

BRUNO ABI RACHED

POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

análise comparativa entre o BNH e o PMCMV

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do Curso de Gestão Pública para Desenvolvimento Econômico e Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Orientador: Marcelo Gomes Ribeiro

Rio de Janeiro

2019

CIP - Catalogação na Publicação

R119p Rached, Bruno Abi
Política Nacional de Habitação: análise comparativa entre BNH e PMCMV / Bruno Abi Rached. - Rio de Janeiro, 2019.
49 f.

Orientador: Marcelo Gomes Ribeiro.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Faculdade Nacional de Direito, Instituto de Economia, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Bacharel em Gestão Pública Desenvolvimento Econômico e Social, 2019.

1. Habitação. 2. Habitação Popular. 3. Sistema Brasileiro de Habitação. 4. Política Habitacional. I. Ribeiro, Marcelo Gomes, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

BRUNO ABI RACHED

POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO:

análise comparativa entre o BNH e o PMCMV

O objetivo do estudo foi comparar a política habitacional do BNH e do PMCMV, destacando como responderam às necessidades habitacionais da população brasileira e influenciaram no crescimento da economia por meio do fomento à construção civil.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador Marcelo Gomes Ribeiro
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

PROF(A).: Rosangela Marina Luft
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

PROF(A).: Themis Amorim Aragão

RESUMO

Este trabalho realiza análise comparativa entre o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), focando na gestão da Política Nacional de Habitação (PNH), por meio da transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. O objetivo do estudo foi comparar a política habitacional do BNH e do PMCMV, destacando como responderam às necessidades habitacionais da população brasileira e influenciaram no crescimento da economia por meio do fomento à construção civil. O método utilizado foi a revisão bibliográfica. Os resultados indicam que a política do BNH foi mais abrangente do que modelos anteriores, possibilitando um processo mais maciço de construção de residências, contudo, teve pouco impacto sobre o déficit habitacional uma vez que embora houvesse maiores facilidades de acesso ao crédito, os investimentos foram mais concentrados em classes economicamente mais ricas, enquanto o problema real de moradia se encontrava nas classes pobres. O PMCMV destaca-se por ter maior penetração no oferecimento de unidades habitacionais para famílias de classes menos favorecidas, por meio de facilidades como subsídios governamentais, contudo, mesmo se tratando de um programa que construiu um número mais elevado de unidades ainda não foi suficiente para dar uma resposta significativa ao déficit habitacional brasileiro. O que se nota em termo de continuidade em ambos os programas se refere à falta de planejamento sobre ocupação do espaço urbano, concentração de famílias pobres em periferias afastadas e sem adequadas condições de acessibilidade e infraestrutura. As conclusões mostram que o déficit habitacional no Brasil ainda continua como problema crônico e sua resolução depende também de melhor adequação do espaço urbano, com linhas de financiamento que visem não somente a construção de novas unidades, como sua correta adequação ao espaço urbano.

Palavras-chave: Políticas de Habitação; Financiamento; Déficit Habitacional.

ABSTRACT

This work performs a comparative analysis between the National Housing Bank (BNH) and the Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV), focusing on the management of the National Housing Policy (PNH), through the transfer of public resources to the private sector. The objective of the study was to compare the housing policy of BNH and PMCMV, highlighting how they responded to the housing needs of the Brazilian population and influenced the growth of the economy by promoting civil construction. The method used was the literature review. The results indicate that the BNH policy was more comprehensive than previous models, allowing for a more massive process of housing construction, however, it had little impact on the housing deficit since, although there were greater facilities for access to credit, investments were more concentrated in economically wealthier classes, while the real problem of housing was found in the poor classes. The PMCMV stands out for having greater penetration in the provision of housing units for families of less favored classes, through facilities such as government subsidies, however, even though it is a program that built a higher number of units, it was still not enough to provide a significant response to the Brazilian housing deficit. What can be noted in terms of continuity in both programs refers to the lack of planning on the occupation of urban space, concentration of poor families in remote peripheries and without adequate conditions of accessibility and infrastructure. The conclusions show that the housing deficit in Brazil still remains a chronic problem and its resolution also depends on a better adaptation of the urban space, with financing lines that aim not only at the construction of new units, but also at their correct adaptation to the urban space.

Keywords: Housing Policies; Financing; Housing Deficit.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma estrutura do BNH.....	17
Figura 2: Desenho institucional do BNH.....	21
Figura 3: Representação do funcionamento do PMCMV.....	37

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Social e Econômico
BNH	Banco Nacional de habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
COAHABs	Companhias Municipais e Estaduais de Habitação
FGTS	Fundo de Garantia do Trabalhador Salarizado
FGV	Fundação Getúlio Vargas
OGU	Orçamento Geral da União
PES	Plano de Equivalência Salarial
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro Habitacional
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 A ESTRUTURAÇÃO DO BNH E A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO...11	11
2.1 A criação do BNH e sua estrutura organizacional.....12	12
2.2 O desenho do sistema de financiamento habitacional proposto no BNH.....	18
2.3 A demanda habitacional e os agentes financiadores.....	22
2.4 O PLANHAP como resposta para o déficit habitacional.....24	24
2.5 As críticas à Política Nacional de Habitação do BNH.....	26
2.6 O encerramento das atividades do BNH.....	29
3 TRANSFORMAÇÕES NO SETOR IMOBILIÁRIO NO BRASIL RECENTE: O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	31
3.1 Desenho do Sistema de Financiamento do PMCMV e seu funcionamento.....	34
3.2 Resultados e consequências do PMCMV.....	38
4 COMPARAÇÃO ENTRE O BNH E O PMCMV: EVOLUÇÕES E PERMANÊNCIAS.....	40
5 CONCLUSÃO.....	46
REFERÊNCIAS.....	48

1 INTRODUÇÃO

As políticas habitacionais passaram a constituir uma preocupação do poder público, principalmente a partir da segunda metade do século XX, com o processo de urbanização. Com o êxodo da população do campo para a cidade, houve falta de moradia e isso exigiu que fossem tomadas medidas para que as pessoas, mesmo com baixa renda, pudessem ter acesso à sua casa própria. Nesta perspectiva, ao longo deste estudo discute-se sobre a viabilização, as características e o processo de funcionamento da política habitacional do Banco Nacional de Habitação – BNH no Brasil e sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, estabelecendo uma comparação sobre o funcionamento e abrangência destes programas.

O BNH foi uma autarquia federal, criada em 1964 durante o regime militar e que constituiu o principal gestor da Política Nacional de Habitação. O banco realizou operações no Brasil por 22 anos, tendo sua extinção em 1986, pelo então presidente da República José Sarney.

Há que se considerar que o BNH foi uma instituição construída com finalidades sociais, políticas e econômicas a fim de responder às necessidades habitacionais da população. Sua forma de gestão da política habitacional no Brasil permite compreender tanto os pontos positivos quanto as fragilidades que levaram à extinção da instituição em 1986. O estudo sobre o desenho institucional do BNH, o processo de captação e investimento de recursos públicos via agentes de financiamento no setor da construção civil possibilita verificar como essa instituição consistiu em um instrumento considerável de fomento à indústria e crescimento da economia em um país que se encontrava em profunda crise econômica em 1964, época de sua fundação.

Por sua vez, o PMCMV foi uma política habitacional implementada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no ano de 2009 e tem duração até os dias de hoje, numa tentativa de solucionar problemas históricos no que se refere aos problemas habitacionais do país por meio do oferecimento de subsídios que facilitavam a aquisição da casa própria. Esse programa teve como foco principal as famílias de baixa renda ao mesmo tempo que visou promover o desenvolvimento econômico a partir do investimento de recursos do Orçamento Geral da União –

OGU e do FGTS no setor da construção civil, tendo a Caixa Econômica Federal como o banco gestor desses recursos.

Outro ponto que justifica a importância de se realizar um estudo sobre o BNH e sua comparação com o PMCMV refere-se à necessidade de compreender as diversas ações que foram tomadas no interior desses programas, em diferentes momentos históricos e políticos do Brasil. As análises permitem compreender como em diferentes períodos foram viabilizadas políticas de habitação, com desenhos institucionais diferenciados que tiveram como ênfase um financiamento mais abrangente considerando o desenvolvimento urbano e o crescimento econômico. A discussão sobre esse assunto permite compreender semelhanças e diferenças entre o BNH e o PMCMV e como no contexto de cada um desses programas houve pontos positivos, mas também continuidades de carências e déficits. Portanto, seu estudo permite pelo menos em nível acadêmico explorar possibilidades para o futuro da Política Habitacional no Brasil.

O objetivo do estudo foi comparar a política habitacional do BNH e do PMCMV, como responderam às necessidades habitacionais da população brasileira e influenciaram no o crescimento da economia por meio do fomento à construção civil.

De forma específica, este estudo pretende evidenciar o contexto político do Brasil no período de criação do BNH, analisar como a Política Nacional de Habitação veiculada pelo BNH a partir do funcionamento interno do banco, descrever como aconteceram os processos de financiamento propostos pelo BNH e pelo PMCMV e realizar uma análise sobre semelhanças e diferenças entre essas políticas públicas habitacionais.

Ao longo deste estudo demonstra-se sobre a estruturação que o BNH passou ao longo de sua atuação e como criou um elo entre a iniciativa pública e a iniciativa privada no processo de condução da política nacional de habitação. Descreve-se ao longo das discussões sobre o desenho estrutural do banco, as suas fontes de recursos e como esses recursos, via diferentes agentes financiadores, eram direcionados para a execução de obras residenciais. Aponta-se também a respeito das flutuações macroeconômicas e de que forma elas impactaram a política habitacional bem como as ações que foram tomadas para dar continuidade ao programa. Realiza-se também uma análise sobre as críticas tecidas a esse

programa habitacional e o legado que ele deixou para as políticas públicas voltadas para o setor de habitação.

Na parte final do estudo, faz-se uma descrição sobre o PMCMV, apontando sua execução de principais características a fim de, num segundo momento, realizar um contraponto com a política do BNH evidenciando evoluções e permanências na forma pela qual o Poder Público conduz as políticas públicas habitacionais.

2 A ESTRUTURAÇÃO DO BNH E A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

O texto legal é uma ferramenta por meio da qual ocorre uma institucionalização de uma política pública. Por sua vez, políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades que envolvem a participação tanto do poder público quanto da iniciativa privada em prol do atendimento a uma necessidade da população. Em outras palavras, uma política pública trata-se de formas de assegurar direitos de cidadania da população (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Nessa perspectiva, a Política Habitacional conduzida por meio do BNH visou assegurar para a população seu direito de moradia, tendo em vista que, principalmente a população de baixa renda não tinha condições de comprar um imóvel para moradia. Segundo Azevedo e Andrade (2011), ao realizarem uma avaliação da política nacional de habitação, descrevem que ela visou atender a uma série de objetivos e, também levou a diversos resultados que não foram previamente antecipados. Desta maneira, de acordo com esses autores, o que é inicialmente prescrito e planejado para uma política pública, no que se refere às metas e aos objetivos, nem sempre terá uma correspondência linear com aquilo que foi alcançado na prática. Isto aconteceu em diversos momentos quando se analisa o percurso da política habitacional do BNH.

Contudo, é importante ressaltar que os resultados alcançados por uma política pública permitem, ao longo do tempo, avaliar os meios utilizados e as formas mais eficazes de aplicar os recursos a ela destinados. No que se refere à política pública de habitação popular, as experiências acumuladas ao longo das décadas de 1980 e 1990 e da primeira década do século XXI permitem verificar sobre a necessidade de superar o caráter fragmentário sobre o qual se caracterizou essa política ao longo da sua história (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Conforme afirmam Azevedo e Andrade (2011), a política da habitação popular no Brasil valorizou meramente a habitação em seu sentido estrito e não

considerou outros aspectos importantes como o oferecimento de uma infraestrutura urbana e o planejamento sobre o crescimento das cidades. Segundo dados apresentados por esses autores, o Brasil, na década de 1940 possuía 68% da população vivendo em áreas rurais; por sua vez, em 1980, 67% da população já viviam em áreas urbanas. Por sua vez, as cidades não foram devidamente preparadas para receber todo esse fluxo populacional, criando um grave problema de habitação nas áreas urbanas.

