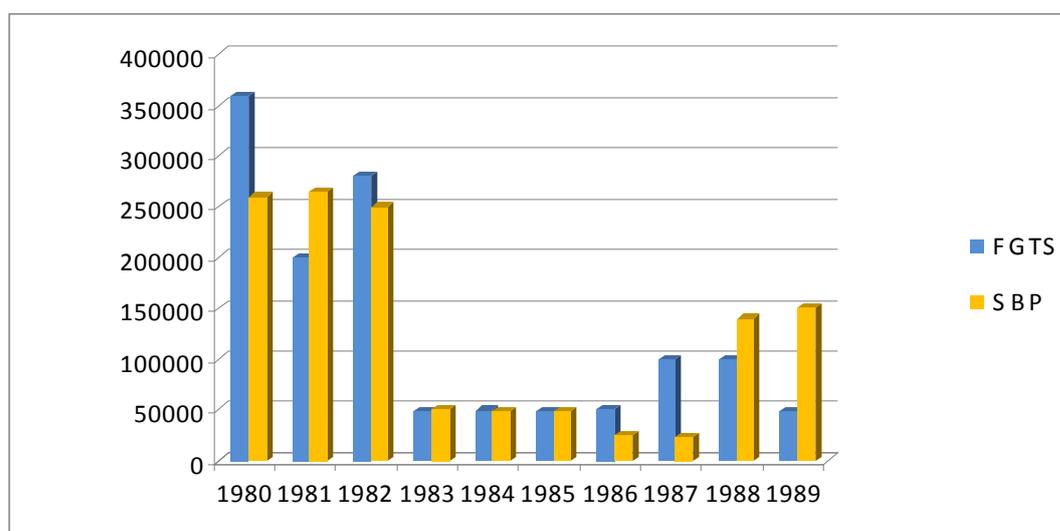
TABELA 1.3 – Evolução da Taxa de Inadimplentes do SFH no período 1980/1984 (Em porcentagem dos financiamentos).

Ano	Até 3 prestações em atraso	Mais de 3 prestações em atraso	Total
1980	21,8	4,3	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

Fonte: Santos (1999) apud Botega (2008).

No período o Brasil vivenciava um período de luta contra a ditadura. Essa conjuntura aumentou as críticas ao BNH, que estava diretamente associado ao regime autoritário. Para reduzir as críticas foi adotada uma redução drástica do valor das prestações, o que ocasionou um rombo no sistema financeiro e sem diminuir as críticas. Podemos notar no gráfico abaixo a expressiva queda dos financiamentos tanto com recursos do FGTS como do SBPE a partir de 1983.

GRÁFICO 1.1 – Habitação – Unidades Financiadas SBPE-FGTS (1980-1989)



Fonte: Bonduki (2008).

Em 1985, com o fim da ditadura militar, verificou-se uma reestruturação no SFH e no BNH, com uma nova política habitacional para o país. O governo Sarney fez a última tentativa de segurar o sistema, a qual se baseava em elevados subsídios para os mutuários do sistema, porém não obteve sucesso. Em 21 de novembro de 1986 através do Decreto nº 2 291 foi extinto o Banco Nacional de Habitação, que acaba sendo incorporado pela Caixa Econômica Federal.

## Capítulo 2

### **DA INTRODUÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COMO AGENTE OPERADOR DA HABITAÇÃO À CRIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

O objetivo deste capítulo é demonstrar como fica o setor habitacional brasileiro após a extinção do Banco Nacional de Habitação e com a introdução da Caixa Econômica Federal como agente operador da habitação. Assim na seção 2.1, ocorrerá a descrição do período compreendido entre o presidente Fernando Collor de Melo e o presidente Fernando Henrique Cardoso, e a seção 2.2, tratará das principais instituições voltadas para o setor habitacional criadas no início desta década; o Ministério das Cidades a Política Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação.

#### **2.1 O PERÍODO PÓS - BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (BNH): DE FERNANDO COLLOR DE MELO À FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

Com a extinção do BNH, a Caixa passou a atuar como agente operador do FGTS e órgão gerenciador do SFH, cabendo Banco Central do Brasil o papel de regulamentar as aplicações dos depósitos de Poupança e fiscalizar o SFH. O conselho monetário Nacional tornou-se de modo definitivo um instrumento de política monetária, fazendo um controle rígido do crédito dificultando a produção habitacional. À incorporação do BNH pela Caixa trouxe-lhe novos desafios. A Caixa passou a agregar ao seu papel de Agente Financeiro da Habitação o papel de Agente Operador dos Fundos que financiavam a Habitação, mantendo a segregação necessária desses dois papéis. A experiência que a Caixa já dispunha era a de Agente Financeiro, atuando tanto com recursos próprios como com recursos dos diversos fundos geridos pelo BNH.

Setor habitacional brasileiro se via em uma situação complicada: por um lado tinha-se o enxugamento dos financiamentos, com o intuito de recompor o SFH do rombo provocado pelas reduções das prestações na ditadura militar, por outro lado a precariedade da situação de moradia da população intensificava-se devido ao aumento da pobreza nos anos 80 e 90. Nessa situação, conforme Bonduki (2008) era necessária uma intervenção governamental com recursos de outras origens e a parceria da sociedade. Como resposta, vários municípios, estados e a própria união lançaram programas habitacionais financiados com fontes alternativas: uma das práticas comuns foram os mutirões da população. Nesse período de transição as demandas por habitação, que eram um problema do país, passam a ser tratadas de forma fragmentada pelos estados e municípios.

“Nesta fase, surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana. Esta postura diferenciava-se claramente do modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais.” (Bonduki, 2008, p.77)

### **2.1.1 A Política Habitacional nos Governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco**

Com o início do governo Collor, em 1990, e a extinção do Ministério do Interior, os principais programas habitacionais passaram para o controle do Ministério da Ação Social. Conforme Botelho (2007), as mudanças no SFH, durante o governo Collor não foram eficazes, tendo piorado a situação da população de baixa e média renda. O principal programa foi o Plano de Ação Imediata para Habitação- PAIH, que era um plano de cunho social cujos financiamentos estavam centralizados na Caixa.

O PAIH segundo Botega (2008), previa a construção emergencial de cerca de 245 mil casas em 180 dias através de contratação de empreiteiras privadas, mostrando uma inclinação do governo à privatização do setor. O prazo do projeto aumentou para 198 meses, o custo médio foi superior ao esperado, a meta passou para 210 mil casas e o plano não conseguiu os recursos necessários. Este Plano chegou a produzir um número de unidades significativo, porém em condições inaceitáveis. As unidades eram de baixíssimo valor, porém não apresentavam condições de saneamento e infra-estrutura urbana, os quais eram

responsabilidade das prefeituras. Como resultados, temos inúmeros imóveis produzidos sem valor de comercialização ou até mesmo abandonados.

Outro fato ocorrido no governo Collor foi o comprometimento dos orçamentos do FGTS, devido à grande utilização, inviabilizando a conclusão de muitos empreendimentos e a elaboração de novos programas. Segundo Botega (2008), nesse período, 55,2% das famílias brasileiras que sofriam com o déficit habitacional recebiam até dois salários mínimos.

Após o impeachment do Collor, assumiu a presidência da república Itamar Franco. Conforme Botelho (2007), nesse governo verificou-se um avanço no setor habitacional, pois ocorreu a instituição de financiamento direto à pessoa física e ao produtor, diminuindo a burocracia. Foi criado o Ministério do Bem estar Social – MBES, foram criados os conselhos comunitários e foi exigida contrapartida financeira dos governos locais aos investimentos da união, com o propósito de melhorar o controle social e dar maior transparência a gestão administrativa dos recursos liberados.

Nesse período foram criados os programas de habitação popular que constituiriam a base dos programas do próximo presidente, Fernando Henrique Cardoso. Os programas foram Habitar- Brasil, desenvolvido para cidades grandes e médias, e o Morar- Município, desenvolvido para cidades pequenas. Estes programas utilizaram recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Segundo Botelho, os dois programas juntos financiaram entre 1993 e 1994, cerca de 54 mil unidades para famílias que recebiam até 3 salários mínimos. Conforme política nacional de habitação (2004), os investimentos realizados pelos programas ficaram abaixo das expectativas devido ao contingenciamento dos recursos imposto pelo Plano Real.

### **2.1.2 A Política Habitacional no Governo Fernando Henrique Cardoso**

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a presidência da república. Nesse mesmo ano, foram retomados os financiamentos de habitação com recursos do FGTS, depois de muitos anos de paralisação do financiamento. Nesse governo não foram mais utilizados programas habitacionais baseados em financiamento direto à produção, destinados à construção de grandes conjuntos habitacionais. Nesse governo também ocorreu a reforma do

SFH: a política habitacional ficou subordinada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

Conforme Bonduki (2008) a maior parte dos financiamentos ocorridos neste período foram com a utilização dos recursos do FGTS. Dentre os programas criados pelo FHC, e que continuaram a existir até o primeiro ano do governo Lula, podemos citar a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativa, voltados à pessoa física, e o Pró – Moradia, que visava à urbanização de áreas precárias, voltado ao setor público. Este último foi interrompido em 1998, pois foi proibido o financiamento para o setor público. Para o setor privado podemos citar o Programa o Apoio à Produção. Em 1999 foi criado o programa PAR: um programa de arrendamento que utilizava os recursos do FGTS e recursos de origem fiscal.

Embora houvesse tido mudanças significativas nesse governo, não se conseguiu criar uma política habitacional, gerando efeitos negativos do ponto de vista social econômico e urbano, conforme afirma Bonduki a seguir.

“O financiamento para aquisição de imóvel usado, que absorveu 42% do total de recursos destinados à habitação (cerca de 9,3 bilhões), é um programa com escasso impacto, não gerando empregos e atividade econômica. O financiamento para material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que auto-emprende a construção da casa própria e de gerar um atendimento massivo (567 mil beneficiados no período, a de maior alcance quantitativo), tende a estimular a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitem que as famílias beneficiadas alcancem condições adequadas de habitabilidade.”(Bonduki, 2008, p.79)

A Caixa Econômica Federal passou a ser o único agente financeiro a operar recursos destinados à habitação, sobretudo administrando o FGTS a fim de evitar rombos nos orçamentos. Passando a privilegiar créditos em condições de maior garantia, o que explica a preferência por imóveis usados.

TABELA 2.1 – Contratações do FGTS por Programas – 1995 a 2003.

<b>Programa/Modalidade</b>	<b>Valor contratado</b>	<b>%</b>
<b>PAR</b>	2.344	10,5
<b>Pró-Moradia</b>	884	3,9
<b>Apoio à produção</b>	55	0,01
<b>Carta de Crédito Associativa</b>	4.109	18,4

CONT. TABELA 2.1 – Contratações do FGTS por Programas – 1995 a 2003.

<b>Programa/Modalidade</b>		<b>Valor contratado</b>	<b>%</b>
<b>Carta de Crédito Individual</b>	Aquisição de Usado	9.284	66,8
	Material de Construção	2.095	
	Aquisição de Novos	1.418	
	Outros	2.086	
	<b>Total</b>	<b>14.883</b>	
<b>Total</b>		<b>22.275</b>	<b>100</b>

Fonte: Via Pública 2004 apud Bonduki 2008.

Nota: Valor absoluto em milhões de reais.

Conforme Bonduki (2008) a implantação destes programas não melhorou a situação do déficit habitacional brasileiro, principalmente a situação da população de baixa renda. De 1995 a 2003, 78,84% dos recursos foram destinados a população com renda superior a 5 salários mínimos, mostrando o privilégio que estas famílias tinham para a aquisição de financiamento habitacional, enquanto as famílias que recebiam menos de 3 salários mínimos recebiam apenas 8,47% dos recursos destinados para habitação. A tabela a seguir mostra a porcentagem de recursos destinados de 1995 a 2003 por faixa de renda.

