

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**QUESTÃO HABITACIONAL BRASILEIRA: UMA  
ABORDAGEM HISTÓRICA**

Ana Luísa Pereira dos Reis

Matrícula: 110051062

Orientador: Prof. Carlos Pinkusfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

# **QUESTÃO HABITACIONAL BRASILEIRA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA**

Ana Luísa Pereira dos Reis

Matrícula: 110051062

Orientador: Prof. Carlos Pinkusfeld

**As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.**

## **RESUMO**

A desigualdade territorial é uma característica marcante dos chamados países em desenvolvimento, principalmente nas áreas urbanas. Esses países foram profundamente afetados pelos fluxos migratórios oriundos do processo de industrialização e urbanização. Além disso, a competitividade entre as cidades e a proeminência de políticas neoliberais acentuou o processo de informalidade habitacional, segregando parcelas da população. A correção do déficit habitacional passou a ser uma questão importante e central em muitos desses governos de países em desenvolvimento.

No Brasil, desde a década de 1930 o Estado tem a questão habitacional como um de seus pontos de preocupação e busca soluções para amenizá-la. Este esforço se mostra com maior ênfase a partir do Governo Militar com o BNH. Contudo, nenhuma política ao longo do tempo se mostra capaz de realmente corrigir o problema, embora muitas políticas tenham viabilizado a aquisição da casa própria para milhões de famílias. Este modelo foi substituído e modificado por diversas oportunidades com pouco ou nenhum sucesso.

O Governo Lula, trouxe uma melhora na distribuição de renda e na economia, bem como na política habitacional. O Programa Minha Casa Minha Vida surge destacadamente como medida de combate a crise econômica de 2008, com o intuito de servir como política anticíclica. Busca, contudo, também resolver ou amenizar o problema habitacional. Porém, alguns fatores fizeram com que, apesar de alguns avanços, o programa não seja plenamente capaz de combater o déficit habitacional.

## **Sumário**

INTRODUÇÃO .....	6
CAPÍTULO 1: A questão habitacional em países em desenvolvimento e a formação do mercado imobiliário informal .....	8
A competitividade das cidades e o aumento da desigualdade territorial .....	8
Aumento da habitação informal nas cidades de 3º mundo.....	10
Abordagens internacionais e mudança de paradigmas.....	13
CAPÍTULO 2 – A história da questão habitacional no Brasil .....	17
Pré-BNH.....	17
O Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional da Habitação .....	21
Pós BNH: Sarney, Collor, Itamar e FHC .....	27
CAPÍTULO 3 – Minha Casa Minha Vida.....	30
O governo Lula .....	30
O Programa Minha Casa, Minha Vida .....	34
Resultados e avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida.....	36
CONCLUSÃO .....	44
BIBLIOGRAFIA.....	46

## **INTRODUCAO**

As políticas de habitação governamentais pautadas na concessão e facilitação de crédito ou subsídios são tema recorrente no cenário atual brasileiro, assumindo não somente grande relevância socioeconômica, como também papel de extrema relevância no cenário político brasileiro. Contudo, não é recente o debate no que diz respeito ao acesso à habitação e moradia como, reconhecidamente, um direito do cidadão e o papel que o Estado possui na distribuição e efetividade deste direito.

Tais pol[íticas ganham destaque em contextos de países em desenvolvimento nos quais o Estado tem como grande desafio a alocação e direcionamento de investimentos em determinados setores socioeconômicos ao longo de seu processo de industrialização e crescimento. O processo de industrialização tardia característico desses países tem como marca uma centralização territorial acelerada e intensos fluxos migratórios que aprofundam uma desigualdade sócio territorial, na medida em que a excessiva demanda por terra gera um amplo mercado imobiliário informal, bem como ocupação de terras em áreas remotas.

O problema da habitação vai além da questão da ocupação inicial de território e permeia discussões sobre a especulação imobiliária e aliança de interesses do capital local/internacional aos do Estado, ganhando contornos políticos. A liberalização financeira observada como tendência mundial nas décadas mais recentes também assume caráter relevante nessa problemática. Apesar desta estimular a concessão de crédito e potencial de alavancagem, que pode se refletir num aumento do investimento e criação de um sistema financeiro desenvolvido, isto por si só não garante a concessão de crédito a longo prazo e ainda o direcionamento do investimento e comportamento do mercado para a solução de problemas como o da habitação para pessoas de baixa renda ou infraestrutura urbana. Mais do que isso, a liberalização levada ao limite pode forçar a eliminação de políticas e instrumentos de coordenação de investimentos voltados ao desenvolvimento.