O problema habitacional no Brasil sempre foi uma constante. O crescimento explosivo das cidades, principalmente a partir da explosão industrial ocorrida a partir da segunda metade do século XX e a ocorrência do êxodo rural, levou diversas famílias pobres às cidades em busca de novas frentes de trabalho. A falta de habitações nas cidades levou à fixação dessas famílias em áreas periféricas, em habitações improvisadas, construídas clandestinamente, em sem as condições básicas de infraestrutura (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Ao longo da década de 1960 o Brasil vivia um período turbulento no que se refere à habitação nas áreas urbanas. O crescimento das cidades e a grande demanda por imóveis levaram a uma especulação e alta considerável no preço dos aluguéis. Medidas como o congelamento dos aluguéis, embora pusesse freio à especulação imobiliária, criava obstáculos no investimento de recursos por parte da iniciativa privada na construção de novos imóveis, cuja demanda era cada vez maior (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

O déficit habitacional apresentado pelo Brasil em 1964, aliado a uma crise econômica que limitava investimentos no setor, exigia que o governo tomasse medidas para dar uma resolutividade ao caso. Desta forma, por meio da lei 4.380/64 criou-se o BNH com o intuito de inaugurar uma Política Habitacional em âmbito nacional.

2.1 A criação do BNH e sua estrutura organizacional

Com o intuito de criar condições mais justas de habitação, foi criado o BNH, no ano de 1964 que veio para substituir a Fundação da Casa Popular, já existente no Brasil desde 1946, na tentativa de equalizar o problema habitacional, por meio do destino de uma maior quantidade de recursos para a política pública de habitação (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Com o golpe de 1964, para a resolução do problema de habitação, acreditava-se que o modelo empresarial na política habitacional iria substituir as relações clientelistas que permeavam a política habitacional anterior. Com isso, nos primeiros meses do governo militar, foi fundado o BNH, mais especificamente em 21 de agosto de 1964. De acordo com a visão de Azevedo e Andrade (2011), um dos principais objetivos da fundação desse banco foi demonstrar que o novo regime também era sensível aos problemas populares, entre eles o habitacional.

De acordo com a literatura, atribui-se a Sandra Cavalcanti o empenho para criação do BNH como forma de responder às necessidades habitacionais do Brasil, na década de 1960, período no qual se observava elevado crescimento das cidades. Além de resolver o problema habitacional, o BNH tinha como função a difusão da propriedade residencial, facilitando a aquisição de um imóvel para habitação por parte da população das classes menos favorecidas (FGV, 2019).

O BNH foi criado por meio da Lei n. 4.380 de 21 de agosto de 1964. Tal instrumento, além de criar o BNH, estabeleceu uma Política Nacional de Habitação em que o banco deveria ser o gestor e financiador da construção de residências, principalmente voltadas para resolver o déficit habitacional ao mesmo tempo que fomentava a economia por meio da injeção de recursos no setor da construção civil. Os recursos para esse programa seriam viabilizados por meio do Sistema Financeiro de Habitação - SFH (FGV, 2019).

Pode-se dizer que no período de 1964 a 1967, o banco dispunha de poucos recursos para seu funcionamento. O banco foi estruturado com um capital inicial de um milhão de cruzeiros e tinha como perspectiva de crescimento a arrecadação de 1% a partir da contribuição compulsória na folha de salários sujeitos à Consolidação das Leis de Trabalho (FGV, 2019).

Segundo argumentações realizadas por Cardoso (2000), o período BNH teria como características principais a criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos para o investimento no setor habitacional. Junto ao BNH também houve a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram as diretrizes para serem seguidas, tanto pelos níveis centrais quanto pelos níveis descentralizados e a criação de uma rede de agências em nível local para a operação direta das políticas.

Uma dificuldade encontrada nesse momento inicial foi a carência de recursos para financiar a política de habitação por parte do BNH. Como forma de solucionar

esse problema, em 1966, o BNH foi nomeado como gestor financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

A partir de 1967, o BNH passou a ser gestor financeiro do FGTS, que era constituído por 8% dos salários dos empregados da iniciativa privada e depositado em uma conta no nome do empregado. Com uma magnitude de recursos para sua administração, o BNH passou a ser o segundo banco brasileiro em 1969.

A partir de 1972 o BNH passou a explorar uma maior quantidade de recursos da poupança voluntária, antes era apenas do FGTS. Isso passou a ocorrer principalmente porque a partir da década de 1970 ocorreram saques nas contas de FGTS que passaram a comprometer mais de 50% da arrecadação, principalmente a partir de 1976 (FGV, 2019).

Conforme se pode perceber nas discussões realizadas por Bodega (2007), o programa habitacional teve como meta a mobilização de recursos com o intuito de combater o processo inflacionário a partir de 1967, visando atender aos seguintes princípios:

- 1- Mecanismo de correção da moeda que garantisse o valor de reposição dos financiamentos concedidos e, conseqüentemente, mantivesse o potencial de financiamentos dos agentes financeiros;
- 2- Proibição de financiar a comercialização de imóveis usados, de tal modo que, a cada novo financiamento, correspondesse, necessariamente, um novo imóvel produzido;
- 3- Revitalização da poupança privada, dirigida ao setor habitacional, mediante taxa de remuneração e correção do valor principal, garantia de liquidez, oferecida pelo BNH;
- 4- Instituição, também, de uma poupança compulsória, permitindo que um fluxo estável de recursos compensasse eventuais oscilações da poupança voluntária;
- 5- Atividade de execução apoiada prioritariamente na iniciativa privada, garantindo um sistema descentralizado de execução, subordinado, porém, a um comando normativo central, formulador da política nacional de financiamento, dirigido à habitação. (BNH, 1979, p.1)

O mecanismo de correção monetária foi muito importante para que houvesse a captação das poupanças voluntárias pelo SFH. Essa correção era tida como necessária diante das condições inflacionárias e para que não houvesse perda e falta de liquidez dos intermediários financeiros participantes do programa habitacional (REYNOLDS e CARPENTER, 1977).

Graças aos recursos captados tanto da poupança compulsória (FGTS) como a poupança voluntária (caderneta de poupança e letras imobiliárias) foi possível criar um sólido sistema habitacional para investir recursos (BNH, 1979).

Inicialmente o BNH tratava-se de uma autarquia federal ligada ao Ministério da Fazenda. Em 1967 foi repassado ao Ministério do Interior e em 1971 foi transformado em empresa pública, de personalidade jurídica de direito privado, contudo, seu patrimônio continuou pertencendo ao Ministério do Interior (PAULO JÚNIOR, 2015).

O BNH tinha a função de fiscalizar, regulamentar e prestar assistência aos demais agentes que faziam parte do sistema. As Caixas Econômicas, as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Associações de Poupança e Empréstimo formavam os agentes de ponta do sistema, tendo em vista que o BNH funcionava como agente repassador dos recursos. As fontes de recursos para financiamento tinham origem nas cadernetas de poupança, nas letras imobiliárias e no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (OLIVEIRA, 2015, p. 7).

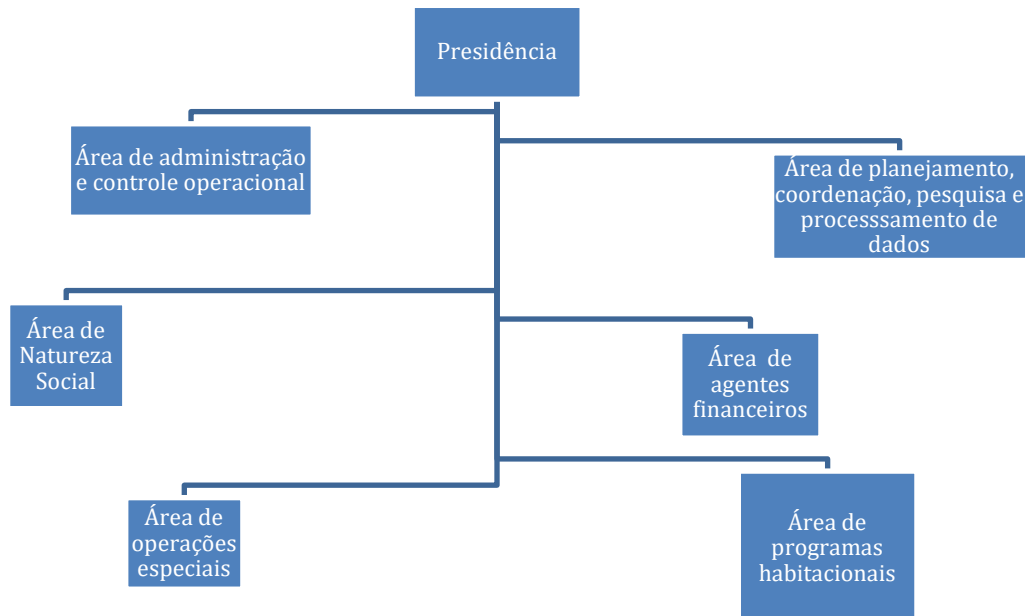
O BNH tratava-se de um banco de segunda linha, uma vez que não atuava diretamente com o público, sua atuação se dava por meio de outros intermediários como as COHABs, outros bancos privados ou públicos e agentes privados de uma forma geral que obtinham recursos para financiar a construção de unidades habitacionais por meio da apresentação de projetos (PAULO JÚNIOR, 2015).

Basicamente, além de sua presidência, o BNH era composto por seis diretorias responsáveis por diferentes áreas de atuação conforme pode ser visualizado na Figura 1. Conforme explicação de Paulo Júnior (2015), o BNH era administrado por um Conselho Administrativo e uma diretoria cujos membros eram nomeados diretamente pelo Presidente da República e necessitavam obter a aprovação da nomeação pelo Senado Federal. O presidente do BNH presidia o Conselho Administrativo, órgão que era composto por 6 a 9 conselheiros. Cada conselheiro tinha mandato de 3 anos.

Ainda conforme Paulo Júnior (2015), as responsabilidades do Conselho Administrativo do BNH envolviam organizar e modificar o regimento interno, quando necessário; decidir sobre a orientação das operações a serem realizadas pelo banco; aprovar orçamentos e recursos; criar e extinguir cargos e funções; além de deliberar sobre assuntos diversos que lhe fossem submetidos pela diretoria.

A diretoria do BNH era composta pelo Presidente, pelo Diretor Superintendente com mandato de quatro anos cada e por diretores de áreas específicas (Figura 1) com mandato de quatro anos (PAULO JÚNIOR, 2015).

Figura 1: Organograma da estrutura do BNH



Fonte: FGV, 2019. Com modificações do autor.

Cada diretoria do banco era incumbida de decidir a respeito de assuntos de direção executiva, de acordo com o Regimento Interno da instituição. Cada diretor também possuía autonomia para aprovar operações do banco que excedessem os limites definidos pelo Regimento Interno (PAULO JÚNIOR, 2015).

Dentro das discussões realizadas por Azevedo e Andrade (2011), a fundação do BNH dentro da Política Nacional de Habitação do período militar foi dar uma prova de que o regime seria capaz de enfrentar os problemas sociais do país e agir em prol das massas populares. Assim, a criação do BNH foi uma forma de obter o apoio das massas para a manutenção desse novo regime. Ao mesmo tempo em que se buscava garantir moradia para a população de baixa renda, o BNH, por meio do Programa Nacional de Habitação, também procurava dinamizar o setor da construção civil e gerar empregos (FGV, 2019).

A criação do BNH representa uma evolução considerável da política habitacional no Brasil. Isso decorre do fato de que, diferentemente dos modelos

anteriores, baseados em caixas de pecúlio e órgãos previdenciários¹, o programa passou a ser comandado por um banco. Esse modelo articulou o setor público e o setor privado e, a este último cabia a produção, distribuição e controle das habitações (FGV, 2019).