TABELA 2.2 – Contratações do FGTS. Programas por Faixas de Renda (em %) – 1995 a 2003

<b>Programa</b>	<b>Até 3 SM</b>	<b>3 a 5 SM</b>	<b>5 a 10 SM</b>	<b>+ de 10 SM</b>
<b>PAR</b>	–	–	100	–
<b>Pró- Moradia</b>	100	–	–	–
<b>Apoio à produção</b>	–	–	–	100
<b>Carta de Crédito Associativa</b>	1,9	13,9	34,5	49,7
<b>Carta de Crédito Individual</b>	6,2	15,1	50,1	28,6
<b>Total</b>	8,5	12,6	50,4	28,5

Fonte primária: Via Pública 2004. Bonduki 2008.

Nota: SM- Salário Mínimo

Em 1997 foi criado o SFI- Sistema de Financiamento Imobiliário através da lei 9.514, a partir de proposta de lei da Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário (ABECIP), este sistema não substituiu o SFH, mas sim foi criado para complementá-lo. O SFI introduziu inovações no mercado imobiliário brasileiro, criando instrumentos de securitização imobiliária, que significa, conforme Botelho (2005), a possibilidade de transformar os bens imóveis em títulos mobiliários, como os Fundos de Investimento Imobiliários (FII's) e os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI's). Temos como os principais objetivos do SFI:

- Diminuir a intervenção estatal.
- Aumentar a flexibilização dos financiamentos imobiliários.
- Estimular o crédito imobiliário.
- Incentivar novos empreendimentos habitacionais.
- Extensão da alienação fiduciária.

A mesma Lei que criou o SFI criou a Companhia Securtizadora de Créditos imobiliários, que conforme Botelho, são “sociedades com propósitos de fazer a securitização dos recebíveis imobiliários através da emissão dos CRI's, títulos imobiliários equivalentes a debêntures” (2005). O SFI permite que aos agentes financeiros pratiquem taxas de juros livres, capitalizem juros e retomem os imóveis sem qualquer intervenção judicial. Porém os contratos do SFI não podem utilizar os recursos do FGTS e nem da poupança, apenas recursos próprios. Segundo Arthur Parkinson, vice- presidente de financiamento do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais (SECOVI) entrevistado em Botelho (2007), o SFI representava o sistema do futuro para o setor habitacional.

“Quando falamos no SFI, falamos da área habitacional que é a área foco, estamos falando de habitação de mercado, não estou falando de ‘habitação de interesse social’, eu estou fazendo um corte, essa habitação de mercado é a habitação pára pagar juros, que não tem subsídio, que são regras de mercado, enfim. Então, eu acho que essa operação estruturada, nos moldes da proposta que está sendo feita aqui, o que quer dizer isso? Você tem aqui uma integração com o SFH, com o SFI, isso já foi feito, já existe em pequeníssimas proporções, mas é esse o modelo do futuro, o modelo que nós chamamos de “mundo novo”, o modelo que, evidentemente, as empresas constituídas e acostumadas a determinada metodologia e a determinado procedimento só no SFH, onde o governo é um grande “paizão”, isso á não existe mais... Então, quer essas empresas queiram, quer não, que essas empresas pressionem e o Secovi queira insistir nisso, não dá

mais! “Assim como o banco não dá mais para ser como era.” (Parkinson apud Botelho, 2007, p. 126)

Bonduki (2008) afirma que no governo de Fernando Henrique Cardoso foram reduzidas as políticas governamentais em pró da habitação. Foram reduzidos os créditos para urbanização das áreas precárias, para municípios, estados e Distrito Federal que possuíam dívidas com a união, pois não tinham acesso aos recursos do FGTS, para promover financiamentos nas áreas de saneamento e habitação. Desta forma a população de baixa renda foi a mais prejudicada.

No final do governo FHC, em 2001 foi aprovada pelo Congresso Nacional a promulgação do estatuto da Cidade, aprovando a possibilidade de valer a função social da propriedade, constituindo um marco importante para a busca da solução do problema habitacional brasileiro.

### 2.1.3 Resultados no setor habitacional Brasileiro no Censo do ano 2000.

Em 2000, o déficit habitacional brasileiro quantitativo totalizava 6,6 milhões, sendo 5,4 milhões nas áreas urbanas e 1,2 milhões nas áreas rurais. Concentrado principalmente nas famílias que recebiam até 3 salários mínimos ( o salário mínimo em 2000 era R\$ 151,00), esta faixa de renda respondia por 83,2 % do déficit, conforme veremos a seguir na tabela 2.3. Os estados do Sudeste e do Nordeste são os que mais sofrem com o déficit habitacional, sendo o Sudeste responsável por 41% do déficit e o Nordeste por 32%. A maior concentração de carência por moradia nestas regiões deve-se principalmente ao fato delas serem mais populosas. Dados extraídos de Bonduki (2008).

TABELA 2.3 – Distribuição de déficit Quantitativo no Brasil por Faixa de Renda em Áreas Urbanas, Ano 2000.

<b>Faixas de Renda</b>	<b>Déficit em milhões de unidades</b>	<b>%</b>
<b>até 3 SM</b>	4.490	83,20%
<b>de 3 a 5 SM</b>	450	8,40%

CONT. TABELA 2.3 – Distribuição de déficit Quantitativo no Brasil por Faixa de Renda em Áreas Urbanas, Ano 2000.

<b>Faixas de Renda</b>	<b>Déficit em milhões de unidades</b>	<b>%</b>
<b>de 5 a 10 SM</b>	290	5,40%
<b>acima de 10 SM</b>	110	2,00%
<b>Total</b>	5400	100%

Fonte: FJP, 2001 apud Bonduki 2008.

Nota: (1) SM- Salário Mínimo (2) Não inclui o déficit por depreciação

“A permanência de um elevado déficit habitacional concentrado na baixa renda depois de décadas de política habitacional, impulsionada pelo governo federal, evidencia o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema. A situação, por outro lado, tem ressaltado a absoluta necessidade de se formular estratégias mais eficazes para atender as faixas de menor poder aquisitivo.” (Bonduki 2008, p. 82)

No governo FHC, o déficit habitacional na população de baixa renda se agravou (tabela 2.4) na faixa de renda inferior a 2 SM o déficit cresceu 40,9%, enquanto na faixa superior a 5 SM diminuiu 26,5%. Ocorrendo essa diferenciação em todas as regiões do país. Estes números mostram que os programas não privilegiavam a população de baixa renda, e sim beneficiavam a população de maior renda, que possuía viabilidade econômica no mercado.

TABELA 2.4 – Crescimento do Déficit Habitacional por Faixa de Renda. Brasil e Regiões Metropolitanas, 1991 a 2000.

<b>Faixas de Renda</b>	<b>Brasil</b>	<b>Regiões Metropolitanas</b>
<b>até 2 SM</b>	40,9%	55,1%
<b>de 2 a 5 SM</b>	5,4%	35,4%
<b>acima de 5 SM</b>	-26,5%	-18,2%
<b>Total</b>	19,9%	34%

Fonte: FJP, 2001 apud Bonduki 2008.

Nota: SM- Salário Mínimo

Não podemos nos esquecer do déficit qualitativo, que também está diretamente associado à qualidade de vida da população: 10,2 milhões das moradias brasileiras sofrem por algum tipo de carência de infra-estrutura e a coleta domiciliar de resíduos sólidos não está implantada em 5,4 milhões de unidades. Dados disponíveis em Bonduki (2008). Assim concluímos que não adianta apenas ofertar novas moradias: é necessário melhorar as condições urbanas.

Outra informação muito interessante extraída de Bonduki (2008) é a grande quantidade de domicílios vagos e depreciados: o número de domicílios vagos representava, de 1991 a 2000, 10,3% dos domicílios urbanos, totalizando 4,580 milhões, apresentando um crescimento de 37% de 1991 a 2000. Quanto à depreciação temos um total de 836.669 unidades habitacionais, problema que irá se agravar com o passar do tempo, pois, a maior parte dos imóveis brasileiros foram construídos nos anos 60. Caso fossem utilizados os domicílios vagos para realocar famílias necessitadas, reduziríamos 83% do déficit urbano brasileiro. E em algumas capitais o número de domicílios vagos ultrapassa a quantidade de famílias necessitadas de moradia, conforme tabela abaixo.

TABELA 2.5 – Domicílios Vagos e Déficit quantitativo. Regiões Metropolitanas. Ano 2000.

<b>Região Metropolitana</b>	<b>Domicílios Vagos</b>	<b>Necessidades habitacionais</b>	<b>Diferença entre domicílios vagos e as necessidades habitacionais</b>	<b>% de domicílios vagos em relação às necessidades habitacionais</b>
São Paulo	674, 847	565, 879	108, 968	119%
Belo Horizonte	178, 934	152, 623	26, 311	117%
Fortaleza	102, 966	155, 728	-52, 762	66%
Porto Alegre	98, 343	112, 053	-13,71	87%
Recife	97, 829	186, 608	-88, 779	52%
Rio de Janeiro	419, 653	388, 319	31, 334	108%
Salvador	114, 295	142, 653	-28, 358	80%

Fonte: “Censo Demográfico de 2000”, PNAD/ IBGE apud Bonduki 2008.

O fator que mais agrava o déficit habitacional é a insuficiência de moradias em áreas urbanas com serviços, equipamentos e infra-estrutura com preços acessíveis para a população de baixa renda. O grande número de formação de favelas e loteamentos irregulares mostra a dificuldade de acesso a terra. Segundo dados do Censo as favelas cresceram de 1991 a 2000 7% ao ano enquanto a população brasileira no mesmo período cresceu 1,98%. No ano 2000 o Brasil possuía 3.905 favelas espalhadas por todo o país, um crescimento de 22,5% em relação a 1991. De 20 e a 50% da população das grandes cidades vive em favelas, essa situação vem piorando muito principalmente desde 1970, exemplo temos na cidade de São Paulo que em 1970 apenas 1% da população vivia em favelas e em 2000 esse número ultrapassou 20%, conforme Bonduki (2008).

“Por isto, o desafio de suprir as necessidades quantitativas e criar condições para qualificar as necessidades quantitativas requer mudanças substanciais na ação do poder público e na sua forma de operar. Caso contrario, conforme mostra estudo elaborado pelo SEADE, nos próximos 15 anos as necessidades habitacionais no Brasil serão ainda mais drásticas. Será preciso não somente atender as necessidades habitacionais acumuladas, como a do futuro crescimento demográfico. A este suprimento serão acrescentadas também as crescentes necessidades de reposição das edificações obsoletas, uma vez que, no Brasil, os parques habitacional e edilício começam a apresentar sinais de deterioração e de obsolescência, processo que deverá se agravar muito nos próximos anos.”(Bonduki, 2008, p.90)

## 2.2 O MINISTÉRIO DAS CIDADES, A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO.

Nesta seção será apresentado o papel do Ministério das Cidades, a Política Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação. O Ministério das Cidades é o órgão central responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação, a qual tem como principal instrumento o Sistema Nacional de Habitação.

### 2.2.1 O Ministério das Cidades

Em 2003, já no governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano. Dentro dessa política está a Política de Habitação. Conforme Política Nacional de Habitação (2004), fazem parte do Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. Cabe ao Ministério das Cidades, além de integrar as políticas ligadas às cidades, articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para encontrar soluções para os problemas urbanos.

Conforme Política Nacional de Habitação (2004), a política de habitação não significa apenas a construção de unidades habitacionais e sim o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos. Com o propósito de tornar o Ministério das Cidades participativo e atender melhor às necessidades da população, foram realizadas conferências municipais regionais e estaduais e das cidades, que teve a participação de 3.400 municípios. Em outubro de 2003, foi realizada a Conferência Nacional das Cidades, onde nasceu o Conselho das Cidades, que era composto de 71 membros e tinha como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da Política Urbana Nacional. Na mesma conferência foram definidas as diretrizes da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Bonduki (2008) afirma que apesar do avanço que representou a criação do Ministério das Cidades, do ponto de vista da habitação apresenta uma fraqueza, que é o fato da Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro do FGTS, ser subordinada ao Ministério da Fazenda. Assim apesar do Ministério das Cidades ser responsável pela política habitacional, a Caixa com sua grande abrangência em todo país faz com que os financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos fique sobre sua responsabilidade.