O debate teórico em torno da dinâmica imobiliária e de acumulação do setor habitacional começou a ser mais profundamente desenvolvido no Brasil a partir dos anos 80. Contudo, desde a década de 30 e governos populares políticas habitacionais tem espaço no cenário brasileiro. Em 1946 foi fundada a chamada Fundação da Casa Popular, primeira instituição nacional voltada para o acesso a residências às populações de baixa renda. O cenário histórico de políticas habitacionais brasileiras apresenta uma série de mudanças

e transformações, não somente nos órgãos e instituições responsáveis, como na abordagem, formato dado a essas políticas e postura adotada pelo Estado, mais ou menos ativo, e do sistema financeiro.

O trabalho visa, portanto, apresentar e analisar os principais fatos da história da política habitacional no Brasil, buscando identificar limitações e avanços. Tais avanços não se mostraram capazes, entretanto, de solucionar de maneira estrutural a questão habitacional brasileira, que afeta de forma primordial a população mais pobre.

## **CAPÍTULO 1: A questão habitacional em países em desenvolvimento e a formação do mercado imobiliário informal**

Por várias décadas, os estudos quanto às causas e consequências do déficit habitacional estiveram relacionados ao crescimento urbano e ao movimento migratório, sendo a desigualdade territorial urbana uma consequência do deslocamento da população pobre que deixava o campo em busca de oportunidades nas cidades. O estudo mais aprofundado sobre a formação de um mercado imobiliário informal associado à questão habitacional nas cidades permaneceu em segundo plano em um primeiro momento.

Nos Brasil, estudos iniciais referente a dinâmica imobiliária e o padrão de concentração do setor habitacional surgiram nos anos 80. Autores como Cândido Malta (1985/1986), defendem que as limitações do capitalismo dependente do Brasil explicam o investimento na especulação imobiliária. Já a abordagem de Carlos Lessa e Sulamis Dain (1984), por exemplo, destaca o caráter político no setor imobiliário, que se estabelece na aliança entre o interesse do capital local e o Estado. O estudo de Kandir (1983) destaca a existência de um padrão especulativo impactado pela cíclica alta e queda de juros. O autor atribui tal dinâmica à baixa regulamentação pública do setor, fato que permite mudanças no uso do solo, de acordo com articulações de agentes econômicos e Poder Público. Vargas (1979) aponta dois aspectos que impactam na produção de moradias: “relações arcaicas” na propriedade privada e ao atraso nas técnicas de construção civil.

Somente no ano 2000 surgem as pesquisas mais específicas sobre o mercado imobiliário informal, os crescentes assentamentos irregulares. O trabalho de Abramo (2000/2003) apresenta uma teoria econômica sobre as favelas. O estudo de Baltrusis (2000) chama a atenção à existência de um segmento de mercado imobiliário, um submercado informal, voltado para atender uma população de baixa renda sem acesso a programas governamentais de habitação.

### **A competitividade das cidades e o aumento da desigualdade territorial**

Durante o século XX verifica-se importante modificação na distribuição da população urbana, até meados do século a concentração nas cidades era de aproximadamente 30%, na década de 90 este índice chegou a 80%. Através dos anos a necessidade de reprodução



do capital produtivo se consolidou, acirrando a disputa territorial urbana e fazendo crescer o número de assentamentos irregulares nas cidades.

Há também uma mudança do modelo de cidade. No início do século XX o modelo moderno de cidade se que se instalou estava apoiado nas atividades de produção fordista, no qual o Estado central determinava os rumos do desenvolvimento econômico e por consequência a utilização do espaço urbano. Mais recentemente, na chamada sociedade pós-moderna aprofundam-se os problemas de exclusão social, numa sociedade na qual a cidade se guia e busca a inserção rápida no circuito da nova economia urbana. (DANIEL, 2001, P. 80)

Alguns fatores apontados para o aumento da desigualdade territorial são: determinações de ordem econômica, com acirramento da competição intercapitalista; transformações tecnológicas; decisões políticas que incluíram abertura produtiva comercial, financeira e de mercado. Todo este conjunto de fatores impactou fortemente nas populações urbanas e conseqüentemente na ocupação territorial. Ao se observar a forma de estruturação de zonas de moradias nas cidades da fase pós-fordista, verifica-se claramente a polarização de classes sociais na ocupação de espaços. Populações de baixa renda e imigrantes vivem de forma precária próximos a áreas altamente elitizadas. (DANIEL, 2001, P. 80)