O modelo de funcionamento do sistema, visto sob um processo simplificado, consistia no banco recebendo os recursos financeiros e transferindo-os a uma variedade de agentes privados intermediários (FGV, 2019).

Conforme pode ser observado no estudo realizado por Bodega (2007), no processo de relação do BNH com os municípios, houve uma medida que obrigou as prefeituras elaborarem planos urbanísticos para seus municípios. Tal medida tinha importância de reorganização do espaço urbano respeitando as realidades de cada município, porém uma das condições a serem atendidas para que os empréstimos fossem obtidos junto ao BNH era de que os empreendimentos fossem conduzidos por empresas do setor privado.

A respeito do objetivo da política nacional de habitação do governo militar, Bonduki (2006) aponta o seguinte:

O Banco Nacional de Habitação, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer (p. 72).

Ainda de acordo com as discussões realizadas por Bonduki (2006), uma das estratégias políticas ao estruturar o BNH era possibilitar que houvesse um combate às ideias comunistas no Brasil em um período de vigor da Guerra Fria. Tal estratégia era baseada no fato de que, ao transformar o trabalhador em um proprietário de imóvel, ele passaria a defender o direito de propriedade.

Ao mesmo tempo em que se repercutia em uma estratégia política de combate à proliferação do comunismo no Brasil, a Política Nacional de Habitação

¹ Em 1946 foi criada a Fundação Casa Popular – FCP que previa o atendimento habitacional da população pobre na aquisição da casa própria. Esse programa não possuía fonte garantida de recursos. Outro fundo importante foram os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPs que garantiam empréstimos aos trabalhadores que desejassem comprar ou construir sua residência.

tinha como meta a dinamização da economia por meio do fortalecimento do setor da construção civil e geração de empregos (BONDUKI, 2006).

Além de aspectos de cunho político, que buscavam o apoio das massas populares ao regime militar, pode-se destacar que o investimento de recursos na construção civil, estimulava a geração de empregos que absorveriam grande quantidade de trabalhadores sem especialização, além de mobilizar escritórios de engenharia e arquitetura e a indústria da construção civil como um todo. Desta maneira, a economia em crise, seria estimulada para o crescimento (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

De acordo com Bonduki (2006), a estratégia implementada pelo BNH possibilitou o fortalecimento do setor da construção civil uma vez que tinha uma fonte de financiamento estável. Contudo, no aspecto social, com ações rígidas e centralizadas, houve uma dificuldade de alcançar os efeitos desejados para a população.

2.2 O desenho do sistema de financiamento habitacional proposto no BNH

A proposta do sistema para financiamento habitacional (SFH) era captar os recursos da poupança de longo prazo e investi-los na construção de habitações. Para manter o programa seria aplicado um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e, dessa forma, as prestações viabilizariam os investimentos (SANTOS, 1999).

As fontes para os recursos eram a arrecadação junto ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e posteriormente, o FGTS que era gerado pela contribuição compulsória dos trabalhadores empregados (SANTOS, 1999). Dentro dessa proposta, pode-se dizer que os imóveis eram considerados bons ativos para lastrear os passivos assumidos com depositantes livres (em cadernetas de poupança ou letras imobiliárias) ou compulsórios (FGTS).

O órgão gestor do SFH era o BNH. Esse banco era responsável pelo gerenciamento dos recursos provindos do FGTS e pela normatização e fiscalização dos recursos provindos das cadernetas de poupança e definia as condições de financiamento das moradias. Além disso, a atuação do BNH era necessária para garantir maior liquidez do sistema principalmente em virtude de dificuldade como os

problemas com a captação de poupanças voluntárias de curto prazo ou com a inadimplência de mutuários. Pode-se dizer que o BNH se tratava de um banco que atuava como agente garantidor, supria linhas de crédito, além de atuar como órgão regulador (SANTOS, 1999).

Segundo as discussões realizadas por Santos e Silva (2016), a utilização da poupança voluntária e da poupança compulsória, bem como a instituição de uma moeda forte (unidade padrão de capital – UPC) eram ações que evitavam que o BNH se descapitalizasse.

A nova política habitacional gerida pelo BNH prosperou, tendo multiplicado o número de agentes que passou a trabalhar junto ao banco para o financiamento de unidades habitacionais, além de materiais de construção, saneamento básico e pesquisa (SANTOS e SILVA, 2016).

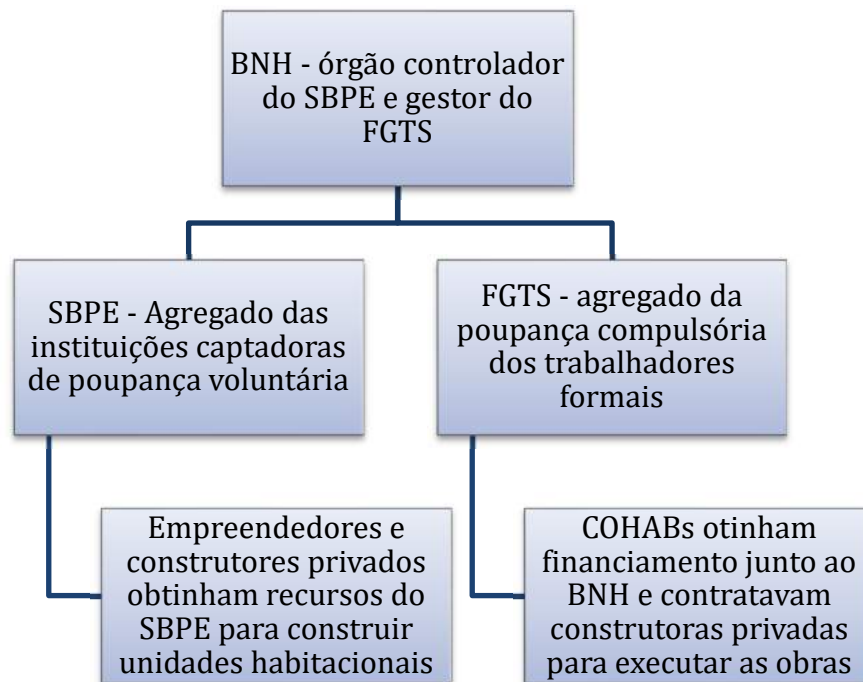
Dentro do SFH, a atuação do BNH não se limitava apenas a aspectos financeiros. O BNH também era incumbido de garantir que os investimentos fossem mais igualmente distribuídos geograficamente, de modo que fossem diminuídos os desníveis habitacionais em diversas regiões do Brasil. Essa distribuição de investimentos por todas as regiões do Brasil estimulava também o desenvolvimento da indústria da construção civil como um todo (SANTOS, 1999).

O que se visava com os investimentos direcionados para a construção civil era não somente resolver o déficit habitacional no Brasil, como também impulsionar o crescimento econômico a partir da mobilização do setor de construção. Com isso, Oliveira (2015) registra que, no ano de 1967, o Produto Interno Bruto do Brasil teve crescimento de 10% a.a., sendo impulsionado principalmente pelo setor industrial.

Por sua vez, os índices inflacionários permaneceram muito elevados em virtude do crescimento econômico, ficando ente 15 a 20%. A expansão de crédito promovida pelo BNH causou um aumento da demanda por habitações e, em contrapartida, o setor da construção civil passou a registrar um crescimento de 15% ao ano (OLIVEIRA, 2015).

A Figura 2 mostra resumidamente o desenho institucional do BNH principalmente como órgão central do SFH

Figura 2: Desenho institucional do BNH



Fonte: Santos (1999)

Conforme pode ser observado no desenho institucional mostrado na Figura 2, o desempenho do SFH dependia diretamente da capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE, além de se contar com um grau alto de inadimplência dos mutuários consecutivamente, esses fatores tornavam o sistema vulnerável a flutuações macroeconômicas que afetassem a arrecadação quanto a inadimplência (SANTOS, 1999).

Outro ponto importante que se percebe nas discussões realizadas por Bodega (2007) é o fato de que o BNH foi baseado numa lógica na qual todas as suas operações eram orientadas para a iniciativa privada. Analisando-se o seu desenho institucional, pode-se perceber que em todos os momentos o banco arrecadava dinheiro e, por meio de diferentes agentes financiadores, transferia esse para agentes privados que se incumbiam da construção das unidades habitacionais e sua venda para o consumidor final.

Conforme o estudo de Bodega (2007), à medida que o BNH atuava como um dinamizador da economia, transferindo dinheiro público para a iniciativa privada, acontecia um distanciamento de seu objetivo principal que era o de ser indutor de políticas habitacionais para a população de menor renda.

O processo de cobrança das prestações também era organizado pelos agentes privados como os empreendedores (iniciadores); companhias habitacionais e sociedades de crédito imobiliário. Esses agentes retinham para si uma parte dos juros durante o ano, antes de repassar para o BNH para quitar a dívida que haviam contraído junto ao banco (BODEGA, 2007).

O que se pode afirmar sobre esses fatores que comprometiam o SFH é o fato de que, em momento de crise econômica no qual a quantidade de pessoas empregadas diminuiu e o nível de renda das famílias caiu, haveria menor arrecadação do FGTS, menor quantidade de recursos em poupança e também um aumento da inadimplência dos mutuários. Essa situação aconteceu principalmente nos primeiros anos de funcionamento do SFH, uma vez que, a política anti-inflacionária conduziu ao baixo crescimento e queda nos salários (SANTOS, 1999).

O financiamento de habitação para a “classe média” entre 1970 e 1976 foi de fundamental importância para o aquecimento da construção civil. No entanto a partir de 1974, quando a economia brasileira começa a desacelerar, o que fomentou a construção habitacional foram os programas de “interesse social” promovidos pelo Estado. Entre 1974 e 1982 a taxa de crescimento do setor foi de 12%, contribuindo para retardar a crise no país (SANTOS e SILVA, 2016, p. 7)

Oliveira (2015) explica que a partir da década de 1970, a economia do Brasil começa a passar por sérias dificuldades principalmente devido ao aumento das taxas de inflação e o aumento da dívida externa. Essa situação afetou consideravelmente o SFH. Era necessário que se controlasse os reajustes nas prestações para que o pagamento não viesse a comprometer o orçamento familiar e implicar em aumento da inadimplência. Por sua vez, o saldo devedor era reajustado trimestralmente de acordo com os níveis da inflação e os salários eram reajustados apenas anualmente.

Uma vez que acontecia uma diminuição dos salários reais das famílias, aumentava o impacto das prestações da casa própria sobre o orçamento familiar e, consecutivamente, aumentava o número de mutuários inadimplentes. A resposta do governo para essa situação foi a Introdução do Plano de Equivalência Salarial (PES) e do Fundo de Compensação de Valores Salariais (FCVS) (SANTOS, 1999).

O objetivo do PES era estabelecer o reajuste anual das prestações, da mesma forma que os salários. Anteriormente, o reajuste era realizado trimestralmente, enquanto os salários, apenas anualmente. Por sua vez, o FCVS

consistia em uma sobreprestação mensal de modo a quitar o saldo devedor remanescente de cada mutuário (SANTOS, 1999).

O FCVS foi uma medida para dar maior confiança aos tomadores de financiamento quanto à dívida que estavam contraindo para pagamento a longo prazo. Esse fundo absorveria eventuais saldos devedores residuais caso tivesse transcorrido o prazo contratual e o mutuário já tivesse pago todas as prestações. Esses saldos residuais poderiam ocorrer devido ao descompasso entre a periodicidade que era aplicada a correção monetária às prestações e saldo devedor e os índices de reajuste das prestações. Desta forma, dava-se mais tranquilidade ao mutuário e também aumentava a possibilidade de não caírem em inadimplência no decorrer da quitação do financiamento.

Pode-se dizer que até 1979, com o quadro inflacionário moderado, não houve grandes problemas com o SFH, contudo, a partir de 1980, com a aceleração inflacionária, o sistema seria diretamente comprometido (SANTOS, 1999).