O Ministério das Cidades subsidiado pelos conselhos das Cidades tem, conforme Política Nacional de Habitação (2004), as seguintes atribuições:

- Definir as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação dentre eles, o Plano Nacional de Habitação.
- Elaborar o marco legal da Política Nacional de Habitação.

- Definir critérios e regras para aplicação dos recursos no Sistema Nacional de Habitação, incluindo a política de subsídios.
- Coordenar a implementação do Sistema Nacional de Habitação.
- Elaborar orçamentos, planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos a serem aplicados em habitação.
- Oferecer subsídios técnicos para criação de Fundos e respectivos Conselhos estaduais, do Distrito Federal, regionais e municipais com objetivos de incentivá-los a aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.
- Firmar termos de adesão ao SHIS com Estados, Distrito Federal e Municípios.
- Instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações no âmbito do SNH, incluindo o cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios.
- Gerir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, ouvido o Conselho Gestor do Fundo.
- Propor mecanismos que possam dinamizar o mercado secundário de títulos lastreados em recebíveis imobiliários e, por conseguinte, o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).
- Participar das deliberações do Conselho Monetário Nacional, sobre a regulação do SFH de modo a viabilizar a execução da PNH.
- Criar estrutura própria para exercer, em caráter complementar ao Conselho Monetário e ao Banco Central do Brasil, as atribuições de credenciamento, auditoria e fiscalização de agentes voltados ao desenvolvimento urbano, que englobam os agentes do SFH de natureza não financeira.

### **2.2.2 A Política Nacional de Habitação (PNH)**

Em 2004, o Governo Federal lançou a Política Nacional de Habitação – PNH, que tem por finalidade orientar as ações dos órgãos e entidades, dos diferentes níveis de governo, na área habitacional, em uma ação compartilhada com o setor privado, de modo a garantir à

população brasileira o acesso à moradia adequada, com urbanização e integrada à cidade, principalmente para população de baixa renda.

Temos, conforme a Política Nacional de Habitação (2004), como princípios da Política Nacional de Habitação:

- Direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. O direito a moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações, colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações de nossas cidades.
- Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infra-estrutura e saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais.
- Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana possibilitando melhor ordenamento e maior controle do uso do solo de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso a terra urbanizada.
- Questão habitacional como uma política de Estado uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo.
- Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos.
- Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

E os objetivos da PNH são:

- Universalizar o acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação levando-se em conta a disponibilidade de recursos existentes no Sistema, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção, e dos agentes envolvidos na implementação da PNH.

- Promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade.
- Fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados.
- Tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH.
- Democratizar o acesso a terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis.
- Ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional.
- Incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia apoiando se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão-de-obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB).

### **2.2.3 O Sistema Nacional da Habitação (SNH)**

O Sistema Nacional da Habitação é o principal instrumento da Política Nacional da Habitação, estabelecendo suas bases institucionais e a articulação financeira, com o propósito de reduzir o déficit habitacional, para isso conta com a integração entre a União, os Estados e Municípios, agindo de modo integrado evitando o desperdício de recursos e a fragmentação de programas e projetos. Além disso, o SNH promove a integração entre a política habitacional e as políticas de planejamento territorial, fundiária e de saneamento, coordenada pelo Ministério das Cidades.

Conforme a Política Nacional de habitação (2004), o SNH é composto por dois subsistemas: o Subsistema de Habitação de Interesse Social, o qual é integrado por famílias com renda de até 3 salários mínimos e de 3 até 5 salários mínimos, utilizando como fonte de recursos o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e, ainda, recursos provenientes do Fundo de Arrendamento

Residencial - FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS; e o Subsistema de Habitação de Mercado, integrado por famílias na faixa de renda de 5 até 10 salários mínimos e acima de 10 salários mínimos, atuando com recursos das Cadernetas de Poupança, dos Consórcio Habitacional e dos Certificados de Recebíveis Imobiliários.

Fazem parte da estrutura do Sistema Nacional de Habitação, segundo a Política Nacional de Habitação, 2004, os conselhos a seguir.

**Conselho das Cidades** – Competem a este conselho as tarefas de propor diretrizes, prioridades, estratégias, instrumentos e normas da Política; subsidiar o Ministério das Cidades na elaboração da Política e do Plano Nacional de Habitação; acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Habitação e recomendar as providências necessárias ao cumprimento dos objetivos da política.

**Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social** – Tem como atribuições: estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observada a Política e o Plano Nacional de Habitação; aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS e deliberar sobre as contas do FNHIS.

**Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço** – Cabe a este conselho aprovar os orçamentos anuais para a aplicação dos recursos do FGTS, incluindo o montante de subsídio, de acordo com a política definida pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho das Cidades, respeitando a sustentabilidade dos recursos do FGTS; apreciar as alterações a serem propostas pelo Ministério das Cidades e dar as diretrizes ao Agente Operador para a adequação dos atuais programas do Fundo às diretrizes da Política Nacional de Habitação e viabilizar fontes estáveis de recursos para a realização da Política de Habitação de Interesse Social.

Além destes conselhos temos os conselhos que estabelecem e regulam as questões financeiras e de gestão do SNH, dentre estes os principais são; o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e o Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

Conforme a Política Nacional de habitação (2004) os agentes operadores do Sistema Nacional da Habitação e suas respectivas atribuições são:

**A Caixa Econômica Federal** – Depois da criação do SNH, a Caixa continuou sendo o Agente Operador do FGTS. Passou a assumir o papel de agente operador do Fundo Nacional de Habitação e a atuar como instituição depositária, implementando a aplicação dos recursos

do FNHIS e a realização das transferências “fundo a fundo”. Define os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades. Como um dos Agentes Financeiros do Subsistema de Habitação de Interesse Social, a Caixa desempenha o papel de analista da capacidade aquisitiva dos beneficiários a serem atendidos com recursos originários de fontes onerosas (especialmente os provenientes do FGTS). No processo de concessão do crédito, a Caixa respeita os princípios da Política Nacional de Habitação, de modo a garantir recursos para as faixas de renda, programas e modalidades de atendimento às demandas prioritárias, evitando-se distorções no processo de operacionalização do financiamento.

No que tange ao Subsistema de Financiamento de Habitação de Mercado, a CEF como principal banco federal captador de poupança popular deverá ter papel de destaque na implementação de medidas do governo voltadas ao incentivo do SBPE/SFH e do SFI, como, por exemplo, as cadernetas de poupança vinculadas a financiamentos imobiliários os instrumentos de investimentos imobiliários já existentes como letras hipotecárias, letras de crédito imobiliário e cédulas de crédito imobiliário.

**Agentes Financeiros, Promotores e Técnicos** – Composto por uma rede descentralizada e especializada de Agentes Financeiros, Promotores e Técnicos que garantem a presença física do Sistema e possibilita uma atuação em todo o território nacional, compatível com as necessidades de habitação e intervenção urbana existentes no País.

Os Agentes Financeiros, Promotores e Técnicos podem ser estatais, públicos não estatais ou privados e podem atuar em ambos os Subsistemas. Os Agentes Financeiros atuam na concessão e administração de créditos e subsídios.

A institucionalização dessa rede de agentes, além de contribuir para ampliar as oportunidades de trabalho em várias empresas e organizações, é essencial para a criação de uma saudável concorrência, podendo gerar uma redução do custo de moradia concomitante à elevação da qualidade dos serviços prestados.

**O Banco Central do Brasil** - Cabe ao Banco Central do Brasil fiscalizar as entidades de natureza financeira integrantes do Sistema Financeiro da Habitação, em consonância com as diretrizes da PNH, articulando com o Ministério das Cidades.

**O Conselho Monetário Nacional** – O papel do Conselho Monetário Nacional exerce, em acordo com as diretrizes da PNH, a regulação e o controle do Sistema Financeiro da

Habitação, do Sistema Financeiro do Saneamento e dos sistemas financeiros conexos, subsidiários ou complementares.

Temos ainda outros agentes que atuam conforme características de cada Subsistemas. As Secretarias Estaduais do Distrito Federal e Municipais de Habitação ou órgão responsável pelo tema, os Conselhos Estaduais do Distrito Federal e Municipais de Habitação e Fundos Estaduais do Distrito Federal e Municipais de Habitação que fazem parte do Subsistema de Habitação de Interesse Social. Os Bancos Múltiplos, as Companhias Hipotecárias e entidades repassadoras, as Companhias Securitizadoras, as Cooperativas de Crédito Habitacional e os Consórcios Habitacionais.

## Capítulo 3

### DESDOBRAMENTOS RECENTES DO SETOR HABITACIONAL BRASILEIRO

Neste capítulo, mostramos a recente e turbulenta história do setor habitacional brasileiro. O setor passa de uma onda de crescimento iniciada em 2004, para uma forte crise em 2008. Para tanto, estruturamos o capítulo de forma que, inicialmente, na seção 3.1, descrevemos o período de 2004 a 2009, na seção 3.2, relatamos os programas habitacionais vigentes, por fonte de recurso e na seção 3.3, apresentamos o programa Minha Casa Minha Vida, que foi uma resposta do governo a crise financeira mundial que afetou o setor habitacional brasileiro.

#### 3.1 DA ONDA DE CRESCIMENTO À CRISE DA HABITAÇÃO

Conforme Bonduki (2008) a partir de 2004 ocorrem significativas mudanças no setor habitacional, com a elevação dos investimentos das fontes de recurso e também com a elevação dos subsídios. Estas mudanças devem-se a reivindicações do setor empresarial da construção civil, a luta pela priorização dos investimentos nas políticas sociais, à melhoria do cenário macro-econômico e a uma relativa flexibilização da política econômica.

De acordo com Bonduki (2008), em 2004 foi aprovada a Lei Federal 10.391 que deu maior segurança jurídica ao financiamento e a produção habitacional. Em 2005 os bancos foram obrigados pelo Conselho Monetário Nacional a investir uma porcentagem dos recursos captados através da poupança (SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) em financiamento habitacional, o que fez triplicar em três anos a produção com recursos do SBPE. O volume de recursos do FGTS para financiamentos habitacionais passou de 2,6 bilhões de reais em 2004 para 8,6 bilhões em 2008, este aumento expressivo de recursos do permitiu a criação da Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, que trata da aplicação massiva de recursos do Fundo de Garantia em subsídios habitacionais, cujo montante atingiu,

em 2006 e 2007, 1,8 bilhões de reais anuais. Também temos a redução da taxa de juros e a criação em 2006 do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Todas estas medidas ampliaram o acesso à moradia para faixa de renda mais baixa, onde há maior concentração do déficit habitacional brasileiro.

Em 2007, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que segundo Bonduki (2008) é um programa de investimento que atua em diferentes áreas e altera, em parte, a política de contenção de despesas que vigorou desde o início do governo Lula. Segundo o autor o setor habitacional e o de saneamento foram privilegiados pelo PAC, pois além de destinar recursos para obras de infraestrutura para produção, dirige aplicações para urbanização de assentamentos precários. De acordo com Pereira e Caliari (2009) o PAC destinou 11 bilhões de reais para o atendimento das camadas mais pobres, com construção de moradias e urbanização de favelas, porém não acelerou de forma significativa o crescimento habitacional. O setor já vinha crescendo antes do programa e este desenvolvimento devia-se aos investimentos do mercado financeiro internacional.

“Com avanços e recuos, a política habitacional do governo Lula marcou um ponto de inflexão, revertendo a estagnação do setor vivida desde o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH).