A forma desordenada como espaços urbanos foram ocupados geraram a fragmentação das cidades, bem como, conduziram ao agravamento da segregação sócio territorial no espaço urbano. Tal situação impacta fortemente na geração de conflitos, aumento da violência e crescimento da pobreza urbana. (SCOTT, 2002. P. 21)

As estratégias adotadas por muitos governos de oferecer vantagens fiscais e isenções, embora seja capaz de atrair grandes grupos econômicos e investimentos para cidades, acarretam na perda de arrecadação de tributos, impactando na capacidade de investimento em obras de infraestrutura básica. As políticas públicas vêm deixando de exercer seu papel proteção social e provisão direta de serviços públicos, para concentrar-se na promoção econômica competitiva. (FERNANDES, 2002, P. 80)

Os grandes centros urbanos continuam atraindo numeroso contingente populacional, porém os gestores públicos estão mais focados em criar ambientes competitivos, geradores de negócios. A problemática da desigualdade sócio territorial vem sendo tratada por políticas habitacionais, em geral compostas de programas de reurbanização de

favelas, regularização de loteamentos clandestinos e facilitação de crédito para financiamento de novas moradias, somados à flexibilização de legislações para captação de recursos para financiamento das ações citadas. Estas ações representem melhorias, porém são programas paliativos. (FERNANDES, 2002, P. 82)

Dentro do cenário brasileiro, desde os anos 80 há programas regulares de urbanização e regularização de favelas. Embora haja resultados positivos, estes programas habitacionais não foram capazes de reduzir a desigualdade sócio territorial por si só. O que de fato se observa é o contínuo crescimento no número de assentamentos irregulares. A consolidação dos assentamentos irregulares estabelece uma rede economia informal, “economia de necessidade” que está em muitos casos está associada ao crime organizado. Este cenário se tornou comum principalmente no chamados países em desenvolvimento, que viveram seu período de urbanização e industrialização já na sociedade pós-fordista e acabam sendo as principais vítima do processo de competitividade entre cidades. (SOUZA, 2000, P. 47)

### **Aumento da habitação informal nas cidades de 3º mundo**

A grande maioria dos países de terceiro mundo e os classificados como “em desenvolvimento” apresentam cidades com grandes assentamentos irregulares, nos quais uma população de baixa renda mora de forma precária em áreas com pouca ou nenhuma ação de política pública social. Resultados publicados no relatório *The Challenge Of Slums* elaborado pela Un Habitat, agência integrante da Organização das Nações Unidas (ONU), indicava que em 2001 um bilhão de pessoas viviam em assentamentos irregulares. A mesma pesquisa estimava que em 2010 este número seria de dois bilhões.

A quantidade de pessoas vivendo em assentamentos informais vem em um movimento de crescimento contínuo. Este aumento justifica-se pela migração de populações de áreas agrícolas para os centros urbanos. A situação dos países pobres agrava-se porque estes centros urbanos não apresentam condições estruturais de absorver a população. Vê-se uma necessidade urgente de políticas sociais para acomodação das populações envolvidas nos movimentos migratórios. Estas populações impactam no desenvolvimento econômico dos países, por constituírem uma mão de obra barata e assumirem papel de empreendedores, porém a ausência de programas de inclusão social interfere na capacidade produtiva destes trabalhadores. (SCOTT, 2002. P. 20)

A globalização impactou no aumento de competitividade entre as cidades. Para que países pobres e em desenvolvimento se tornassem competitivos e fossem capazes de atrair investidores e conglomerados internacionais, muitos governos passaram a deslocar os recursos de políticas sociais e de infraestrutura básica para aplicar em infraestrutura de ponta, além disso muitos optaram por conceder incentivos tributários que reduziram arrecadações. Tais políticas econômicas geraram um ambiente onde as principais cidades de países pobres convivem com um cenário de grande desigualdade. Neste cenário observa-se de um lado a alta tecnologia, conglomerados modernos e executivos com altos salários, e do outro lado um grupo populacional de baixa renda, ocupando assentamentos de forma improvisada. Este desequilíbrio pode ser percebido no aumento da pobreza urbana, crescimento de favelas e de conflitos urbanos. A literatura denominou esta condição como “cidade dual” ou “cidade fragmentada”. (ACIOLY, 2003)

Importante destacar que o maior empobrecimento urbano não justifica por si só o crescimento dos assentamentos informais. O aumento no número de habitações irregulares é uma das consequências de governos que deixam de exercer a função de garantidora do bem-estar social, reguladora e distribuidora de recursos. (SMOLKA, 2003, P. 04)

A busca de soluções para a problemática dos assentamentos irregulares e favelas tem variado ao longo do tempo e de acordo com a linha de governo do país. Algumas práticas passaram desde ignorar tais assentamentos à adoção de medidas de erradicação destas áreas, com políticas de urbanização, regularização e geração de conjuntos habitacionais.