Contudo, a partir de 1980 há um contexto marcado pelo aprofundamento da crise e aumento considerável nos índices inflacionários. Tal situação fez com que o modelo de intervenção no cenário habitacional que vinha sendo utilizado pelo BNH demonstrasse claros sinais de enfraquecimento (BARROS, 2013).

Conforme pode ser percebido nas discussões realizadas por Barros (2013), o modelo de intervenção adotado pelo BNH mostrou sinais de desarticulação principalmente devido ao enfraquecimento do padrão de financiamento. Com o agravamento da crise, a arrecadação tanto via SBPE quanto por meio do FGTS sofreu impacto negativo considerável, com essa arrecadação diminuída também diminuiriam a quantidade de investimentos no setor habitacional.

2.3 A demanda habitacional e os agentes financiadores

O BNH atuou como o principal agente de transferência de recursos públicos para a iniciativa privada sob a forma de crédito para financiamento da construção civil. O crédito que era oferecido pelo BNH aos construtores, de modo a permitir encurtar o ciclo de capital, reduzir os custos, ao mesmo tempo em que os mutuários adquiriam um crédito para ser quitado a longo prazo (OLIVEIRA, 2015). política habitacional do BNH consistiu em dividir a demanda existente tendo em consideração o rendimento familiar mensal. Desta forma, as famílias foram estratificadas em mercado popular, mercado econômico e mercado médio, sendo

que cada um deles possuía um agente financiador específico (SILVA e TOURINHO, 2015).

No primeiro estrato, as famílias situadas no mercado popular eram aquelas consideradas de baixa renda, a renda mensal considerada nesse estrato era inicialmente de até três salários mínimos e, posteriormente, foi ampliada para até cinco salários mínimos. O agente financiador das famílias do mercado popular era as Companhias Municipais e Estaduais e Habitação – COHABs (SILVA e TOURINHO, 2015).

Conforme pode ser observado no estudo de Santos (1999), a arrecadação do FGTS era totalmente dirigida para a construção de casas populares, para o primeiro estrato da demanda. Nesse caso, as COHABs tinham uma atuação importante uma vez que obtinham o financiamento do BNH, gestor dos recursos, por meio da apresentação de projetos técnicos e, a partir disso, supervisionavam a construção de moradias populares. Nesse processo de supervisão e fiscalização da construção de moradias populares, também eram consideradas prioridades estabelecidas pelos governos locais.

Na época de sua atuação, era admitido que as COHABs construíssem diretamente, com o BNH, contudo, o processo acontecia mais de forma indireta. De acordo com isso, o BNH repassava recursos para empreiteiras que venciam as licitações públicas para a construção de casas populares. Desta forma, as residências populares eram construídas por empresas privadas e as COHABs tinham como função a fiscalização dessas obras e posterior liberação das parcelas do financiamento. Dentro desse processo, a margem de lucro das empreiteiras era menor se fosse comparada com outros empreendimentos imobiliários. As COHABs tinham um ganho desprezível no processo de comercialização e sustentavam principalmente por meio da cobrança de taxa de serviços (SILVA e TOURINHO, 2015).

Conforme pode ser observado nas discussões realizadas por Bodega (2007), a partir de 1975, o BNH fixou em cinco salários mínimos a condição para que o indivíduo se tornasse beneficiário do banco. Essa condição excluiu boa parte da população carente da possibilidade de realizar um financiamento para a aquisição de uma casa própria. A partir desse ato, cerca de 80% dos empréstimos conferidos pelo BNH foram conferidos para pessoas de classe média e alta, embora 55% da demanda habitacional era de pessoa com renda de até 4 salários mínimos (KOWARICK, 1979).

O mercado econômico era composto por famílias com renda mensal entre três e seis salários mínimos. Para esse mercado, os agentes financiadores eram as cooperativas habitacionais, institutos de previdência social, caixas hipotecárias de clubes militares e agentes de hipoteca (SILVA e TOURINHO, 2015).

Por sua vez, de acordo com Silva e Tourinho (2015), o mercado médio era composto por famílias cuja renda mensal fosse igual ou superior a seis salários mínimos. Para esse grupo de mercado, o agente financiador seria formado pelo SBPE.

No mercado médio, o empresário interessado que o BNH financiasse um projeto deveria apresentá-lo juntamente com um estudo de viabilidade técnica e financeira junto ao banco, se tais condições fossem satisfeitas, era feita uma assinatura de Promessa de Compra e Venda de Hipoteca e, tal documento assegurava que o empresário responsável em conduzir a obra comprasse os créditos hipotecários gerados com a venda do imóvel. Com esse documento em mãos, o empresário responsável pela obra tinha como levantar junto aos agentes financiadores do mercado médio, os recursos necessários para a construção. O agente financiador refinanciava os recursos concedidos ao empresário (iniciador) junto ao BNH e, uma vez que fossem vendidas as unidades construídas, era possível quitar o débito junto ao financiador e este junto ao BNH (SILVA e TOURINHO, 2015).

Pode-se dizer que o empreendedor que se responsabilizava pela construção das moradias tratava-se de um intermediário do processo, uma vez que ele repassava a dívida que ele contraía junto às instituições financeiras para os mutuários que compravam os imóveis (SANTOS, 1999).

Conforme pode ser observado no estudo realizado por Kowarick (1979), a partir de 1975 estava acontecendo um aumento na proporção de empréstimos para a população urbana mais favorecida, também se mostrava que a Política Habitacional do BNH estava sendo incapaz de responder adequadamente ao déficit habitacional no Brasil, havia desta forma a necessidade de criação de um programa específico para o atendimento à demanda popular e que tivesse uma maior incorporação dos governos estaduais e municipais. Tendo isso em vista, foi criado em 1973 o Plano Nacional da Habitação Popular – PLANHAP.

2.4 O PLANHAP como resposta para o déficit habitacional

De acordo com estudo realizado por Reynolds e Carpenter (1977), a criação do PLANHAP pelo governo Médici no ano de 1973 tratou-se de uma tentativa de resgatar o princípio inicial do BNH que era o de resolver a questão do déficit habitacional. Com isso, previu-se, por meio desse programa, a construção de 2 milhões de unidades habitacionais para famílias com rendimento entre 1 e 3 salários mínimos.

O PLANHAP era voltado para cidades com mais de 50 mil habitantes, áreas metropolitanas ou cidades menores com elevado crescimento demográfico. Também poderiam usufruir do programa aqueles cujos proprietários de lote no qual se daria a construção fossem os mutuários finais (REYNOLDS e CARPENTER, 1977).

O PLANHAP surgiu como uma modificação do SFH com o intuito de garantir maior distribuição de riquezas, tendo em vista que até então o sistema habitacional estava mais direcionado a investimento para classes média e alta e tratava-se de uma resposta às críticas feitas ao programa habitacional brasileiro e à discrepância no processo de distribuição de recursos entre as classes (REYNOLDS e CARPENTER, 1977).

Para a implantação do PLANHAP foi criado o Sistema de Financiamento de Habitação Popular – SFHP, dentro da estrutura do SFH, especificando-se novas relações entre os agentes do BNH e os governos estaduais e municipais. As COHABs foram consideradas como a base desse programa, sendo responsáveis por todos os empréstimos habitacionais concedidos dentro dele (REYNOLDS e CARPENTER, 1977).

Com a incorporação dos governos estaduais e municipais dentro desse novo sistema de financiamento, houve a formação de Fundos Estaduais de Habitação Popular – FUNDHAP, tais fundos deveriam receber 2% de receitas que seriam originadas dos estados, além de contribuições adicionais que poderiam ser exigidas dos municípios que receberiam o PLANHAP. Com essa participação possibilitava-se conferir aos mutuários vantagens como o pagamento de taxas de juros mais baixas em comparação às vigentes além de um comprometimento menor da renda familiar (REYNOLDS e CARPENTER, 1977).

Embora o PLANHAP fosse voltado ao estímulo à construção de moradias populares, sua implementação foi muito lenta. No final de 1975, quase três anos após a criação do programa, pouco tinha sido feito dentro dele, principalmente devido a obstáculos burocráticos e à resistência de alguns governos estaduais em firmar um convênio com o BNH para a consolidação do FUNDHAP. Por outro lado, os municípios para os quais se destinavam o PLANHAP não tinham condições orçamentárias de contribuir com o programa e as COHABs encontravam dificuldades para a compra de terrenos a preços baixos para a construção das residências.

Tendo em vista os empecilhos burocráticos e orçamentários para a implementação mais ampla do PLANHAP, foram desenvolvidos subprogramas dentro de seu escopo a fim de possibilitar uma maior aquisição por parte das pessoas de baixa renda de sua casa própria. De acordo com isso, Reynolds e Carpenter (1977) apontam que nesses programas o BNH colocava um crédito à disposição das COHABs a uma taxa de 6% para aquisição de terrenos para a construção de habitações.

Outro subprograma desenvolvido pelo BNH é o direcionamento de recursos para a infraestrutura urbana dos bairros como a abertura de ruas, construção de redes de água e esgoto e construção de praças desde que houvesse participação dos estados cuja contribuição varia de acordo com as condições orçamentárias.

Observando as discussões de Reynolds e Carpenter (1977), pode-se dizer que, à época em que o estudo desses pesquisadores foi realizado, o BNH havia afrouxado as amarras financeiras de uma parte do SFH tendo em vista a necessidade de melhor atender às necessidades das pessoas de baixa renda. Embora houvesse essa tendência de maior flexibilidade, os autores ressaltam que cerca de 20% das famílias ainda não conseguiam preencher o critério de renda para terem acesso a qualquer modalidade de financiamento disponibilizada pelo BNH.

2.5 As críticas à Política Nacional de Habitação do BNH

Segundo as análises realizadas por Cardoso (2000), uma das principais críticas que se tece à política habitacional do BNH foi sua incapacidade de atender adequadamente à população que recebia até 3 salários mínimos. Essa dificuldade

existiu uma vez que, junto com o atendimento habitacional para a população de baixa renda, o BNH também visava alavancar o crescimento econômico.

Cardoso (2000) complementa as suas explicações da seguinte forma:

Ao priorizar o financiamento para as camadas de mais alta renda, que se configuravam como demanda efetiva e que atraíam a preferência dos setores empresariais ligados à área, a atuação do Banco conseguiu de fato produzir um novo boom imobiliário, gerando efeitos multiplicadores relevantes. Já o financiamento às camadas de menor renda revelou-se inadequado para as populações mais empobrecidas e gerou uma inadimplência sistemática nas camadas de renda que conseguiram acesso aos recursos, comprimido pelo gargalo representado pela ausência de subsídios combinada ao arrocho salarial e à exigência de correção real dos débitos (p. 2)

Essa dificuldade de atender as necessidades da população carente teve como consequência o processo de crescimento de favelas em regiões periféricas da cidade em virtude da pouca eficácia da política habitacional do BNH (CARDOSO, 2000).

Outra crítica a esse programa tecida por Bonduki (2006) refere-se à questão da ocupação do espaço. Para esse autor, o principal foco de atuação do BNH foi a construção de conjuntos habitacionais em áreas periféricas das cidades. A preocupação foi meramente com construir um imóvel para uma família, porém outras questões não foram levadas em consideração, como a proximidade do trabalho, o respeito ao ambiente físico, a qualidade de vida no local das construções, entre outros. Atuando numa lógica que visou meramente a aquisição de uma moradia, a Política Nacional de Habitação veiculou projetos padronizados sem nenhuma preocupação com a diversidade cultural existente em um país de dimensões continentais como o Brasil.

Saporito (2016) complementa crítica ao BNH quanto à forma de ocupação do espaço das cidades com a seguinte explicação:

Dentre os variados erros da política habitacional aplicada pelo BNH se destaca a desconsideração pela qualidade e localização dos projetos habitacionais. O BNH optou por grandes conjuntos, inseridos em terrenos além dos limites da cidade já urbanizada, acarretando gastos maiores com a implantação de infraestrutura e serviços. Além disso, a preferência por soluções uniformizadas, sem preocupação com a qualidade das moradias e sem respeito algum pelo meio físico, contribuiu para a extinção do órgão (SAPORITO, 2016, p. 26).