A estrutura institucional foi reorganizada, com a criação do Ministério e Conselho das Cidades, o Fundo Nacional de Interesse Social e o Sistema Nacional de Habitação. Os recursos do orçamento da união destinados à habitação mais que decuplicaram, entre 2003 e 2008 – de 350 milhões para 4 bilhões de reais ; exigiu-se dos bancos a aplicação dos recursos da poupança em habitação, que cresceu de 3 bilhões para 30 bilhões de reais em 5 anos e parcela do FGTS foi disponibilizada para subsidiar os mais pobres. “Com o PAC, criou-se um grande programa de urbanização de assentamentos precários.” (Bonduki, 2009, p.44)

De acordo com Pereira e Caliari (2009), o surto de crescimento apresentado a partir de 2004 representa um pequeno avanço, pois o volume de crédito imobiliário representa apenas 3% do PIB brasileiro enquanto em outros países em desenvolvimento este volume é bem maior. No México, por exemplo, este volume corresponde a 11 % do PIB e na China a 13%. Os autores afirmam que crescimento do setor habitacional de 2004 a 2008 deveu-se em grande parte ao mercado de ações internacionalizado. O mercado imobiliário brasileiro se mostrou atraente ao investidor estrangeiro, as empresas imobiliárias abriram seu capital e conseguiram obter muito lucro. Assim as empresas passaram a acreditar nos seus potenciais de vendas e a acumular terras em áreas urbanas para a realização dos empreendimentos.

Em setembro de 2008, segundo Pereira e Caliario, com a crise financeira americana, devido à quebra do banco de investimento americano, Lehman Brothers, as empresas construtoras brasileiras acreditavam que iriam manter o crescimento. As 20 maiores empresas planejavam fazer lançamentos totais no valor de 43 bilhões de reais para 2008 e tinham uma pequena dívida de 4,7 bilhões. Mas, ao contrário do esperado a crise atingiu fortemente as construtoras, as 20 maiores empresas reduziram os investimentos em lançamentos em mais de 10 de bilhões de reais e mesmo assim mais que dobraram suas dívidas, totalizando 10,9 bilhões de reais e seus estoques de imóveis prontos sem comprador saltaram de 16,1 bilhões de reais em 2007 para 23,3 bilhões de reais em 2008.

Diante deste quadro de crise, em março deste foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual veremos detalhadamente na seção 3.3.

## 3.2 PROGRAMAS E AÇÕES HABITACIONAIS VIGENTES, POR FONTE DE RECURSO.

Nesta seção apresentaremos os programas vigentes hoje no Brasil em prol da habitação para população baixa renda, conforme Ministério das Cidades. Os programas serão expostos por fonte de recurso utilizada pelos mesmos. Dentre as fontes temos o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, o Orçamento Geral da União - OGU, o Fundo de Garantia por tempo de Serviço - FGTS, o Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, o Fundo de Desenvolvimento Social – FDS e o Fundo de Amparo do Trabalhador - FAT. Na próxima seção trataremos, com maior ênfase, do programa Minha Casa Minha Vida, pelo fato do programa ter maior importância na história recente do país.

### **3.2.1 Fundo Nacional De Habitação De Interesse Social – FNHIS**

#### I- Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

Este programa tem como objetivo apoiar as unidades da federação no que tange a regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade para população que habita áreas inadequadas ou em situações de risco. Dependendo do caso as famílias serão realocadas

ou serão melhoradas as condições da moradia para sua permanência, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social.

Este programa só é executado em áreas que são habitadas a mais de 5 anos e que no mínimo 60% das famílias tenham renda de até R\$1.050,00. Além disso, a área deve estar em situação de risco ou insalubridade.

## II - Habitação de Interesse Social – HIS

Tem como objetivo viabilizar a participação do cidadão e promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo projeto, mediante trabalho educativo, educação sanitária e ambiental, gestão comunitária e o desenvolvimento de ações de acordo com as necessidades das famílias, estas ações também devem facilitar o acesso das famílias ao trabalho melhorando suas rendas.

“O trabalho social nos empreendimentos habitacionais para famílias de baixa renda deve garantir condições para o exercício da participação comunitária e para a elevação da qualidade de vida das famílias beneficiárias, se expressa e se desenvolve através de um conjunto de intervenções técnicas específicas que buscam fomentar e valorizar as potencialidades dos grupos sociais atendidos; fortalecer os vínculos familiares e comunitários; viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local, bem como, promover a gestão participativa, que garanta a sustentabilidade do empreendimento.”  
(Ministério das Cidades, 2009)

## III- Ação Provisão Habitacional de Interesse Social

A Ação tem como objetivo proporcionar habitação digna a população com baixa renda, é uma ação urbana e rural que busca suavizar as desigualdades sociais e contribuir para a ocupação urbana planejada. Segundo Ministério das Cidades, a ação divide-se em quatro modalidades: produção ou aquisição de unidades habitacionais; produção ou aquisição de lotes urbanizados; requalificação de imóveis e apoio à Prestação de Serviços de assistência técnica para habitação de interesse social.

A escolha dos beneficiários do programa obedece a seguinte ordem de prioridade:

1. Cidadãos idosos e cidadãos portadores de necessidades especiais.
2. Famílias com menor renda per capita.

3. Famílias com maior número de dependentes.

4. Mulheres responsáveis pelos domicílios.

Os demais critérios ficam a juízo dos proponentes e agentes executores e devem ter como objetivo melhorar situação socioeconômica dos beneficiários.

Para participar da ação a família não pode ser titular de contrato de financiamento obtido com recursos do FGTS ou em condições equivalentes ao SFH, em qualquer parte do país. Não pode ser proprietária, promitente compradora, titular de direito de aquisição, arrendatária ou usuária, de imóvel residencial em condições regular, com padrão mínimo de edificação, habitabilidade e dotada de infra-estrutura mínima (água, esgoto e energia), em qualquer parte do país. Não pode já ter recebido benefícios similares oriundos de recursos orçamentários da União e a renda familiar deve ser de até R\$ 1.050,00.

#### IV- Ação Provisão Habitacional de Interesse Social - Modalidade: Assistência Técnica

A ação visa apoiar as Unidades da Federação na melhoria dos padrões de salubridade, segurança e habitabilidade das edificações produzidas, reformadas ou ampliadas, por intermédio de apoio à prestação de serviços de assistência técnica. Mobilizando e organizando a comunidade, elaborando projetos, acompanhando e executando obras de trabalho social e jurídico, de forma coletiva ou individual.

#### V- Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS

O PLHIS é elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação e é componente do Programa Habitação de Interesse Social. Seu objetivo é contribuir com estados, DF e municípios na formulação dos Planos Locais de Habitação principalmente da habitação de interesse social. O planejamento habitacional é fundamental para a implementação das diretrizes da Política Habitacional e a integração urbana, sobretudo, dos assentamentos precários. Os valores transferidos pelo PLHIS dependem do tamanho do município, oscilando entre R\$ 30.000,00 e R\$ 60.000,00, por município.

TABELA 3.1 – Valores Repassados aos Estados Selecionados Pelo PLHIS em 2008.

PRIMEIRA SELEÇÃO 2008		SEGUNDA SELEÇÃO 2008	
ESTADO	VALOR REPASSADO	ESTADO	VALOR REPASSADO
ALAGOAS	R\$250.000,00	ACRE	R\$225.000,00
AMAPÁ	R\$250.000,00	AMAZONAS	R\$250.000,00
BAHIA	R\$250.000,00	CEARÁ	R\$250.000,00
DISTRITO FEDERAL	R\$250.000,00	ESPÍRITO SANTO	R\$250.000,00
MARANHÃO	R\$250.000,00	GOIÁS	R\$220.000,00
PARÁ	R\$250.000,00	MINAS GERAIS	R\$250.000,00
PARAÍBA	R\$250.000,00	MATO GROSSO DO SUL	R\$250.000,00
PERNAMBUCO	R\$250.000,00	MATO GROSSO	R\$250.000,00
RIO DE JANEIRO	R\$250.000,00	PIAUÍ	R\$250.000,00
RIO GRANDE DO SUL	R\$250.000,00	PARANÁ	R\$250.000,00
SANTA CATARINA	R\$249.200,00	RORAIMA	R\$250.000,00
TOCANTINS	R\$250.000,00	SERGIPE	R\$250.000,00
		SÃO PAULO	R\$250.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$2.949.200,00</b>	<b>TOTAL</b>	<b>R\$3.195.000,00</b>

Fonte: Ministério das cidades /Sistema Nacional de Habitação.

#### VI- Ação de Apoio à Produção Social da Moradia

A ação começou em 2008 e vai até 2011, tem como objetivo apoiar entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, situada em localidades urbanas ou rurais, voltada a famílias de baixa renda. A Ação será implementada através da produção ou aquisição de unidades habitacionais; da produção ou aquisição de lotes urbanizados e da requalificação de imóveis.

Tem direito de participar do programa os dirigentes das entidades privadas sem fins lucrativos. Primeiramente é realizada a fase de habilitação e depois ocorre a seleção das propostas apresentadas pelas entidades. Ao Ministério das Cidades cabe a aprovação e a divulgação das propostas selecionadas e a Caixa Econômica Federal cabe analisar a viabilidade técnica e de contratação das propostas selecionadas.

As famílias que participam da ação são as associadas das entidades. A renda mensal bruta das famílias participantes não pode ultrapassar a R\$ 1.125,00. As famílias não podem ser proprietárias, promitentes compradoras ou titulares de direito de aquisição, arrendamento ou uso de imóvel residencial com padrão mínimo de edificação e habitabilidade em qualquer parte do país. Não podem ser beneficiárias de recursos orçamentários da União repassados com a finalidade de provisão habitacional ou titulares de contrato de financiamento obtido com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou em condições equivalentes ao Sistema Financeiro da Habitação – SFH, em qualquer parte do país.

TABELA 3.2 – Valores máximos de Repasse por Família Beneficiada.

<b>Modalidades</b>	<b>Regiões do país</b>	<b>Valores máximos de repasse por família</b>
Produção ou aquisição de unidades habitacionais ou requalificação de imóveis	Capitais e regiões metropolitanas	R\$ 30.000,00
	Municípios com mais de 100 mil habitantes	R\$24.000,00
	Demais municípios	R\$18.000,00
Produção ou aquisição de lotes urbanizados.	Capitais e regiões metropolitanas	R\$10.000,00
	Municípios com mais de 100 mil habitantes	R\$8.500,00
	Demais municípios	R\$7.500,00

Fonte: Ministério das Cidades/ Sistema Nacional de Habitação

As famílias são escolhidas de acordo com o Manual para a apresentação de propostas da Ação, de critérios técnicos, objetivos e previamente definidos, que deverão estar previstos em atas de assembléias ou reuniões ou no regimento interno da entidade. As propostas elaboradas para as capitais e regiões metropolitanas podem contemplar no máximo 150 famílias, as que forem elaboradas em municípios com mais de 100 mil habitantes podem contemplar no máximo 100 famílias e as elaboradas para os demais municípios contemplam no máximo 50 famílias.

Conforme relatório de gestão do FNHIS, em 2008 o Fundo Nacional De Habitação De Interesse Social destinou de R\$ 1, 089 bilhões para habitação. Este montante foi distribuído

da seguinte forma: R\$ 559,3 8milhões para urbanização de 136 assentamentos precários; R\$ 485, 906 milhões para provisão habitacional em 817 empreendimentos; R\$ 30,2 milhões para elaboração de 374 planos habitacionais pelos estados e municípios; e R\$ 13,7 milhões na contratação de 403 projetos assistência técnica.

### **3.2.2 Orçamento Geral da União – OGU**

#### **I - Habitar Brasil BID - HBB**

O HBB é um programa piloto para financiar obras e ações nas capitais de estado ou nas regiões metropolitanas e nos aglomerados urbanos. O programa foi criado em 1999, e em 2005 foram encerradas as inscrições para os municípios beneficiários do Programa, mas prossegue a implementação de projetos e as ações contratadas. No período de inscrição foram firmados contratos de repasse com 119 municípios.