A corrente neoliberal, por exemplo, defende que o mercado urbano possui condições de encontrar seu equilíbrio sem interferências do Estado. Este equilíbrio geraria naturalmente maiores oportunidades para a população de baixa renda que poderiam ter melhores condições de vida e moradia. Esta expectativa não se cumpriu e, na realidade o que ocorreu foi um crescimento na ocupação irregular das grandes cidades.

Em sua fase inicial, a política de geração de moradias para população de baixa renda ficou centralizada no Estado, que atuava como administrador e financiador do programa habitacional, não sendo, entretanto, capaz de atender a demanda. Visando a diminuição de custos adotou-se programas de auto empreendimento na construção de moradias, onde se utiliza a mão de obra do futuro morador, ainda assim o ritmo de crescimento das favelas continuou alto. A alternativa adotada por alguns governos foi a flexibilização da

legislação, descentralização de políticas e programas habitacionais. (VALLADARES, 1985, P. 35-37)

Valladares (1985) afirma que a adoção de programas alternativos de moradia para população carente não é uma prática recente e também não se restringe a países de terceiro mundo. Um dos exemplos citados é da política habitacional de ajuda mútua dos trabalhadores, desenvolvida na Alemanha no momento de transição para economia capitalista. Durante os anos 30, no contexto dos Estados Unidos em grande depressão econômica, altas taxas de desempregados e a crescente insatisfação social, em uma agência do governo da Pensilvânia foi desenvolvido também um programa direcionado aos trabalhadores desempregados da área de mineração. Este programa visava estimular a ida destas pessoas ao campo, onde formariam comunidades autossustentáveis. Outro exemplo refere-se a um programa de autoconstrução de moradias, adotado em Porto Rico, nos anos 40, que gerou mais de 40.000 unidades habitacionais.

Na década de 1970 a solução do Estado para o problema de habitação irregular urbana limitava-se a repressão e combate aos assentamentos. No pós-guerra as principais cidades de países do terceiro mundo se tornaram atrativas para investidores. Um grande contingente de população se desloca para estas cidades em busca de melhores condições de vida. As cidades não estavam preparadas para absorver esta população e o Estado não desenvolveu políticas para apoio social. Neste cenário acontece aumento no número de loteamentos irregulares e de favelas. No final de 1970 as favelas eram percebidas como uma situação permanente, não mais associada à questão migratória, sim como resultado do empobrecimento da população. Na medida em que acontecia a valorização de áreas urbanas, a população de baixa renda foi sendo deslocada para periferia, ocupando loteamentos irregulares e favelas. (ACIOLY, 2003)

Em uma revisão histórica, observa-se que até meados da década de 80, os governos centrais cuidavam diretamente das questões de habitação e infraestrutura urbana. Neste período o combate a favelização se dava com a implantação de projetos de moradia popular, ampliação de infraestrutura, criação de bancos de terras para empreendimentos em novos bairros. Esta política deixou de ser praticada por ser muito dispendiosa para atender a demanda sempre crescente. (ACIOLY, 2003)

No Brasil os programas de moradia popular eram conduzidos sempre de forma centralizada pelo governo federal até 1984. O órgão responsável por executar esta política

era o Banco Nacional de Habitação (BNH), extinto em 1986. Ainda na década de 80 ocorreram ações alternativas ao modelo centralizado. Tais ações eram conduzidas pelos governos estaduais ou municipais, visando atender a pressão de moradores dos assentamentos irregulares. De modo geral limitavam-se a desenvolver melhorias nas favelas e garantir a regularização de posse de terrenos ocupados.