Outra iniciativa realizada pelo BNH para facilitar a aquisição dos imóveis pela população de baixa renda foi vincular o reajuste das prestações com a elevação do salário mínimo. A respeito do sistema de amortização dos planos habitacionais, a partir de 1972, o Sistema de Amortização Constante (SAC) começa a ser instituído, com a amortização de uma parte mais substancial da dívida, de modo que a correção monetária passou a incidir sobre um débito remanescente menor, as prestações passaram a ser decrescentes, o que fez com que os juros pagos fossem diminuídos (AZEVEDO e ANDRADE, 2011). Esse sistema SAC apresentou o inconveniente de ter prestações iniciais mais altas, o que prejudicava os clientes de baixa renda.

No processo de atuação do BNH houve falta de controle social na gestão dos recursos e, ao adotar critérios de financiamento bancário, o programa excluiu automaticamente uma grande parcela da população de baixa renda que não preenchia os critérios necessários para realizar o financiamento (BONDUKI, 2006).

Como principal objetivo de concretização da política de habitação no período militar, o BNH, consistiu em articular o setor público (como principal financiador da política de habitação) com o setor privado, a quem competiu a execução dessa política. Esse modelo, embora tivesse como objetivo promover a aquisição e construção da casa própria pelas populações de baixa renda, teve efeitos colaterais consideráveis, uma vez que previa um mecanismo de correção monetária frente aos débitos por índices correspondentes às taxas de inflação. Com o tempo, os usuários com poucos recursos se viram incapazes de pagar as prestações ou de obter sua casa própria (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

O modelo proposto pelo BNH nesse primeiro momento foi dominado por bancos, financeiras e construtoras que não permitiam que seus interesses fossem contrariados. Assim, afastou-se do principal objetivo social da política pública de habitação no Brasil. A política em questão era incapaz de atender às necessidades da população mais pobre (CARDOSO, 2000).

Observando que a política do BNH não estava atendendo às necessidades da população de baixa renda, a partir de 1973, houve a criação dos chamados modelos alternativos a fim de facilitar a aquisição da casa própria pela população de baixa renda. Esses modelos visavam principalmente a urbanização de favelas, a regularização fundiária e os programas de lotes urbanizados (CARDOSO, 2000).

De acordo com as discussões realizadas por Bonduki (2006), a maioria dos recursos para o financiamento da casa própria ainda continuaram sendo administrados por empresas privadas e o governo se tornou ausente nas ações que foram tomadas, ações de urbanização que por vezes não vinham ao encontro à real necessidade do momento. Esse autor considera importante que o governo tivesse dado maior assistência a ações de urbanização por processos alternativos.

A falta de uma maior estruturação de programas alternativos de urbanização conduziu ao surgimento de uma urbanização descontrolada, a população pobre autoempreendia seus imóveis em loteamentos clandestinos, assentamentos precários, distantes de áreas urbanizadas e gerariam comunidades e favelas sem infraestrutura e equipamentos sociais (BONDUKI, 2006).

2.6 O encerramento das atividades do BNH

A década de 1980 é marcada pelo aprofundamento de uma crise econômica que já vinha dando sinais desde os últimos anos da década de 1970. A falta de controle sobre os índices inflacionários, aliado ao aumento do desemprego causou consequências consideráveis no SFH, tendo em vista que se, de um lado, diminuía os recursos para o financiamento da construção de novas unidades habitacionais, por outro lado, também aumentava a inadimplência devido à perda do poder de compra dos mutuários (BARROS, 2013).

O enfraquecimento da capacidade de investimento do BNH, devido ao decréscimo na arrecadação, aliado a escândalos financeiros envolvendo o BNH no período de 1979-1985 abriram um debate nacional e amplo a respeito do SFH e isso culminou com a extinção abrupta do BNH, sendo suas funções absorvidas a partir de então pela Caixa Econômica Federal – CEF (BARROS, 2013)

O BNH foi encerrado em 1986 e deixou como principal herança as concepções hegemônicas que, de uma certa forma, tiveram continuidade nas políticas habitacionais. Cardoso (2000) explica que ao estabelecer que os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço do trabalhador assalariado – FGTS são a única fonte para a política habitacional, reitera-se a dependência que persiste nos governos locais frente ao governo federal no que se refere à tentativa de fazer política habitacional.

Segundo explicações realizadas por Bonduki (2006), a principal justificativa para o fim do programa habitacional e o fechamento do BNH foi a crise do modelo econômico do regime militar. A partir da década de 1980, com a recessão, aumento dos níveis inflacionário, aumento do desemprego, houve considerável queda no poder de compra do brasileiro. Consecutivamente, o Sistema Financeiro de Habitação sofreu seus impactos, uma vez que houve retração no saldo de FGTS e da poupança e, em contrapartida os mutuários conseguiram cada vez menos cumprir o pagamento das prestações.

Somem-se ao aspecto econômico o surgimento de grupos organizados como o movimento de moradia, que reunia pessoas sem condições de realizar um financiamento e o movimento Nacional dos Mutuários, que reunia mutuários sem condições de pagar as prestações, criticavam o caráter financeiro e pediam mudanças no processo (BONDUKI, 2006).

Diante do tom das críticas que eram feitas, realizou-se uma diminuição no valor das prestações do programa de financiamento, contudo, essa redução gerou um rombo considerável nas contas do programa sem ter impacto nas críticas tecidas a ele (BONDUKI, 2006).

A extinção do BNH em 1986 não foi ancorada em nenhum tipo de resistência, tendo em vista que o Programa Nacional de Habitação havia se transformado em algo odiado pela sociedade em geral. Contudo, com sua extinção perdeu-se uma estrutura construída para atender nacionalmente a questão habitacional do Brasil. Há que se ressaltar que deveria ter sido realizada uma reestruturação do programa, tendo em vista a nova realidade econômica e política do Brasil e considerando todas as experiências que o programa já havia acumulado para direcionar novas ações (BONDUKI, 2006).

Embora tenha sido um programa repleto de falhas e caracterizado principalmente pela dificuldade em atingir a população de baixa renda, o BNH apresentou também pontos positivos. Dentre esses pode-se destacar o fato de que, durante sua atuação, foram produzidas 4,5 milhões de residências sendo que 48,8% destas foram direcionadas à população de classe média e 33,5% para famílias de classes menos favorecidas da população (CARDOSO, 2000).

Embora houvesse equívocos consideráveis na política habitacional do BNH, tratou-se de um modelo articulado e coerente que, ao invés de extinto, deveria ter passado por um processo de transformação a fim de adequar às necessidades da

população no que se refere à habitação. Com a extinção do BNH houve o fim da Política Nacional de Habitação (BONDUKI, 2006).

Bonduki (2006) aponta na mesma perspectiva que o período de 1964-86 foi o único no qual o Brasil contou com uma Política Nacional de Habitação, capaz de viabilizar em longa escala um conjunto de ações na área habitacional, pelo menos até a criação do Programa Minha Casa Minha Vida. Esse autor defende ainda o fato de que os recursos do FGTS somados aos recursos da poupança voluntária se constituíam em recursos estáveis e permanentes, independentes de oscilações políticas.

Há que se considerar que a produção habitacional no período de 22 anos de funcionamento do BNH ficou muito aquém das necessidades da população brasileira. O acelerado processo de urbanização do Brasil no período de 1950 a 2000 fez com que a população urbana crescesse de 51 milhões para 169 milhões de habitantes (IBGE, 2000). Do número de moradias que aumentaram no espaço das cidades, cerca de 25% foram financiadas pelo BNH, um número que, apesar de expressivo foi insuficiente para atender à demanda, o que gerou também o crescimento de favelas e comunidades com residências em péssimas condições de infraestrutura (BONDUKI, 2006).

3 TRANSFORMAÇÕES NO SETOR IMOBILIÁRIO NO BRASIL RECENTE: O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Existiu um vazio deixado pela extinção do BNH em 1986, conforme se pode perceber nas análises realizadas por Barbosa e Stephan (2016). Essa falta de investimento no setor com a definição de uma estrutura federal para condução de políticas urbanas e habitacionais se estendeu até o ano de 2003 quando se cria o Ministério das Cidades.

Na década de 1990, com a estabilidade econômica e controle dos níveis inflacionários trazidos pelo Plano Real houve crescimento de políticas neoliberais e o mercado imobiliário foi voltado principalmente para a construção de moradias para as classes média e média-alta. O interesse das construtoras quanto à produção de unidades habitacionais para pessoas de classes menos favorecidas somente seria

despertado a partir de 2003 quando novos investimentos foram realizados no setor habitacional para se tentar adequar os programas existentes ao déficit habitacional (BARBOSA e STHEPAN, 2016).

Durante a década de 2000, diversos acontecimentos no que se refere ao processo de reforma urbana possibilitaram o desenvolvimento de uma nova política habitacional. Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva houve a implementação de uma política econômica que favorecia o capital financeiro nacional e internacional e a criação de programas sociais direcionados às camadas mais pobres da população (PACHECO e ARAÚJO, 2017).

Dentro as ações nesse período, destacam-se a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a elaboração da Política Nacional de Habitação - PNH em 2004 baseada em princípios de participação popular, planejamento e integração das cidades, propondo a integração entre as três esferas de governo na gestão dessa política (PACHECO e ARAÚJO, 2017).

Ainda de acordo com as discussões realizadas por Pacheco e Araújo (2017) tomam espaço dentro da PNH do Governo Lula ações para minimizar o crônico déficit de moradias na sociedade, principalmente por meio da estruturação de áreas informais e precárias da cidade. Para garantir essas ações também foi criado o Fundo Nacional de Habitação, para destinar recursos ao financiamento de habitações de interesse social.

Tendo em vista que a economia também precisava ser estimulada e crescer juntamente com maior acessibilidade à moradia para a população pobre, destaca-se que o Sistema Nacional de Habitação foi dividido em dois subsistemas, sendo o primeiro voltado para a construção de moradias de interesse social e o segundo, tratava-se do subsistema de habitação de mercado (PACHECO e ARAÚJO, 2017).

O Subsistema Nacional de Habitação e Interesse Social (SNHIS) representou importante conquista de movimentos sociais, contudo, o contexto mundial de crise, vivenciado principalmente no período de 2007-2008 repercutiu no enfraquecimento desta política urbana, conduzindo o governo a apostar em um potencial de produção de habitação em massa. Com isso se criou um pacote habitacional, porém com participação apenas de empresários e o Ministério da Fazenda, sem a participação do Ministério das Cidades (PACHECO e ARAÚJO, 2017).

A partir do ano de 2008, as principais economias mundiais entraram em crise econômica e isso fez com que o governo brasileiro passasse a tomar medidas para que o país continuasse na rota de crescimento que vinha trilhando nos anos anteriores (CARDOSO e JAENISCH, 2017). Nesse contexto, nasceu o PMCMV com o intuito de se configurar em uma ação importante no campo econômico e social a fim de oferecer moradias para suprir a demanda histórica, ao mesmo tempo em que proporcionava crescimento econômico e geração de renda (PACHECO e ARAÚJO, 2017).

Se o contexto mundial era de crise, a construção civil foi uma das áreas escolhidas para ser estimulada e aquecer a economia. A partir do ano de 2009 foi lançado o PMCMV que teve como objetivo a construção de unidades habitacionais por meio do setor privado, mas tendo na Caixa Econômica Federal, a instituição gestora das principais fontes de financiamento do programa (CARDOSO e JAENISCH, 2017).

Conforme as discussões realizadas por Pacheco e Araújo (2017), o PMCMV trata-se de uma política econômica que incorpora os interesses do setor de construção civil e capital imobiliário/financeiro, mas, ao mesmo tempo, tem o desafio de garantir o direito à moradia digna, efetivando uma política habitacional que atenda às camadas mais pobres da população.

A liberação de recursos por meio do PMCMV contemplou a construção de um milhão de unidades habitacionais em todo o país e isso foi muito importante para o aquecimento do setor da construção civil, que se encontrava parado em virtude da crise econômica mundial desde o ano de 2008 (CARDOSO e JAENISCH, 2017).