“Diante de que o problema das periferias das grandes cidades brasileiras tem origem, não só na pobreza extrema das populações que a elas se agregam, como também no despreparo institucional das administrações municipais para a gestão de políticas públicas voltadas para a habitação de interesse social e para o planejamento urbano. O Governo Federal concebeu, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, um programa voltado à superação das condições de subnormalidade em áreas periféricas, por meio da implantação de projetos integrados, associado à capacitação técnica e administrativa desses municípios.” ( Ministério das Cidades, 2009)

O programa tem os seguintes objetivos:

- Elevar os padrões de habitação e de qualidade de vida das famílias, principalmente daquelas com renda mensal de até 3 salários mínimos, que residem em condições precárias nas capitais, nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas.
- Estimular os governos municipais a atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas, inclusive as institucionais, que os originam.
- Aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infra-estrutura urbana do país.

## II- Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H

Este programa visa à elevação dos patamares da qualidade e produtividade da construção civil, através da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, assim ampliando o acesso da população de baixa renda a moradia. O programa é desenvolvido através da avaliação de conformidade de empresas de serviços e obras, da qualificação de materiais, componentes e sistemas construtivos, da capacitação profissional, da assistência técnica à construção civil, da normalização técnica, da capacitação laboratorial, da avaliação de tecnologias inovadoras, da informação ao consumidor e da promoção da comunicação entre os setores envolvidos.

Através destas ações o programa busca, em longo prazo, criar um mercado competitivo onde todas as empresas construtoras tenham direitos iguais assim estarão qualificadas para construir a baixo custo moradias dignas para a população de baixa renda.

## III - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH

O PSH oferecer acesso à moradia digna para cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios. As famílias beneficiadas são escolhidas através de grupos organizados pelos governos dos estados, DF ou municípios. A grande maioria dos empreendimentos para compra com subsídio são em áreas urbanas, as entidades privadas sem fins lucrativos apresentam propostas às instituições financeiras e aos agentes financeiros do SFH.

São beneficiárias do programa as pessoas físicas com rendimento familiar mensal de até R\$ 1.245,00. Os recursos são distribuídos de acordo com o déficit habitacional de cada região do país. O subsídio para complementação dos valores de produção de moradias é de até R\$ 8.000,00 nos municípios das regiões metropolitanas e de até R\$7.000,00 nos demais municípios. Podendo ter um acréscimo de R\$2.000,00 nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. Para aquisição de moradias, o valor do subsídio, destinado à complementação do pagamento do preço de imóvel residencial, poder ser no máximo R\$ 4.500,00.

#### IV- Projetos Prioritários de Investimentos - PPI (Intervenções em Favelas)

Estes projetos fazem parte do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), e têm por objetivo implementar através de intervenções à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade para população localizada em áreas inadequadas, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social.

TABELA 3.3- Valores Máximos de Repasse dos Recursos do PPI por família.

<b>Ações</b>	<b>Regiões do País</b>	<b>Valores máximos de repasse por família</b>
Custo das ações integradas de urbanização sem construção/aquisição habitacional	Todos os municípios	R\$ 11.000,00
Custo das ações integradas de urbanização com construção/aquisição habitacional	Municípios integrantes de região metropolitana, região integrada de desenvolvimento ou aglomerado urbano ou capital estadual	R\$ 23.000,00
Custo das ações integradas de urbanização com construção/aquisição habitacional	Demais municípios	R\$ 18.000,00

Fonte: Ministério das Cidades/ Habitação Programas e Ações

Podem solicitar os recursos o Chefe do Poder Executivo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ou seu representante legal e os dirigentes máximos de órgãos da administração indireta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A escolha de áreas e dos beneficiários finais obedece aos seguintes critérios:

- A área de intervenção deverá ser ocupada por, pelo menos, 60% de famílias com renda até R\$ 1.050,00 e deve ser ocupada há mais de cinco anos; ou estar localizada em situação que configure risco ou insalubridade
- Poderão ser incorporados outros critérios a juízo dos proponentes e dos agentes Executores, desde que busquem solucionar a situação de precariedade da área.

- Áreas que já receberam benefícios similares, provenientes de programas geridos pela União, e que tenham sofrido nova degradação ou ocupação, não poderão participar dos projetos, com exceção para os casos de desastres naturais
- Não serão beneficiadas as famílias titulares de contrato de financiamento obtido com recursos FGTS ou em condições equivalentes ao SFH, em qualquer parte do país, nem as famílias proprietárias, promitente comprador ou titular de direito de aquisição, arrendamento ou uso de imóvel residencial, regular, com padrão mínimo de edificação e habitabilidade e ainda não serão beneficiadas as famílias que já tenham recebido benefícios similares oriundos de recursos orçamentários da União.

### **3.2.3 Fundo de Garantia por tempo de Serviço – FGTS**

#### **I - Carta de Crédito Individual**

O Programa tem como objetivo conceder financiamentos a pessoas físicas para aquisição, construção, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional, e aquisição de material de construção e de lotes urbanizados. Não poderão ser concedidos financiamentos com recursos do FGTS a pessoas físicas que possuem em qualquer parte do país, outro financiamento nas condições do SFH, e que sejam proprietários, promitentes compradores ou titulares de direito de aquisição de imóvel residencial no atual local de domicílio nem onde pretendam fixá-lo.

O valor do financiamento é em função do resultado da análise de risco e apuração da capacidade de pagamento da família, respeitando os limites de renda e de avaliação do imóvel. A taxa de juros é de 6% para modalidade Habitação Popular e 8% para operações especiais, um exemplo de operações especiais são as famílias que contrataram financiamento a partir de 31/12/2005, nos municípios integrantes das regiões metropolitanas dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e do Distrito Federal, estas taxas de juros recebem acréscimo de 2,16% ao ano. O tempo máximo de financiamento é de 25 anos para aquisição de imóveis usados e 30 anos para aquisição de imóveis novos, a idade máxima para se habilitar ao programa é 80 anos. Para as operações especiais o limite máximo da renda familiar é R\$

4.900,00 nos casos de construção ou aquisição de unidade nova e o valor máximo do financiamento passa a ser R\$80.000,00.

TABELA 3.4 – Valor Máximo Financiado por Modalidade e Renda Familiar.

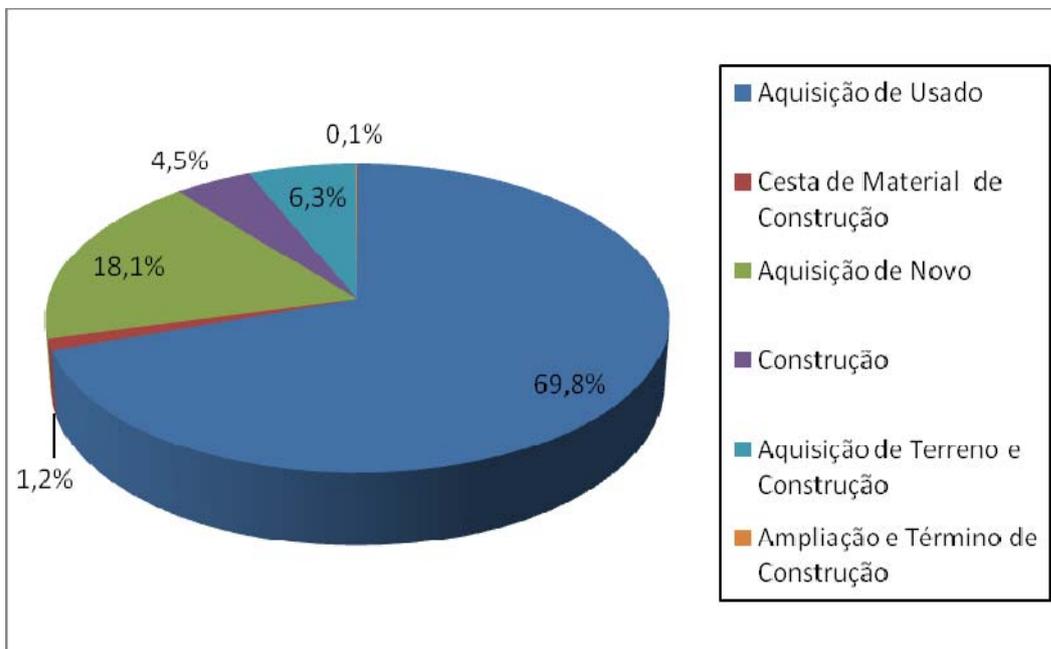
Modalidade	Valores Máximos (em R\$)		
	Venda Avaliação	Investimento	Renda Familiar Bruta
Aquisição de unidade habitacional nova	72.000,00	-	3.900,00
Construção de unidade habitacional nova	-	72.000,00	3.900,00
Aquisição de unidade habitacional usada	72.000,00	-	3.000,00
Conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional	-	62.000,00	2.400,00
Aquisição de material de construção	-	62.000,00	1.500,00
Aquisição de lote urbanizado	20.000,00	-	1.500,00

Fonte: Ministério das Cidades/ Habitação/ Ações e Programas

O programa oferece descontos nos financiamentos para famílias com rendimento mensal de até R\$ 1.500,00. Os descontos são no pagamento do custo bancário da operação e no pagamento de parte do valor de venda ou de produção do imóvel e seu valor máximo é de R\$ 14.000,00. Este desconto varia conforme a renda familiar, a localização do imóvel e a modalidade operacional pretendida.

A Carta de Crédito Individual é o programa, com recurso do FGTS, no qual se destina maior quantidade de recursos. Em 2008, segundo FGTS Ações e Resultados, o valor financiado total neste programa foi de R\$ 6.582.182.848,00 num total de 188.750 contratos. O gráfico a seguir demonstra a porcentagem que cada modalidade representou no total do valor contratado.

GRÁFICO 3.1 – Carta de Crédito Individual – Valor contratado em % por Modalidade em 2008.



Fonte: FGTS Ações e Resultados 2008

## II - Carta de Crédito Associativo

O Programa tem como objetivo conceder financiamentos a pessoas físicas, associadas em grupos formados por condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, Companhias de habitação (COHAB) ou empresas do setor da construção civil. O programa também permite a produção de lote urbanizado, a construção de unidade habitacional ou a aquisição de unidade nova produzida no âmbito do próprio programa. Também há a modalidade Reabilitação Urbana, onde o grupo associativo poderá adquirir unidades usadas e executar obras voltadas à recuperação e ocupação para fins habitacionais.

Participam do programa pessoas físicas com renda familiar mensal bruta máxima de R\$ 3.900,00 para obtenção de financiamentos nas modalidades Aquisição, Construção de Unidades Habitacionais e Reabilitação Urbana; e R\$ 1.500,00 para obtenção de financiamentos na modalidade Produção de Lotes Urbanizados. Existindo operações especiais que ampliam a renda familiar para até R\$ 4.900,00. E somente poderão ser concedidos financiamentos a pessoas físicas, que não detenham, em qualquer parte do país, outro financiamento nas condições do SFH, e não sejam proprietários, promitentes compradores ou

titulares de direito de aquisição de imóvel residencial no atual local de domicílio nem onde pretendam fixá-lo.

Neste programa também são concedidos descontos com as mesmas regras e condições do programa Carta de crédito individual. As taxas de juros dos financiamentos também são as mesmas. O cálculo do valor de financiamento é efetuado de acordo com a capacidade de pagamento que é analisada, pelo agente financeiro, levando em consideração principalmente a renda familiar. Não há valores de financiamento previamente estabelecidos e o FGTS não financia 100% do valor do imóvel, sendo necessária uma contrapartida. Conforme, FGTS Ações e Resultados 2008, foram realizados 29.714 contratos por este programa, totalizando R\$ 1.105.959.739,00 em recursos.

### III- Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - Pró-Moradia

O Programa tem por objetivo oferecer acesso à moradia adequada à população de baixa renda, com rendimento familiar mensal de até R\$ 1.050,00, através de financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações diretas ou indiretas. O programa possui três modalidades; urbanização de assentamentos precários, produção de conjuntos habitacionais e desenvolvimento institucional.