Na década de 90 acontece um movimento de descentralização na gestão urbana, cabendo aos municípios conduzir políticas e programas. Essa mudança acompanha a nova lógica de economia mundial, tendo como foco a “produtividade da economia urbana”. Nesta fase foi possível identificar ações consideradas como casos de sucesso, classificada por agências internacionais de financiamento como a World Bank e a UN-HBITAT como “práticas exitosas em habitação”. (ACIOLY, 2003)

### **Abordagens internacionais e mudança de paradigmas**

As ações empreendidas em diferentes países para tratamento e combate aos assentamentos urbanos irregulares não podem ser associadas somente as decisões e orientações específicas de cada governo. Agências internacionais de financiamento também orientavam, de certa forma, a políticas dos países.

Em meados dos anos 70, o Banco Mundial estabelecia como prioridade de financiamento, projetos relacionados à infraestrutura de setores elétrico e de transportes. A orientação se pautava no princípio de que o desenvolvimento econômico promoveria oportunidades de crescimento e melhoria na distribuição de renda, proporcionando o enfrentamento natural da situação de pobreza nos países de terceiro mundo. Já o Banco Interamericano de Desenvolvimento estabeleceu em 1975 uma linha de financiamento para programas de construção de conjuntos residenciais. (CARDOSO, 2003, pg 10)

Importante ressaltar que, neste período e por vários anos, a percepção de várias organizações oficiais era de que as favelas e assentamentos irregulares deveriam ser combatidos e erradicados por serem foco de desordem e marginalidade, por esta razão a opção deslocar a população destes assentamentos para conjuntos nas periferias das cidades. Gradativamente, tais percepções se mostraram falsas e as agências de financiamento e desenvolvimento urbano passaram a estimular os governos a patrocinarem crédito barato, orientação técnica, liberação terra barata, segurança e

infraestrutura, aos moradores de favelas e assentamentos. (VALLADARES, 1985, pg 33-39)

Na década de 80 a América Latina iniciava o processo de redemocratização e, no mesmo período, inicia-se o movimento de descentralização da políticas de habitação. Simultaneamente, vários países de terceiro mundo enfrentavam grande endividamento internacional e alta inflacionária. A orientação de agências internacionais de financiamento, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) era no sentido de que estes países adotassem programas e reajuste econômico, o que agravou o empobrecimento da população e a segregação social. (CARDOSO, 2003, P. 10)

No mesmo período ganhava força a corrente que defendia a presença mínima do Estado, defendendo ideia de que o mercado teria a capacidade de se auto equilibrar e encontraria soluções para os desequilíbrios urbanos. Sem a presença centralizadora do Estado, os governos locais, apoiado por agências internacionais passaram a desenvolver políticas alternativas, com ênfase em projetos que reduzissem custos e absorvessem mão de obra local. (CARDOSO, 2003, P. 10)

A Conferência Habitat, realizada no Canadá em 1976, representou um marco na mudança de paradigma nas políticas habitacionais. Neste evento, especialistas começam a reavaliar a eficácia dos programas de erradicação de favelas, recomendando como alternativa mais adequada a reurbanização e regularização dos assentamentos. Contudo, esta nova diretriz só foi aplicada na prática em 1990 quando o Banco Mundial colocou o tema como estratégia para diminuir os problemas sociais causados pelos ajustes econômicos impostos aos países endividados. A divulgação de Urban Policy And Economic Development na Agenda for 90's enfatizava o aumento da produtividade da economia urbana como forma de combater a pobreza. Como resultado destaca-se que programas locais de reurbanização, melhorias em infraestrutura e regularização ganharam força. Por outro lado verificou-se um aumento de competitividade entre as cidades. (CARDOSO, 2003, P. 12)

De acordo com Valladares (1985) a adoção de programas alternativos e de autoajuda trouxeram algumas vantagens significativas na administração da problemática de habitação irregular, destacando-se:

- maior flexibilidade destes programas permitia melhor adaptação aos interesses, diferenças culturais e padrão financeiro das famílias envolvidas;
- incentivava o exercício da autogestão na produção das próprias moradias;
- redução do custo de produção por não envolver construtoras com expectativa de lucro;
- maior proximidade entre as famílias atendidas e os representantes de órgãos públicos municipais.

Os programas de melhorias com ênfase na autoajuda se consolidaram e foram amplamente aplicados. Esta popularidade não isentou de críticas, ainda de acordo com o mesmo autor, entre as quais, as que se seguem:

- esta modalidade não representava a ter acesso a liberdade de construir, meramente refletia uma estratégia de sobrevivência;
- com projetos de autoconstrução o Estado estaria transferindo sua responsabilidade para população mais carente;
- lentidão para levantamento de moradia;
- valorização da terra e das habitações que poderia inviabilizar a permanência dos mais pobres;

Além de programas de construção de moradia, reforçou-se a importância de estabelecer um programa de regularização de propriedade, uma vez que sem a posse oficial, não teria acesso a recursos de investimento.