Nessa primeira fase, o PMCMV dividiu a produção de moradias atendendo a três diferentes faixas de renda. A faixa 1 era composta por famílias com rendimentos brutos mensais até R\$1.395,00 (até 3 salários mínimos), na faixa 2 R\$1395,01 a R\$2.790,00 (acima de 3 a 6 salários mínimos) e na faixa 3, famílias com rendimento de R\$2.790,01 a R\$4.650,00 (acima de 6 a 10 salários mínimos) (PACHECO e ARAÚJO, 2017). Enquanto as faixas 1 e 2 os beneficiários eram definidos pelos governos locais com base em seus cadastros de demanda, na faixa 3, o beneficiário deveria realizar o financiamento exclusivamente junto à Caixa Econômica Federal.

O PMCMV teve um considerável desenvolvimento nesse primeiro momento, sendo que, até o ano de 2010 já haviam sido feitas todas as contratações previstas no início do programa e a Caixa Econômica Federal já possuía demanda para novas

contratações o que fez com que, em 2011 o Programa fosse novamente relançado (CARDOSO e JAENISCH, 2017).

A segunda fase do PMCMV teve como objetivo a produção de 2 milhões de novas unidades habitacionais, havendo modificações na renda bruta para cada uma das faixas atribuídas. Na faixa 1 passou-se a considerar todas as famílias com renda bruta até R\$1.600,00; na faixa 2 o intervalo de renda bruta era de R\$1.600,01 a R\$3.100,00 e na faixa 3 de R\$3.100,01 a R\$5.000,00. Essa fase do programa teve como meta priorizar as contratações destinadas para construção de moradias para as faixas de renda inferiores, que deveriam responder por 60% das contratações (PACHECO e ARAÚJO, 2017).

O sucesso do PMCMV se deveu principalmente ao fato de que houve uma rapidez na contratação e execução e também porque esse programa teve uma receptividade muito grande junto à população. Em 2011, cerca de 80% da população tinha conhecimento sobre o programa e a maioria destes também aprovava a sua execução (CARDOSO e JAENISCH, 2017).

A terceira fase do PMCMV foi lançada em 2016 tendo como meta a produção de mais 2 milhões de unidades habitacionais. Porém, essa nova etapa do programa trouxe consigo novas regras, modificando os níveis de renda bruta em cada faixa e acrescentando uma nova faixa de renda que foi designada como 1,5. Nessa nova fase, a faixa 1 era destinada a todas as famílias com renda bruta mensal de até R\$1.800,00; a faixa 1,5 correspondia a famílias com renda bruta mensal de até R\$2.350,00; Faixa 2 - a famílias com renda entre R\$ 2.351,00 e 3.600,00 e Faixa 3 - famílias com renda bruta mensal acima de R\$ 3.600,00 e até R\$ 6.500,00. Outra mudança importante nessa fase foi o fato de que apenas os beneficiários da faixa 1 passaram a ser definidos com base na demanda de cadastros dos governos locais. As demais faixas deveriam solicitar o financiamento juntamente a uma agência do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal (PACHECO e ARAÚJO, 2017).

3.1 Desenho do Sistema de Financiamento do PMCMV e seu funcionamento

O PMCMV foi criado no Governo Lula, em 2009, com o intuito de dar uma resposta frente à crise econômica internacional, que afetava a economia do Brasil além de fundamentar-se numa proposta social, para a construção de 1 milhão de moradias para famílias de classes econômicas carentes. Com isso, o governo

procurou estimular a geração de emprego por meio de investimentos de recursos na construção civil, além de buscar a superação da história insuficiência de habitação (ROMAGNOLI, 2012).

Os recursos e fontes de financiamento do PMCMV para a construção de 1 milhão de residências, provinham do Orçamento Geral da União (OGU) que arcou com a maioria dos recursos (25,5 bilhões), além de recursos do FGTS (7,5 bilhões) e 1 bilhão de reais do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

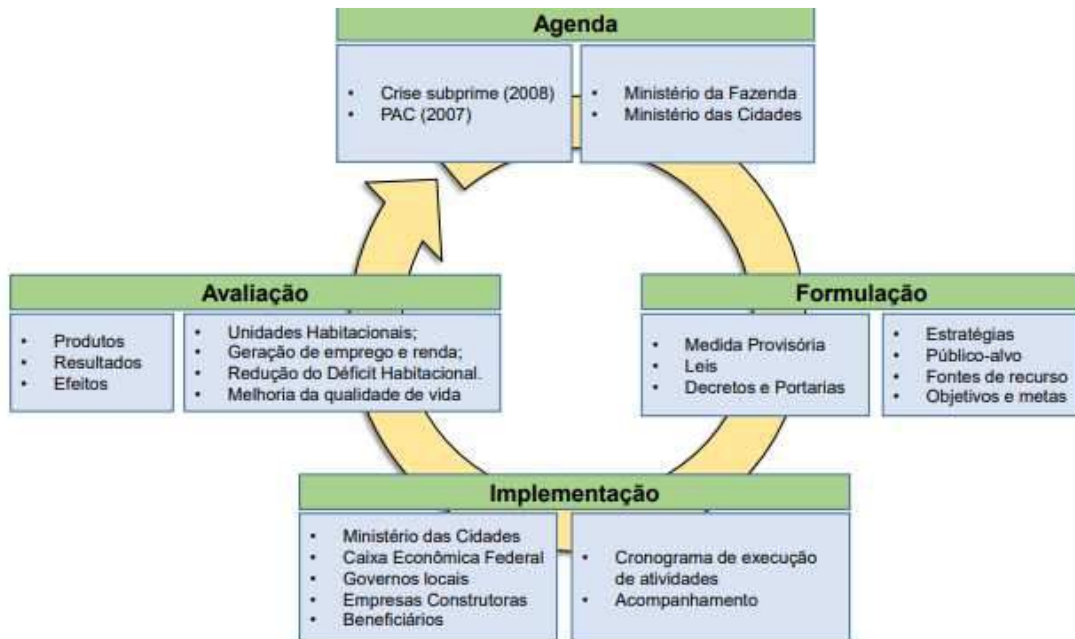
A operacionalização do PMCMV foi delegada à Caixa Econômica Federal por meio da gestão de recursos do programa. Este banco, desde o ano de 1986, com a extinção do BNH, havia passado a ser o principal agente do SFH, uma vez que passou a ser administrador do FGTS e de outros fundos voltados ao SBPE. Com a implementação do PMCMV, a Caixa Econômica passou a ser também a principal condutora de programas de habitação de interesse social (AMICO, 2011).

Conforme a política proposta pelo PMCMV, a Caixa Econômica Federal passou a exercer as seguintes atividades dentro do programa:

Atuar como instituição depositária e gestora dos recursos do FDS e FNHIS. Definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos, com base nas normas elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades. Controlar a utilização dos recursos financeiros colocados à disposição na construção dos empreendimentos habitacionais. Prestar contas e analisar a viabilidade das propostas selecionadas pelo Ministério das Cidades. Firmar contratos de repasse de recursos a estados, municípios e Distrito Federal em nome do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS). Oferecer informações ao Ministério das Cidades que permitam acompanhar a execução do PMCMV, de maneira a avaliar o seu sucesso (AMICO, 2011, p. 49)

A Figura 3 mostra de forma bastante sintetizada, conforme proposto por Moreira, Silveira e Euclides (2017) sobre o processo de funcionamento do PMCMV:

Figura 3 – Representação do funcionamento do PMCMV



Fonte: Moreira, Silveira e Euclides (2017, p. 598)

O PMCMV apresentava a classificação de subsídios diferenciados de acordo com os grupos de atendimento do programa. Os subsídios oferecidos pelo governo eram inversamente proporcionais à renda, ou seja, quanto menor a renda familiar, maior o subsídio oferecido pelo governo (ROMAGNOLI, 2012).

No caso específico da população com renda de até 3 salários mínimos – faixa 1, o subsídio fornecido pelo governo era máximo, isso possibilitava que pessoas de classes menos favorecidas obtivessem uma residência própria, com baixos valores a serem pagos na prestação. Os subsídios oferecidos pelo governo possibilitavam que o pagamento das prestações não superasse 10% do orçamento familiar mensal (ROMAGNOLI, 2012).

Moreira, Silveira e Euclides (2017) complementam que o subsídio oferecido pelo governo federal para a faixa 1 chegou a ser de 90% do valor do imóvel, sendo que a mensalidade ficou em torno de 5% da renda mensal. Isso significa que uma família com renda mensal de 500 reais durante os 10 primeiros anos do programa teria que pagar uma mensalidade de 25 reais pela sua casa própria. Isso indica que as condições de pagamento têm impacto bem pequeno sobre os orçamentos das famílias mais pobres.

Também há que se ressaltar que o funcionamento do programa era diferenciado de acordo com porte do município. Em municípios com mais de 50 mil habitantes, as empresas do setor de construção civil eram estimuladas a criarem

parcerias para a construção juntamente com poder público. O poder público, nesse processo, oferece o terreno, infraestrutura ou recursos financeiros.

Ainda de acordo com Amico (2011), o PMCMV desenvolveu uma série de aspectos institucionais, conferindo responsabilidades, como no caso de governos municipais em realizar a regularização fundiária de assentamentos urbanos e disponibilização de terrenos para os empreendimentos construção civil financiados pelo programa.

Romagnoli (2012) apresenta uma discussão detalhada a respeito da divisão dos recursos da primeira fase do PMCMV. A forma de funcionamento do PMCMV consistia na apresentação de projetos pelas empresas de construção civil junto ao agente financeiro. Este agente era o responsável em aprovar a execução dessas obras ao verificar se as exigências do Ministério das Cidades haviam sido cumpridas. As exigências a serem cumpridas pelas empresas a serem contratadas consistiam em especificação mínima de unidades e o valor máximo de aquisição da unidade habitacional (ROMAGNOLI, 2012). Para esse grupo específico o programa concentrou recursos, oriundos do OGU, no valor de 14 bilhões de reais para a primeira etapa do programa.

O PMCMV para famílias com rendimento de até 3 salários mínimos previu atendimento também com participação de entidades sem fins lucrativos, como as cooperativas (500 milhões de reais provindos do OGU) ou, no caso de trabalhadores rurais, havia possibilidade de uso de recursos do FGTS e também foram disponibilizados 500 milhões em recursos do OGU (ROMAGNOLI, 2012).

O segundo grupo era representado por municípios com até 50 mil habitantes. Para estes, havia o estabelecimento de parcerias com estados e municípios. O desenvolvimento do programa para esse grupo aconteceu com o oferecimento de 1 bilhão de reais provindos do OGU repassados por meio de agentes financeiros pertencentes ao SNH e que demonstrassem interesse em participar dos projetos.

As famílias com renda entre 3 a 6 salários mínimos – faixa 2, recebiam um subsídio parcial no financiamento de suas residências. No caso, havia redução de custos no seguro e no acesso ao Fundo Garantidor (tal fundo consiste no fornecimento de garantia de crédito para reduzir o risco das operações dos agentes financeiros). Por sua vez, os financiamentos poderiam chegar ao máximo de 30 anos com comprometimento da renda familiar de até 20%. Para esse grupo foram

alocados 7,5 bilhões de reais provindos do FGTS e 2,5 bilhões de reais da OGU (ROMAGNOLI, 2012).

Moreira, Silveira e Euclides (2017) apontam que as famílias da faixa 2 recebiam um subsídio de até 27.500 reais na aquisição da sua unidade habitacional e, por sua vez tinham juros que variavam de 5,5 a 7% ao ano.

Por sua vez, o PMCMV para famílias com renda entre 6 a 10 salários – faixa 3 apresentava facilidades como redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor. Esse grupo não é beneficiado com subsídios do governo, mas pode ter acesso mais facilitado ao crédito, principalmente por meio da utilização de recursos do FGTS (AMICO, 2011). Essas famílias da faixa 3 contavam com juros de 8,16 ao ano, que também eram mais baixos se fossem comparados a outras linhas de crédito (MOREIRA, SILVEIRA e EUCLYDES, 2017).