Os valores disponibilizados pelo programa para cada família variam de R\$ 20.000,00 a R\$ 30.000,00 por família, conforme o tipo de intervenção proposto e a categoria do município. Em 2008, segundo Relatório de Gestão do FGTS – 2008, o valor total financiado pelo programa foi R\$ 1.053.955.783,00 em 71 contratos.

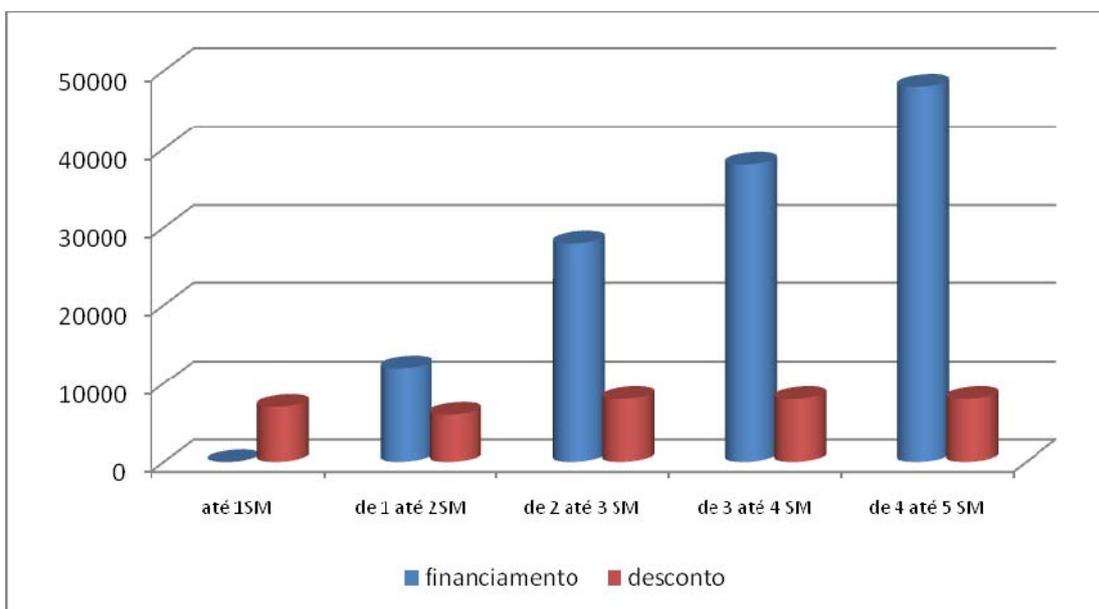
Como resultados da utilização dos recursos do FGTS em 2008, temos, conforme FGTS Ações e resultados, como montante contratado cerca de 10 bilhões de reais o que possibilitou o financiamento de 269 mil unidades, gerando 332 mil empregos e beneficiando 2,1 milhões de habitantes.

“O FGTS disponibilizou em 2008 o maior orçamento da sua história, R\$22,4 bilhões, para operações de habitação, saneamento e infraestrutura urbana, cujas contratações alcançaram 3.556 municípios brasileiros. Acrescenta-se a esse montante mais R\$1,5 bilhão para descontos habitacionais.” (FGTS Ações e Resultados 2008, p.44)

Conforme, FGTS Ações e Resultados 2008, R\$ 1,3 bilhão dos recursos do FGTS foram destinados a subsídios para famílias de até 5 salários mínimos. Beneficiando 151 mil

famílias que se encontram nesta faixa de renda, que representa 68,9% dos financiamentos que utilizam como fonte de recurso o FGTS. O gráfico abaixo mostra a relação entre os financiamentos por faixa de renda e os descontos concedidos em 2008, mostrando que quanto maior a renda, maior o financiamento assumido e menor o desconto concedido.

GRÁFICO 3.2 – Descontos e Financiamento Médios - 2008



Fonte: FGTS Ações e Resultados 2008.

### 3.2.4 Fundo de Arrendamento Residencial – FAR

#### I- Programa de Arrendamento Residencial - PAR

O PAR tem por objetivo propiciar moradia à população de baixa renda, através de arrendamento residencial com opção de compra. Através do programa é possível adquirir empreendimentos novos, a serem construídos e em construção, e ainda recuperar e reformar moradias.

“São diretrizes do programa o fomento à oferta de unidades habitacionais e à melhoria das condições do estoque de imóveis existentes, a promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas, a intervenção em áreas objeto de Planos Diretores, a criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, o aproveitamento de imóveis públicos ociosos em áreas de interesse habitacional e o atendimento aos idosos e portadores de deficiência física.” (Ministério da Cidade, Ações e Programa Habitação).

Poderão participar do programa as capitais, regiões metropolitanas, as regiões integradas de desenvolvimento econômico e municípios com mais de 100 mil habitantes. Os beneficiários finais são as famílias com renda de até R\$1.800,00, com exceção para os policiais civis e militares, que a renda pode ser de até R\$2.400,00.

O programa se operacionaliza da seguinte forma: a empresa construtora apresenta a proposta de aquisição e produção e o projeto do empreendimento para Caixa que faz a análise técnica e de risco. A aprovação do empreendimento só será feita se o mesmo respeitar o limite do orçamento do FAR por Unidade da Federação. A liberação dos recursos é feita em parcelas mensais, creditadas na conta corrente da empresa construtora, condicionadas ao cumprimento do cronograma da obra. Após a conclusão da obra, as unidades são arrendadas às famílias beneficiadas, que são identificadas pelo poder público local e passam por uma análise de renda feita pela Caixa.

Em 2008, segundo Relatório de Gestão do FGTS – 2008, a quantidade total de financiamento pelo programa foi de R\$ 427.011.985,00, num total de 13.051 contratos.

### **3.2.5 Fundo de Desenvolvimento Social – FDS**

#### **I - Programa Crédito Solidário**

O Programa tem como objetivo o financiamento habitacional para famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada. O programa pode financiar: a aquisição de terreno e a construção; a construção em terreno do próprio beneficiário; a construção em terreno de terceiros; a conclusão, ampliação ou reforma da moradia; a aquisição de unidade habitacional nova; a aquisição de imóvel para reabilitação urbana com aquisição de material de construção, obras e serviços

para conclusão ou reforma, que resulte em unidades habitacionais de interesse social e outras modalidades autorizadas pelo gestor das aplicações.

Os financiamentos realizados pelo programa não apresentam taxa de juros e enquanto a obra estiver sendo executada não é necessário a realização de pagamento, este prazo de carência é de no mínimo 6 meses e no máximo de 24 meses, podendo ser prorrogado até 32 meses. O prazo para pagamento é de até 20 anos, podendo comprometer até 25% da renda familiar bruta e a atualização do saldo devedor é efetuada pela TR. O valor máximo de avaliação do imóvel após construído não poderá ultrapassar R\$ 72.000,00 e será financiado no máximo 95% do valor de investimento.

TABELA 3.5 - Valor Aproximado da Prestação Inicial (para financiamentos em 20 anos).

<b>Valor do financiamento(R\$)</b>	<b>Valor da prestação(R\$)</b>	<b>Desconto mínimo por ontualidade(R\$)</b>	<b>Valor aproximado da prestação inicial(R\$)</b>
12.000,00	50,00	5,00	45,00
15.000,00	62,50	6,25	56,25
18.000,00	75,00	7,50	67,50
24.000,00	100,00	10,00	90,00
30.000,00	125,00	12,50	112,50

Fonte: Ministério da Cidade/Ações e Programas Habitacionais

O valor máximo de financiamento para conclusão, ampliação e reforma é R\$ 10.000,00. Para demais modalidades o valor de financiamento depende do município, variando de R\$12.000,00, para municípios com a população de até 50 mil habitantes até R\$30.000,00, para habitantes do Distrito Federal e municípios das regiões metropolitana das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas, Baixada Santista e Belo Horizonte.

Poderão participar do programa as famílias organizadas em associações com renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00. As famílias com renda bruta mensal entre R\$ 1.125,01 e R\$ 1.900,00, poderão participar de forma limitada, representando 10% da composição do grupo associativo ou 35% da composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas pelo Distrito Federal e municípios das regiões metropolitana das cidades de São Paulo, Rio de

Janeiro, Campinas, Baixada Santista e Belo Horizonte. Do total das unidades do empreendimento 5% deve ser destinado a idosos com mais de 60 anos.

Não serão beneficiadas pelo programa: famílias que forem titulares de financiamento habitacional ativo obtido com recursos do FDS ou nas condições do Sistema Financeiro da Habitação; famílias que tenham sido beneficiadas pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, ou quaisquer programas de subsídio habitacional de caráter federal, exceto quando houver composição de subsídio federal, através de programas habitacionais, inclusive o PSH, com recursos liberados pelo Programa Crédito Solidário para as famílias beneficiadas pelo Programa e; famílias proprietárias ou promitentes compradores de imóvel residencial.

O número de unidades habitacionais produzidas por projeto depende da população do município, de acordo conforme tabela abaixo:

TABELA 3.6 – Unidades produzidas

<b>População do município em nº de habitantes</b>	<b>Número máximo de unidades habitacionais por empreendimento, inclusive rurais</b>	<b>Número máximo de unidades habitacionais urbanas dispersas</b>
<b>Até 50.000</b>	50	25
<b>De 50.001 a 300.000</b>	100	50
<b>Acima de 300.000 ou capitais estaduais.</b>	200	50

Fonte: Ministério da Cidade/Ações e Programas Habitacionais

Nota 1: Para projetos que construam prédios em municípios com mais de 300 mil habitantes ou em capitais estaduais o número máximo de unidades poderá ser acima de 200, dependendo de autorização do Ministério das cidades.

Nota 2: O projeto cujo objeto seja imóvel ou terreno oriundo de Patrimônio Público ou Privado, caracterizados como área de reabilitação urbana, poderá ter o número número de unidades habitacionais superior aos tetos estabelecidos.

Em 2008, conforme relatório de gestão FDS, foram construídas através do programa Crédito Solidário 8024 moradias e o total de recursos destinados ao programa foi de R\$167.162.101,40. O orçamento previsto para 2009 é de 100 milhões de reais o que representa a construção de 5500 novas habitações.

### **3.2.6 Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT**

#### **I - Projetos Multissetoriais Integrados - PMI**

Tem por objetivo oferecer acesso à infra-estrutura urbana, à moradia adequada e aos serviços públicos básicos para a população de baixa renda em situação de vulnerabilidade social, através do financiamento de projetos de investimentos e ações integradas em assentamentos precários. Estes projetos são operados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

São beneficiadas família com rendimento mensal de até 3 salários mínimos. São financiados por estes projetos a urbanização e a implantação de infra-estrutura básica no município inclusive em áreas de risco e de sub-habitação.

Não apresentamos o resultado final deste projeto, pois o mesmo não é exclusivo de habitação, tratando principalmente de infraestrutura.

### **3.3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi anunciado em 25 de março deste ano, pelo presidente da República. Além de reduzir o déficit habitacional o programa tem como objetivo alavancar a indústria da construção civil, para abater os efeitos da crise (recessão e desemprego), neste setor. O programa tem como meta construir 1 milhão de unidades habitacionais, o governo não fixou prazos, mas sua pretensão é que as primeiras casas sejam entregues ainda neste ano, que todos os contratos sejam assinados até o fim de 2010 e que todas as residências sejam entregues até 2011, segundo Pereira e Caliari (2009).

Um dos pontos principais do programa é que ele prioriza as famílias com renda de até 3 salários mínimos. Cerca de 600 mil unidades habitacionais, segundo Pereira e Caliari (2009) irão para famílias de até 4 salários mínimos, graças aos subsídios que serão de 60% a 90% do valor do imóvel para famílias nesta faixa de renda. As demais unidades beneficiaram famílias de até 10 salários mínimos. A implementação do programa será possível graças parceria entre União, estados, municípios, empreendedores e movimentos sociais.