Desta maneira, conforme Romagnoli (2012) o PMCMV foi desenhado para atender a famílias que se encontrassem com a renda de 0 a 10 salários mínimos sendo que seus benefícios podem beneficiar tanto grupos vulneráveis da sociedade; como também famílias com maiores rendimentos mas que poderiam obter linhas de crédito mais facilitadas pelo mercado.

Moreira, Silveira e Euclides (2017) ao apresentarem uma análise mais global do PMCMV apontam que o somatório de recursos investidos ao longo das três fases do programa envolveu mais de 245 bilhões de reais. Somente na fase 2 do PMCMV foram investidos 125,7 bilhões de reais, dos quais 72,6 bilhões tiveram como fonte o OGU e do FGTS. Outros 53,1 bilhões de reais foram obtidos por meio de empréstimos com instituições financeiras, uma vez que, nesta fase, além da Caixa Econômica, o Banco do Brasil também passou a participar do programa.

A fase 3 do PMCMV foi comprometida principalmente pela crise política e econômica que assolou o país, o que causou atrasos na entrega de contratos, e a perspectiva de investimentos de 210 milhões nessa terceira fase foi reduzida para pouco mais de 83 milhões até o ano de 2016.

3.2 Resultados e consequências do PMCMV

Conforme pode ser percebido nas análises realizadas por Moreira, Silveira e Euclides (2017), o PMCMV foi a principal iniciativa do governo federal com o intuito de oferecer uma resposta para o alto déficit habitacional existente no Brasil. Esses

autores destacam que, ao longo de setes ano de atuação houve construção de mais de 4 milhões de unidades residenciais, com cerca de 10,5 milhões de pessoas beneficiadas. Este programa apresentou ainda uma cobertura de 96,1% de todo o território brasileiro, sendo desenvolvido em 5.530 dos 5.570 municípios.

Há que se ressaltar também que, em meio ao aparente sucesso do PMCMV também surgiram problemas em sua execução. Entre os problemas destaca-se a pouca qualidade arquitetônica e técnica, além da padronização e homogeneização excessivas das unidades habitacionais, desrespeitando características regionais (CARDOSO e JAENISCH, 2017). Outro ponto importante destacado por Pacheco e Araújo (2017) é o fato de que houve a construção de conjuntos habitacionais formados por 2.000 unidades padronizadas e desrespeitando aspectos de participação popular e controle social que deveriam ser aplicados no desenvolvimento desse programa.

Outros problemas identificados na análise realizada por Pacheco e Araújo (2017) os terrenos destinados à construção de unidades habitacionais se localizam geralmente em regiões periféricas, uma vez que, nestes locais são mais baratos e isso denota a primazia dos interesses privados de grandes construtoras que têm objetivo de garantir a máxima lucratividade. Contudo, a opção por terrenos em áreas mais afastadas implica também em dificuldades de acessibilidade e infraestrutura inadequada. Esse fato aumentou o custo social dos adquirentes que têm maiores despesas devido à má localização de suas habitações.

Essa redução nos custos de produção por parte das construtoras também é evidenciada na qualidade dos materiais utilizados na construção das habitações que, em um período curto de uso passam a apresentar problemas devido à qualidade duvidosa dos materiais utilizados. De acordo com as análises de Pacheco e Araújo (2017), houve um afastamento do PMCMV na perspectiva inicial proposta pela política habitacional. O que deveria ser um programa descentralizado, focado no controle social e participação popular, passou a se constituir num programa de construção habitacional massificado, caracterizando um retrocesso nos avanços sociais que haviam sido conquistados no campo da moradia. De uma certa forma, esse programa retoma a visão empresarial da política habitacional, que constrói novas moradias, mas sem levar em consideração a organização do espaço urbano e a qualidade de vida.

Outros problemas relacionados ao PMCMV referem-se ao seu desenho institucional. Este programa foi criado em sua primeira versão para construir 400 mil residências para famílias que recebiam até 3 salários mínimos (considerados como faixa 1 do programa). Nesta faixa existiam cerca de 90% do déficit habitacional no Brasil. Os grupos das faixas 2 e 3, por exemplo, apesar de representarem apenas 10% do déficit habitacional ainda respondem por cerca de 60% das residências construídas se for considerada a primeira fase do PMCMV (ROMAGNOLI, 2012).

Romagnoli (2012) destaca que a análise da situação indica que, embora o PMCMV tenha direcionado uma considerável quantia de recursos públicos na construção de residências para famílias carentes, houve um impacto pequeno frente ao déficit habitacional existente, mostrando que, o enfrentamento desse déficit envolve um aporte ainda maior de recursos públicos.

Há que se considerar que os dados de Romagnoli (2012) à época em que foram realizados contemplaram apenas informações referentes à primeira fase do PMCMV. Pesquisa mais recente realizada por Moreira, Silveira e Euclides (2017) aponta que, consideradas as três fases do programa, houve a construção de 1.740.711 unidades habitacionais para famílias da faixa 1 (38,7%); 2.200.082 unidades para famílias da faixa 2 (48,9%) e 522.438 unidades para famílias da faixa 3 (12,5%). Os resultados mostrados na pesquisa mais recente evidenciam também que há uma concentração maior do fornecimento de unidades residenciais para as faixas 2 e 3 em comparação com a faixa 1 na qual se encontra o maior déficit habitacional.

4 COMPARAÇÃO ENTRE O BNH E O PMCMV: EVOLUÇÕES E PERMANÊNCIAS

Ao ser realizada uma comparação entre o BNH e PMCMV, o que se observa é o fato de que o modelo de intervenção para resolução da questão habitacional no Brasil conservou diversas características de um programa para outro, embora tenham sido criados em momentos de realidade econômica bem diferentes (SAPORITO, 2016).

Conforme explica Saporito (2016), tanto o PMCMV quanto no BNH teve ênfase a ideia de moradia própria com aquisição de uma moradia nova. Em nenhum desses programas se visou a reciclagem ou reforma de moradias já existentes para que elas melhor se adequassem à infraestrutura necessária para servir às famílias.

Ainda de acordo com a visão de Saporito (2016), os programas habitacionais brasileiros foram desenvolvidos no intuito de oferecer moradias principalmente para famílias que não tinham casa própria. Seria importante abranger uma parcela maior da população oferecendo subsídios para reformas de residências que estivessem em condições precárias

Ainda de acordo com Saporito (2016), seria necessário que os programas habitacionais desenvolvidos pelo governo, para melhor intervir sobre a questão habitacional considerassem também o processo de espraiamento urbano. Nesse sentido não se trata apenas de construir moradias, mas sim de possibilitar o bom aproveitamento dos espaços urbanos considerando que, após serem fixadas em um ambiente urbano, as famílias possam usufruir de acessibilidade para com os serviços necessários com seu bem-estar.

Pacheco e Araújo (2017) dão continuidade a esse assunto estabelecendo uma crítica quanto ao desenvolvimento do PMCMV, mostrando que as empresas que conduziram o desenvolvimento dos projetos, visaram assegurar a lucratividade e, portanto, na construção de conjuntos habitacionais, a opção por terrenos baratos, periféricos e afastados dos principais serviços urbanos foi uma forma de reduzir os custos. Quanto ao programa habitacional financiado pelo BNH, Bonduki (2016) esclarece que também foram priorizados espaços periféricos das cidades, não se considerando aspectos importantes como a proximidade do trabalho, as áreas de lazer, a proximidade com instituições com escolas e hospitais e outras situações inerentes à qualidade de vida da população.

A qualidade das moradias oferecidas é algo questionável tanto no programa habitacional do BNH quanto no PMCMV. Para superar esse problema havia a necessidade do estabelecimento de parcerias entre o Poder Público e as empresas da construção civil que conduziram os empreendimentos de construção de moradias. De acordo com as reflexões de Saporito (2016), faltou conferir aos empreendedores responsáveis pelas construções de unidades uma maior desoneração ou redução de alguns impostos e repasses realizados ao governo. Em

troca dessas reduções poderiam ser aplicados mais recursos na construção de moradias de melhor qualidade.

Ao realizar uma comparação entre os programas habitacionais brasileiros, Saporito (2016) aponta que se percebe uma continuidade quanto ao meio usado para resolver o problema habitacional com apenas a construção de novas moradias em espaços longínquos. Com essa lógica se criaram ou agravaram-se outros inconvenientes como o aumento da área urbana e o surgimento de precariedade ainda maior em outros setores como a mobilidade, o transporte urbano e o oferecimento de serviços de infraestrutura como calçamento das ruas, rede de saneamento, iluminação pública e outros.

Mas uma vez retomando à necessidade de linhas de crédito voltadas para reformas de unidades já existentes, Saporito (2016) aponta sobre a forma de não só prover um maior número de unidades habitacionais, reaproveitando espaços já ocupados de modo que a população residente num dado espaço não seja levada a se deslocar para outro.

Outro ponto importante que revela continuidade de características da política habitacional do BNH para o PMCMV é quanto à questão da arquitetura das unidades construídas. Cardoso e Janeshi (2017) apontam que no PMCMV houve uma padronização técnica de todas as unidades a serem oferecidas. Na mesma perspectiva, Bonduki (2006) critica a política habitacional do BNH, apontando que se visava o oferecer uma moradia para as famílias, mas os projetos não respeitavam a heterogeneidade cultural e as variações climáticas/geográficas existentes nas diversas regiões do país.

Conforme pode ser verificado nas análises realizadas por Barbosa e Sthepan (2016), uma evolução percebida pelo PMCMV em comparação ao programa habitacional do BNH refere-se ao alcance efetivo de moradias para a população de baixa renda. Esses autores destacam que dos 3 milhões de unidades habitacionais construídas nas duas primeiras etapas do PMCMV, cerca de 60% foram voltadas para pessoas na menor faixa de renda, o que indica um maior direcionamento do programa para a população carente. Há que se considerar que esses autores consideram o somatório entre as unidades fornecidas para as faixas 1 e 2.

Por sua vez, o BNH teve dificuldade de atender à população carente, na qual existia o maior problema do déficit habitacional. Quanto esse programa, Kowarick

(1979) aponta que a maior parte dos empréstimos conferidos pelo BNH eram voltados para pessoas de classe média e alta.

Cardoso (2000) analisa que ao se verificar todo o período de atuação do BNH como administrador da política habitacional no Brasil, percebe-se que 33,5% das unidades habitacionais oferecidas foram direcionadas para as populações de baixa renda. Na concepção desse autor, o impacto social da política do BNH ficou comprometida principalmente porque utilizou-se de mecanismos de financiamento e correção monetária e controle de inadimplência visando lucro do programa, mesmo quando direcionado para o setor populacional de baixa renda. Há que se ressaltar, contudo, que, embora tenha tido muitos problemas, a política habitacional do BNH, até o PMCMV, foi o programa que melhor atendeu a população no sentido de reduzir o déficit habitacional.

Mesmo considerando uma maior penetração do PMCMV nas faixas mais carentes da população, os estudos realizados por Romagnoli (2012) e por Moreira, Silveira e Teixeira (2017) apontam que há uma necessidade de maior penetração na faixa 1, de famílias que recebem até 3 salários mínimos tendo em vista que o maior déficit habitacional se encontra nessa faixa. Embora o governo federal tenha oferecido condições de subsídio de até 90% do valor do imóvel com o PMCMV, a penetração desse programa na referida faixa foi de apenas 38,7% consideradas as três fases do programa. Embora seja superior ao BNH também é considerado um nível baixo de atendimento.

Nas reflexões realizadas por Oliveira (2014), destaca-se que ainda existem problemas crônicos no cenário habitacional brasileiro que não puderam ser resolvidos com os programas habitacionais. Essa pesquisadora destaca que o crescimento da população brasileira nas últimas décadas foi de 1,4% enquanto as favelas cresceram 4%. Isso significa que um número maior de pessoas estabelecido residência em moradias improvisadas, sem regularização e estrutura.

Conforme pode ser percebido no estudo realizado por Abrantes (2009) *apud* Oliveira (2014), o déficit habitacional urbano encontra-se em 82,5% em famílias com renda familiar de até 3 salários mínimos. Oliveira (2014) destaca em seu estudo, que tanto o BNH quanto o próprio PMCMV encontraram dificuldades de penetrar adequadamente as pessoas que se encontram nas faixas de renda mais carentes. Embora o PMCMV tenha um inegável direcionamento social, existe uma limitação de se implementar uma política social tendo em vista o sucateamento de órgãos

públicos e de secretarias de habitação. Por sua vez, bancos privados não se interessam em financiar habitações populares principalmente devido ao passivo ruim do país nessa área.

Oliveira (2014) ainda complementa suas discussões afirmando que as políticas habitacionais como o BNH e o PMCMV foram pensadas apenas em virtude das facilidades de acesso ao crédito e financiamento. Essa pesquisadora também ressalta a necessidade de criação de políticas para as pessoas que, mesmo diante dessas facilidades, não tem acesso ao crédito.

Ao realizar um paralelo entre o BNH e o PMCMV, Oliveira (2014) aponta que, se antes havia uma atuação do BNH como banco de segunda linha, no programa mais recente há uma privatização no processo de produção de moradias, com juros mais baixos no financiamento e perda zero, uma vez que o mutuário paga o financiamento diretamente na Caixa Econômica Federal e o mercado tem o lucro com a venda das residências.

O que se pode observar é que a principal evolução do PMCMV em relação ao BNH é que houve uma maior atração do mercado imobiliário para a produção de residências para a população de baixa renda, o que até então não acontecia nas políticas habitacionais. Mesmo assim problemas graves ainda continuam, como a distância dos conjuntos habitacionais da malha urbana compactada, infraestrutura dos conjuntos, padrões de moradia e outros aspectos (OLIVEIRA, 2014).

Pode-se dizer, conforme as reflexões de Oliveira (2014) que os maiores desafios para as políticas habitacionais futuras é sua capacidade de ampliar a concepção do mercado habitacional e este deve ser capaz de priorizar os segmentos de menor renda, integrando-os efetivamente à cidade, disponibilizando-lhes realmente o direito de moradia e qualidade de vida.

A análise dos resultados desses programas permite pensar e discutir os fóruns, congressos e pesquisa futuras a respeito de formas de gerenciamento e monitoramento de programas voltados para atender à questão habitacional, promovendo modalidades alternativas de construção de novas moradias como forma de enfrentar problemas habitacionais (MOREIRA, SILVEIRA e EUCLYDES, 2017).

Ao ser realizada uma comparação entre o processo de financiamento do BNH com o PMCV. Pode-se dizer que, no BNH, os recursos para a manutenção do programa eram arrecadados junto ao SBPE e posteriormente, o FGTS que era

gerado pela contribuição compulsória dos trabalhadores empregados. Esses recursos eram repassados para empreendedores privados e para as COHABS que se responsabilizavam em conduzir as obras. No caso do PMCMV, as principais fontes de financiamento eram o OGU e o FGTS; a Caixa Econômica Federal, como instituição responsável na gestão desses recursos se responsabilizava em firmar contratos junto a Estados, Distrito Federal e Municípios em nome do SNHIS. Também no PMCMV, os empreendedores interessados em conduzir as obras deveriam apresentar os projetos ao agente financeiros e, uma vez, aprovados os recursos eram liberados para a execução.

Ao serem comparadas ambas as políticas habitacionais, pode-se perceber que revelam semelhanças quanto à forma de transferência de recursos públicos para o setor de construção civil. Ambos os programas utilizaram os recursos do FGTS e tiveram um banco como agente administrador dos recursos voltados ao financiamento. Embora os programas beneficiassem, com as linhas de crédito, famílias de classe média, um ponto importante se encontra na penetração dos programas de habitação junto às classes mais pobres.

No caso do BNH, a partir de 1975, apenas famílias com renda igual ou superior a 5 salários mínimos podiam ser beneficiárias do BNH, o que apartou o programa da camada em que se encontrava o maior déficit habitacional (até 4 salários mínimos). Por sua vez, o PMCMV possibilitou inclusão de famílias com rendas familiares reduzidas (até 3 salários mínimos) e, por sua vez, o subsídio de até 90% pelo programa fazia com que a prestação da residência não comprometesse a renda das famílias mais pobres. Desta forma, a análise permite dizer que a estrutura do PMCMV, separando famílias por classes de renda e oferecendo formas de subsídios mais vantajosas para as classes mais carentes, apresenta uma maior penetração no oferecimento de moradias para pessoas de classes menos favorecidas, cujo déficit de moradia é maior.

5 CONCLUSÃO

Ao longo deste estudo, procurou-se buscar resposta sobre como o BNH enquanto instituição fundada para administrar recursos destinados à construção de unidades habitacionais no período de 1964-1986 respondeu ao déficit habitacional no Brasil. Em outro extremo, destaca-se como o PMCMV no período de 2009-2016 também desenvolveu formas de aplicação de recursos públicos no setor da construção civil de modo a promover crescimento econômico e resposta ao déficit histórico de moradias.

Os resultados indicam que a construção do BNH se tratou de uma evolução importante no cenário das políticas habitacionais no Brasil, principalmente ao se buscar a superação do clientelismo que até então predominava nesse setor, optou-se então por um modelo empresarial de gestão. Por sua vez, o modelo proposto pelo PMCMV busca investimento de recursos visando tanto a criação de empregos na iniciativa privada como o fornecimento de subsídios que promovem facilidades na aquisição de unidades habitacionais por parte da população de baixa renda.

A fim de criar uma política mais abrangente, o BNH passou a utilizar as fontes para os recursos junto ao SBPE e, posteriormente, o FGTS. O modelo utilizado consistia em repassar os recursos para empreendedores privados que construíam as residências e financiavam para a população. O PMCMV atua em um modelo semelhante, utilizando como fonte de recursos o OGU e o FGTS e tendo na Caixa Econômica Federal o banco responsável pela gestão desses recursos.

O modelo implementado pelo BNH foi capaz de aquecer a economia, principalmente pelo estímulo à construção civil, a partir da transferência de dinheiro público para a iniciativa privada. Na mesma perspectiva, o PMCMV deu resposta econômica com o aquecimento da economia a partir da geração de empregos na construção civil em um momento de crise econômica mundial que trazia repercussões negativas para a economia brasileira.

Embora consistisse em gerir um modelo inovador para resolver o déficit habitacional, o BNH foi incapaz de responder adequadamente à resolução do déficit de moradia, tendo em vista que seus recursos foram direcionados majoritariamente para camadas mais abastadas e as pessoas com maior necessidade de residência se concentravam em camadas mais pobres. Apenas 33,5% das residências construídas no período de atuação do BNH foram direcionadas para a população

de baixa renda o que indica pouco impacto sobre as necessidades de moradia dessa faixa econômica da população.

O PMCMV trata-se de outro programa habitacional brasileiro que teve considerável impacto no fornecimento de moradias. Diferentemente do BNH, houve maior penetração desse programa em faixas econômicas mais carentes. Porém se forem consideradas apenas famílias da faixa 1, pode-se perceber que 38,7% das unidades produzidas foram direcionadas para esse público, o que revela ainda ineficiência em resolver o déficit habitacional. Esse programa se torna mais abrangente para a população de baixa renda, uma vez que oferece subsídios de até 90% e juros mais baixos, além do fato de que, no contexto mais recente houve um controle dos índices inflacionários, o que não trouxe aumentos que inviabilizaram o pagamento de prestações como aconteceu no passado com o BNH.

O sucateamento de órgãos públicos e a falta de recursos faz com que a população mais pobre com renda de até 3 salários mínimos ainda tenha um acesso restrito aos programas habitacionais.

A comparação entre ambos os programas evidencia a permanência de erros do BNH que tiveram continuidade no PMCMV. Entre tais erros destaca-se a falta de planejamento sobre os espaços ocupados, concentrando a população mais pobre nas periferias e longe do acesso a recursos urbanos importantes, a falta de qualidade técnica das unidades habitacionais e o processo de padronização da produção que desrespeita as características específicas de cada realidade.

A literatura demonstra que existe a necessidade de que os programas habitacionais futuros a serem desenvolvidos no Brasil considerem um melhor planejamento sobre o processo de crescimento das cidades, evidenciando a necessidade de não somente oferecer moradia, mas também de que essa moradia proporcione qualidade de vida e não contribua para aumentar ainda mais os problemas urbanos de mobilidade e infraestrutura precária dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

- AMICO, F. D. **O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal**. 2011. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261251530.LivroCAIXA_T_0_033.pdf. Acesso em 25 nov. 2019.
- AZEVEDO, S., ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, 116 p.
- BARROS, L. T. **A trajetória da política nacional de habitação pós-BNH e o problema do lugar dos estados**. 2013. Disponível em: http://revistapensar.com.br/engenharia/pasta_upload/artigos/a101.pdf. Acesso em 3 set. 2019.
- BOTEGA, Leonardo. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, Paraná, n. 17, p. 66-72, Ano VIII. 2º semestre de 2007.
- BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. 2006. Disponível em: http://usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em 20 ago. 2019.
- CARDOSO, A. L. **Política habitacional no Brasil**: balanços e perspectivas. 2000. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf. Acesso em 20 ago. 2019.
- CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. **Mercado Imobiliário e Política Habitacional nos governos de Lula e Dilma**: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. XVII ENANPUR, São Paulo, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.1/ST%205.1-03.pdf. Acesso em 25 out. 2019.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Banco Nacional de Habitação**. 2019. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>. Acesso em 20 ago. 2019.
- KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.p.50
- MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R.; EUCLYDES, F. M. **Minha casa, minha vida em números: quais conclusões podemos extrair?** IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, João Pessoa/PB, 24 e 25 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0594-613-minha-casa.pdf>. Acesso em 25 nov. 2019.
- OLIVEIRA, V. F. Do BNH ao Minha Casa Minha Vida: mudanças e permanências na política habitacional. **Caminhos de Geografia Uberlândia**, v. 15, n. 50 Jun/2014 p. 36–53
- OLIVEIRA, G. A. S. **A política habitacional no Brasil desde a criação do sistema financeiro de habitação até o programa Minha Casa Minha Vida em**

idades médias: um estudo preliminar sobre Santa Cruz do Sul, RS. VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. UNISC, 2015.

PACHECO, D. S.; ARAÚJO, D. M. **Programa Minha Casa Minha Vida:** uma análise crítica de suas tendências e resultados a partir de estudos e produções técnicas sobre o programa. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 22 a 25 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo11/programaminhacasaminhavidamaanalisecriticadesuas tendencias e resultados a partir de estudos e producoes teoricas sobre o programa.pdf>. Acesso em 25 out. 2019.

PAULO JÚNIOR, L. **A história do BNH – Banco Nacional de Habitação.** 2015. Disponível em: <https://www.resimob.com.br/a-historia-do-bnh-banco-nacional-de-habitacao/>. Acesso em 03 set. 2019.

REYNOLDS, C. W.; CARPENTER, R. T. Financiamento à habitação e distribuição de riqueza no Brasil. **Rev. adm. empres.** vol.17 no.5 São Paulo Set./Oct. 1977.

ROMAGNOLI, A. J. **O programa Minha Casa Minha Vida:** continuidade, retrocessos e permanências. 2012. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/artigoalexandrermagnoli.pdf>. Acesso em 25 nov. 2019.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil 1964/1998.** Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, B. M.; SILVA, H. M. Considerações sobre a dinâmica da construção habitacional: um destaque para a conjuntura política e econômica do Brasil. **Geographia Opportuno Tempore**, Londrina, v. 2, n. 3, p. 17-30, 2016.

SAPORITO, J. T. **Análise do Programa Minha Casa Minha Vida para empreendimentos voltados para famílias na faixa 1 do programa.** São Paulo, 2015 (Monografia – MBA em Economia Setorial e Mercados, com ênfase em Real State)

SILVA, M. L.; TOURINHO, H. L. Z. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica habitacional. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 401-417, nov. 2015.