Segundo o caderno Minha Casa Minha Vida, o programa abrange as Capitais estaduais e suas regiões metropolitanas, as regiões metropolitana de Campinas/SP e da Baixada Santista/SP, o Distrito Federal e sua região integrada e municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes. Cabe a União alocar recursos por área do território nacional com base no déficit habitacional brasileiro, aos estados e municípios cabem a realização, de forma gratuita, dos cadastros das famílias que se enquadram nos critérios de priorização definidos para o programa e indicar estas famílias à Caixa para validação. As construtoras apresentam projetos a Caixa, que após analisá-los e aceita-los, contrata a operação, acompanha a execução da obra pela construtora, libera recursos conforme cronograma e, concluído o empreendimento, contrata o parcelamento com as famílias selecionadas.

A Caixa Econômica Federal já tem definido os recursos para o programa. Conforme Hereda, vice - presidente da Caixa, citado em Pereira e Calliari (2009), 20,5 bilhões de reais de subsídios destinados a famílias na faixa de renda de até 6 salários mínimos e 16 bilhões de reais de subsídio destinados a famílias de até 3 salários mínimos serão recursos provenientes do Orçamento Geral União (OGU) e 7,5 bilhões de reais de subsídios serão recursos oriundos do FGTS, além dos recursos destinados aos financiamentos para o programa. Ao total os recursos destinados ao programa chegarão a mais de 60 bilhões de reais a serem gastos entre 2009 e 2011.

O programa prevê a diminuição dos prazos e dos custos das construções. A Medida provisória do MCMV assinada pelo governo decreta a redução drásticas de inúmeras despesas e prazos relativos ao registro dos imóveis e das custas emulentas (incorporação, parcelamento, averbamento, instituição de condomínio, habita-se e outros atos legais). Esta mesma medida provisória trata também da regularização fundiária dos assentamentos urbanos. Pereira e Calliari (2009) relatam um levantamento feito pelo Núcleo Real Estate da Escola Politécnica da USP que aponta que o custo de construção nas obras voltadas para população de baixa renda é de 65% e que o lucro é apenas de 4,4%, enquanto estes custos para imóveis destinados para classe alto são de 41,9% e o lucro de 16,8%. Assim a redução nos custos para construção de baixa renda é essencial para as construtoras. Também está previsto a redução de impostos e redução de custos com publicidade.

“Entre as economias obtidas pelas empresas no pacote está a redução dos impostos. As obras da construção de imóveis já eram taxadas num Regime Especial de tributação (RET), com um tributo único, cobrado em nome do Imposto de Renda , da contribuição sobre o lucro líquido e do PIS –

COFINS. Esse tributo era 7% e caiu para 1%. As empresas também terão custos praticamente zero com publicidade para os empreendimentos na faixa de até três salários mínimos, que não precisarão oferecer aos compradores, porque haverá um comprador só: quem compra e depois repassa aos usuários, a serem escolhidos por entidades dos estados e municípios, como Cohabs, e pela CEF.” (Pereira e Calliari, 2009, p.19)

São priorizados no programa os estados e municípios que oferecem maior retorno financeiro, que possuem maior infraestrutura, maior quantidade de terrenos adequados, desoneração fiscal de ICMS, ITCD, ITBI e IS, menor valor na aquisição das unidades habitacionais, as regiões que receberam impacto de grandes empreendimentos de infraestrutura, tais como: usinas, hidrelétricas, portos etc.

A aplicação do programa se dá em duas formas distintas, a primeira forma é a construção de unidades habitacionais direcionadas diretamente para o programa, com subsídio do governo e taxa de juros zero para famílias com renda de até 3 salários mínimos. A segunda é destinada para famílias de até 10 salários mínimos, com regras diferenciadas para cada faixa de renda, com taxa de juros e a família pode procurar seu imóvel, desde que este imóvel se enquadre nas condições do programa.

### **3.3.1 Famílias com renda de até 3 salários mínimos.**

Serão 400 mil unidades habitacionais destinadas às famílias com rendimento de até três salários mínimos. As famílias interessadas no programa deverão se inscrever sem nenhum custo nos postos de inscrição de suas respectivas cidades, estas famílias não passam por uma análise de risco de crédito apenas devem apresentar documentos pessoais e comprovantes de renda a fim de enquadrá-las em sua faixa de renda. Abaixo listamos as regras e condições para estas famílias, conforme o caderno Minha Casa Minha Vida (2009):

- Não ter se beneficiado anteriormente em programas de habitação social do governo.
- Não possui casa própria ou financiamento imobiliário em qualquer unidade da federação.
- Estar enquadrada na faixa de renda familiar do programa.

- Assumir prestações equivalentes a 10% da renda durante 10 anos, com prestações mínimas de R\$ 50,00, corrigidas pela TR.
- Não haverá nem um tipo de pagamento durante a obra, a fim de evitar que as famílias tenham gastos com o financiamento e com o aluguel ao mesmo tempo.
- Não haverá cobrança de seguro por Morte e Invalidez Permanente – MIP e Danos Físicos do Imóvel – DFI .
- O registro do imóvel deverá ser feito preferencialmente no nome da mulher.

As construtoras contratadas pelo programa para realizar empreendimentos para famílias de até 3 salário mínimos, segundo o caderno Minha casa Minha vida (2009) devem seguir determinadas condições:

- Ao vender os empreendimentos na planta estes já devem ter especificações e custos definidos.
- A empresa deve ter a análise de risco aprovada pela Caixa há menos de 12 meses.
- Os terrenos utilizados para construção do empreendimento devem ser comprados à vista do vendedor.
- Os recursos serão liberados após a execução de etapas da obra, havendo a possibilidade de antecipação dos recursos equivalente a primeira parcela, mediante apresentação de garantias bancárias ou reais.
- Após a conclusão do empreendimento, as unidades habitacionais devem ser alienadas aos beneficiários finais.
- Há a exigência de contratação do seguro de risco de engenharia.
- Há a desoneração do Regime Especial de Tributação – RET pelo governo federal e dos impostos municipais e estaduais a critério dos municípios e estados.

Conforme reportagem à revista retrato do Brasil (2009) em Guarulhos, São Paulo uma família com renda mensal de um salário mínimo, por exemplo, na compra de uma casa de 52 mil reais, ganhará 46 mil reais de subsídio, pagando apenas 6 mil reais em prestações de 50 reais por mês . A tabela a seguir mostra a variação de subsídio máximo, entre as localidades contempladas pelo programa e por tipologia diferenciada em casa e apartamento.

TABELA 3.1 – Valores máximos, em reais (R\$), de subsídio por Unidade de Federação.

<b>Estados</b>	<b>Subsídio máximo para compra de apartamento</b>	<b>Subsídio máximo para compra de casa</b>
<b>Acre</b>	43.000	39.000
<b>Alagoas</b>	41.000	37.000
<b>Amapá</b>	43.000	39.000
<b>Amazonas</b>	43.000	39.000
<b>Bahia – interior</b>	41.000	37.000
<b>Bahia – capital e Região Metropolitana</b>	46.000	42.000
<b>Ceará – capital e Região Metropolitana</b>	45.000	41.000
<b>Ceará – interior</b>	41.000	37.000
<b>Distrito Federal</b>	52.000	48.000
<b>Espírito Santo</b>	42.000	39.000
<b>Goiás</b>	42.000	39.000
<b>Maranhão</b>	41.000	37.000
<b>Mato Grosso</b>	42.000	39.000
<b>Mato Grosso do Sul</b>	42.000	39.000
<b>Minas Gerais – interior</b>	42.000	38.000
<b>Minas Gerais – capital e Região Metropolitana</b>	46.000	42.000
<b>Pará</b>	43.000	39.000
<b>Paraíba</b>	41.000	37.000
<b>Paraná</b>	45.000	41.000
<b>Pernambuco – interior</b>	41.000	37.000
<b>Pernambuco – capital e Região Metropolitana</b>	45.000	41.000
<b>Piauí</b>	41.000	37.000
<b>Rio de Janeiro – interior</b>	42.000	38.000
<b>Rio de Janeiro – capital</b>	51.000	47.000
<b>Rio de Janeiro – Região Metropolitana</b>	49.000	45.000
<b>Rio Grande do Norte</b>	41.000	37.000
<b>Rio Grande do Sul</b>	45.000	41.000
<b>Rondônia</b>	43.000	39.000
<b>Roraima</b>	43.000	39.000
<b>Santa Catarina</b>	45.000	41.000
<b>São Paulo – interior</b>	46.000	42.000
<b>São Paulo – capital</b>	52.000	48.000
<b>São Paulo (RM, Jundiaí, São José dos Campos e Jacareí)</b>	52.000	48.000
<b>Sergipe</b>	41.000	37.000
<b>Tocantins</b>	42.000	38.000

Fonte: Caixa - Cartilha Minha Casa Minha Vida.

### 3.3.2 Famílias com renda de até 10 salários mínimos

Serão 600 mil unidades habitacionais que serão destinadas a faixa de renda de 3 a 10 salários mínimos. Além dos subsídios as famílias o programa tem como objetivo financiar as empresas da construção civil do mercado imobiliário para produção de imóveis populares destinados a famílias com renda de até 10 salários mínimos, priorizando a faixa que vai de 3 a 6 salários mínimos. Conforme a cartilha Minha Casa Minha Vida (2009), “As famílias com renda de até 6 salários mínimos serão beneficiadas com subsídio nos financiamentos com recursos do FGTS . Aquelas com renda acima de 6 e até 10 salários mínimos contarão com redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor da Habitação.”

O funcionamento do programa MCMV, nesta faixa de renda se dá da seguinte forma. A união e o FGTS disponibilizam os recursos. As construtoras apresentam projetos de empreendimentos á Caixa que realiza uma pré- análise e autorizará ou não o lançamento e a comercialização das unidades. Caso autorize, irá financiar o mutuário pessoa física e o montante será abatido da dívida da construtora, a Caixa acompanha a obra e conforme seu andamento libera recursos. Após a conclusão da obra as residências construídas são entregues aos seus compradores.

As construtoras conseguem financiar, junto a Caixa, até 100% da obra, sendo que 10% do valor da obra é liberado antecipadamente. Para assinatura do contrato a construtora tem que comprovar a venda de 30% das unidades ou ter 20% das unidades financiadas pela Caixa aos mutuários ou ainda comprovar que as vendas estão sendo feitas de forma rápida, totalizando ao menos 15%. A taxa de juros do financiamento é 8% a.a mais TR.

As famílias que pertencem a esta faixa de renda passaram por uma análise de riscos de crédito para obter financiamento, apresentado inúmeros documentos diretamente a Caixa. Conforme cartilha Minha Casa, Minha Vida (2009) estas famílias devem obedecer a determinadas condições para se enquadrar no programa

- Não possuir financiamento ativo nas condições do Sistema Financeiro da Habitação – SFH em qualquer parte do país.
- Não ter recebido a partir de 1º de maio de 2005, desconto concedido pelo FGTS na concessão de financiamento habitacional.

- Não ser proprietário, cessionário ou promitente comprador de outro imóvel residencial urbano ou rural, situado no atual local de domicílio, nem onde pretende morar.

As famílias poderão financiar até 100% do imóvel, com entrada opcional, em até 30 anos. O pagamento durante a obra será mínimo em função da renda. O valor da avaliação do imóvel é limitado ao teto do FGTS para cada região. Este teto conforme Ministério das Cidades é de R\$ 100 mil reais para municípios com mais de 250 mil habitantes e de R\$130 mil reais nos municípios com mais de 1 milhão de habitantes e nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Curitiba, Manaus, Recife, Belém, Porto Alegre e Goiânia. A partir do próximo ano, o teto das outras capitais brasileiras, independente do número de habitantes também será de R\$ 130 mil.

A amortização das parcelas do financiamento é feita através do Sistema de Amortização Constante – SAC. Os juros nominais variam de acordo com a renda da família - para famílias com a renda de até 5 salários mínimos a taxa de juros é 5% a.a mais TR – de 5 a 6 salários mínimos a taxa de juros é de 6% a.a mais TR – de 6 a 10 salários mínimos a taxa é 8,16% a.a mais TR.

No caso da família perder a capacidade de pagamento, fato que ocorre principalmente devido à perda do emprego, há um fundo garantidor, segundo Pereira e Caliaro o valor de destinado a este fundo é de 2 bilhões de reais. O mesmo é concedido proporcionalmente à renda familiar, as condições para sua utilização são: o mutuário deve ter pagado pelo menos 6 prestações do contrato, deverá pagar 5% da prestação devida no mês que solicitar a utilização do fundo, a solicitação da utilização do fundo deve ser de forma formal mediante comprovação de desemprego e/ou perda de renda, a cada 3 prestações requeridas, nos meses anterior o mutuário não pode ter sido inadimplente. O número de prestações garantidas depende da faixa de renda sendo 36 prestações para famílias com renda de até 5 salários mínimos, 24 prestações para famílias com renda de 5 a 8 salários mínimos e 12 prestações para famílias com renda de 8 a 10 salários mínimos. O fundo receberá mais 1 bilhão de reais para um seguro que compense o vendedor no caso de morte ou invalidez do comprador e por danos físicos e acidentais que atinjam o imóvel.

### 3.3.3 Críticas ao programa Minha Casa Minha Vida

Há diversas críticas sobre o programa Minha Casa Minha Vida. Em Retrato do Brasil (2009), a reportagem afirma que o programa não é do governo e sim das grandes empresas da construção. Ressaltando a participação da Cyrela e da Gafisa que em abril representavam a primeira e a segunda construtoras na lista do diário Valor Econômico com maior dívida. Buscando reanimar a indústria da construção civil através de incentivos às grandes empresas o governo acabou reduzindo o mercado das pequenas e médias empresas, que são a maioria no país e já tinham experiência na construção de empreendimentos para baixa renda.

Além de contribuir para agravar o processo de monopolização no setor, com o programa o governo permite maior abertura ao capital financeiro internacional, uma vez que as grandes empresas participam do movimento especulativo ocorridos nos últimos tempos na bolsa de valores e se fortaleceram com grandes aportes de capital estrangeiro. O governo utiliza como argumento central para explicar porque escolheu as grandes empresa o fato de que elas são indispensáveis para elevar os negócios e utilizam tecnologias avançadas que reduzem os custos, ampliando o mercado e dando acesso a população mais pobre ao mercado formal.

“O Programa Minha Casa é o retrato de seus autores: representantes de onze grandes empresas de construção e /ou incorporação em parceria com uma equipe do governo federal liderada pela ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. O mercado fez a proposta de seus sonhos, e o governo pediu uma compensação: do 1 milhão de moradias, 400 mil são dirigidas à população com renda de zero a três salários mínimos.”( Maricato,2009, p.45)

“O Programa Minha Casa, Minha Vida, do governo federal, não deve ser visto com exagerado entusiasmo nem como um desastre. Mas a ênfase financeira é a sua maior fragilidade,” palavras de Bonduki (2009). Segundo o autor o programa elevou às verbas destinadas a habitação, mas há dúvidas em relação a chegada dos subsídios a quem mais precisa. A construção 1 milhão de unidades é insuficiente perto de um déficit de 7 milhões, que segundo previsões chegará a 27 milhões em 2023.

Conforme Bonduki (2009) o governo deveria ter lançado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) ao invés do Minha Casa Minha Vida. O PlanHab foi formulado sob a

coordenação da Secretaria Nacional de Habitação e propõe estratégias para universalizar o acesso à moradia digna, através de financiamento, subsídio, arranjo institucional, cadeia produtiva e estratégias urbano- fundiárias. O plano prevê ainda, que para acabar com o déficit habitacional 2% do orçamento federal deve ser destinado a habitação durante quinze anos. Segundo o autor o MCMV não tem toda esta dimensão, a ênfase financeira do programa vem da falta de capacidade do Ministério das Cidades articular políticas urbanas.

“O forte investimento pressiona o mercado de terras, pois pouquíssimos municípios desenvolveram políticas urbanas adequadas. Parte dos subsídios será drenada para o mercado especulativo.

É inevitável a localização periférica, salvo exceções. Para evitar isto, o PlanHab propôs um valor adicional para empreendimentos bem situados nas cidades; o Minha Casa, na contramão, estabeleceu limites uniformes em todo o território do município, estimulando a busca dos terrenos mais baratos, ou seja, os piores. Despreparados e ávidos, os municípios fecharão os olhos para situações inadequadas e vão alterar a lei para viabilizar empreendimentos.” (Bonduki, 2009, p.44).

Maricato (2009) afirma que além de casa as famílias necessitam de transporte, infraestrutura urbana, saúde, educação entre outras necessidades de sobrevivência. O importante não é apenas a quantidade de unidades habitacionais construídas, a localização do imóvel também tem grande importância, empreendimentos mal localizados geram desperdícios para a sociedade que terá de arcar com os custos da extensão urbana, neste ponto deveria agir o Minha casa Minha Vida. A maneira que o programa foi implantado acaba reproduzindo os conjuntos da época do BNH, que obrigam os moradores a longos deslocamentos o que gera altos custos. Assim, o programa atende apenas os interesses privados.

Bonduki (2009) afirma que apesar de todas as críticas ao MCMV ele tem como ponto positivo o fato de colocar a habitação na agenda do país. Em entrevista a carta capital (2009), Hereda, vice- presidente da Caixa Econômica Federal o programa criou um novo paradigma atraindo a clientela com poucos recursos que estava fora do mercado imobiliário. Até agosto deste ano o volume de empréstimos habitacionais contratados pela Caixa somava 23,6 bilhões de reais, um montante recorde, superando em 90% os empréstimos efetuados no mesmo período do ano passado. O Programa Minha Casa Minha é muito recente para avaliarmos de forma concreta seus resultados e também para nos posicionarmos em relação a veracidade das críticas feitas.

## CONCLUSÃO

A habitação é uma necessidade básica do ser humano, no entanto, milhares de pessoas vivem em situações precárias. Tendo em vista o exposto no decorrer do trabalho não é apenas aumentando a quantidade de unidades habitacionais que se melhora à qualidade de vida da população, também existe a necessidade de melhorar as condições das moradias já existentes.

O déficit habitacional vem crescendo junto com as cidades brasileiras. A partir da década de 30 com o processo de aceleração da urbanização a escassez de moradia se tornou um problema ainda mais grave, foi nesta década que o governo tomou as primeiras medidas de intervenção no setor habitacional brasileiro. Daquele período até hoje muitas ações foram criadas por parte do estado na tentativa de diminuir o déficit habitacional.

Dentre as criações por parte do estado podemos destacar a criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional da Habitação em 1964, a criação do Ministério das Cidades em 2003 e com ele em 2004 a Política Nacional da Habitação e o Sistema Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha vida, criado este ano. Todas estas iniciativas tiveram resultados pífios no sentido de resolver o problema do déficit habitacional. Em particular a política habitacional adotada na ditadura militar, que beneficiou mais a classe média e a indústria da construção civil do que a população de baixa renda, que é que mais necessita de uma política habitacional que supra suas necessidades.

Apesar de notarmos mudanças positivas ocorridas no setor habitacional a partir de 2004, e relatarmos os efeitos da crise no setor, não podemos avaliar os resultados do primeiro e do segundo mandatos do presidente Lula. Uma vez que estamos prestes a realizar o novo censo e os resultados das ações realizadas neste governo somente ali poderão ser conhecidos. No entanto, no que se refere ao programa Minha Casa Minha Vida, observamos que apesar da percepção do programa que pra baixa renda é necessário a concessão de elevados subsídios sua dimensão é pequena para esta faixa da população diante da dimensão das suas necessidades. Por outro lado, ressaltamos que vários autores criticam sua concentração nas grandes empresas, diminuindo seu impacto de fomento às economias locais.

Concluimos que em um país em desenvolvimento e com profunda desigualdade como o Brasil é fundamental a participação do governo para resolução dos problemas habitacionais. No entanto, conforme Bonduki (2009), o déficit habitacional brasileiro quantitativo corresponde a necessidade de mais de 7 milhões de novas moradias , este montante nos leva

a crer que apesar da existência de inúmeros programas e ações em prol da habitação eles não são suficientes. E como causa desse déficit habitacional elevado está o fato de que o crédito habitacional não chega na proporção necessária a quem mais necessita, ou seja as famílias de baixa renda . Além disso, os programas devem ser implementados com maior articulação entre a União, os Estados e os Municípios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONDUKI, Nabil Georges. **Habitat: práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

——— **Origens da habitação social no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1999.

——— **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista eletrônica de Arquitetura e urbanismo, 1., São Paulo, 2008. Disponível em <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)> Acesso em: 29 Jun. 2009.

——— **Como enfrentar o déficit**. Carta Capital, São Paulo, n. 570, p.44, 2 set. 2009.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **A política Habitacional no Brasil (1930-1990)**. In: Periódico de Divulgação Científica da FALS, v.2, n. 2, São Paulo 2008. Disponível em <<http://www.fals.com.br/revela5/politicahabitacional.pdf>> Acesso em: 03 Set. 2009.

BOTELHO, Adriano. **Relações Entre o Financiamento Imobiliário e a Produção do Espaço na Cidade De São Paulo: Casos de Segregação e Fragmentação Espaciais**. In: Scripta Nova, Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales, v. 9, n. 194, Barcelona 2005. Disponível em <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-18.htm>> Acesso em: 20 Set. 2009.

——— **O Urbano em Fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: ANNABLUME; FAPESP, 2007.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha Minha Casa Minha Vida**. Governo Federal, 2009. Disponível em <[http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/mcmv/Cartilha\\_Completa\\_do\\_Programa\\_Minha\\_Casa\\_Minha\\_Vida\\_V1.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/mcmv/Cartilha_Completa_do_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_V1.pdf)> Acesso em: 15 Out. 2009.

——— **FGTS Ações e Resultados 2008**. Governo Federal, 2009.

ENCONTRO DA ABCIP. **SFI: um novo modelo habitacional**. São Paulo: Abecip, 1996.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, 2000.

GONÇALVES, Robson R. **O Déficit Habitacional Brasileiro: Um Mapeamento por Unidades da Federação e por Níveis de Renda Domiciliar. Financiamento e Perspectivas**. IPEA, 1998.

HORTA, Eduardo de Oliveira. **Produção da habitação social em Porto Alegre: adequação espacial e estratégias de geração de trabalho e renda.** Porto Alegre: UFRGS/PROPESQ, 2006.

MARICATO, Erminia. **O nó da terra urbana.** Carta Capital, São Paulo, n. 570, p.45, 2 set. 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação.** Governo Federal, 2004.

——— **Habitação /Programas e Ações.** 2009. Disponível em <[www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoes](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoes)> Acesso em: 10 Out.2009.

——— **Relatório de Gestão FNHIS.** 2008. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/cgfnhis/relatorios-de-gestao/Relatorio%20de%20Gestao%20FNHIS.zip/view>>. Acesso em: 12 Nov.2009.

PEREIRA, Raimundo Rodrigues; CALLIARI, Tânia. **O “Minha casa minha vida” atende aos pedidos das maiores construtoras imobiliárias do País. E aos sonhos das camadas mais pobres. Qual o milagre?** Retrato do Brasil, São Paulo, n. 23, p. 15- 25, jun.2009.

RIFRANO, Luiz. **Avaliação de Projetos Habitacionais. Determinando a Funcionalidade da Moradia Social.** São Paulo: Ensino Profissional, 2006.

RUBANO, L. **Cultura de Projeto: Um Estudo das Idéias e Propostas para Habitação Coletiva.** São Paulo, FAUUSP, setembro 2001.

SAMPAIO, M. R. A.; PEREIRA. P. C. X. **Estudos Avançados/Habitação em São Paulo.** São Paulo, 2003.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil 1964-1988.** IPEA, 1999.

UM plano para Dilma. **Retrato do Brasil.** São Paulo, n. 23, p. 6-8, jun.2009

VASCONCELOS, J. R.; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. **O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas.** In: IPEA, 1996. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_410.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_410.pdf)> Acesso em: 22 Ago. 2009.