Os programas de urbanização em favelas a regulação de posse não representaram a solução definitiva para a situação de exclusão territorial.

Os programas apontados como “boas práticas” não necessariamente são os mais adequados para todos os lugares. Alguns apresentam alto custo, são específicos e, em muitos casos, atendem a interesses de governos. No caso do Brasil, o estudo realizado de Assentamentos Humanos FAUUSP sobre parâmetros de urbanização de favelas, revelou que há imensa diversidade de técnicas e soluções aplicadas entre as milhares de favelas no Brasil, portanto não se pode esperar uma padronização que se aplique em todos os casos.

Os autores Durand Laserv e Clere (1996) afirmam que a aplicação de programas de melhorias em favelas não implica em uma reversão do desequilíbrio urbano e exclusão

social. Em sua obra, os estudiosos apontam três possíveis resultados a partir adoção de um programa de melhoria:

- Situação se deteriora por gerar despesas extras para a família ou por com a melhoria há uma valorização, atraindo moradores mais abastados que substituem os antigos. Nesta situação o Estado está ausente após a intervenção;
- Situação se estabiliza e os moradores conseguem se capitalizar, porém não o suficiente para superar a exclusão territorial;
- Situação melhora e os moradores se adaptam às melhorias, os assentamentos são regularizados e um bairro se organiza.

Assim, os assentamentos informais deixaram de percebidos como problemas e passaram a ser vistos como parte da solução, uma vez que soluções tradicionais de construção de conjuntos habitacionais nas periferias são limitadas valorizando mais os programas ações espontâneas e de autoprodução.

Na maior parte dos países de terceiro mundo, a aplicação de programas alternativos ainda não se consolidou amplamente e existem como uma complementação aos programas de produção de moradia, mesmo assim não atendem a demanda crescente.



## **CAPÍTULO 2 – A história da questão habitacional no Brasil**

No Brasil a questão habitacional passou a ser reconhecida por parte do Estado e encarada como uma questão social, a qual o mercado não é capaz de suprir por si só, a partir de 1930 com o Governo Vargas. Durante o período de 1930 a 1964 foram adotadas políticas públicas visando suprir as necessidades habitacionais da população, sendo os IAPs e a Fundação da Casa Popular os principais meios de atuação e financiamento. Embora não tenha havido expressivo impacto sobre o déficit habitacional, foi um período importante historicamente no que diz respeito a questão, visto que representou o reconhecimento do problema por parte do Estado.

No segundo período, de 1964 a 1986, houve uma evolução da atuação das políticas habitacionais, que passaram a ser vista como importante plataforma política para controle social. Foi criado o BNH, principal responsável pelos programas de financiamento habitacional, bem como fundos específicos foram direcionados para a questão habitacional. O BNH, apesar de responsável pela criação de milhares de unidades habitacionais, nunca foi capaz de suprir toda a demanda por moradias populares. O processo de urbanização, inflação e valorização imobiliária dificultaram a efetividade das políticas.

O último período apresentado, que corresponde aos anos de 1986 à 2003, não apresenta mudanças significativas. Durante esse período a questão habitacional esteve em segundo plano, sendo o crescimento econômico e a luta contra a alta inflação as prioridades dos governos da época.

Assim, apesar de esforços do Estado desde que começou a intervir na questão habitacional, ela permanece ainda sem solução e o déficit habitacional segue em crescente.

### **Pré-BNH**

O cenário brasileiro desde a proclamação da república tinha por característica o incentivo público ao mercado agroexportador, sendo a questão habitacional e de distribuição do solo delegada ao setor privado. Com isto, empresários imobiliários e a oligarquia agraria

atuavam livremente conforme seus interesses, gerando segregação territorial da população de baixa renda. (BONDUKI, 1982)

Com o avanço do processo de urbanização brasileiro, marcado pelo crescimento populacional de centros urbanos (em especial Rio de Janeiro e São Paulo) e grande fluxo de imigrantes europeus no Brasil, houve um aquecimento do mercado imobiliário que passou a despertar interesses como forma lucrativa de investimento. O inquilinato se tornou prática constante, afetando a maior parte da população urbana, estima-se que em 1920 cerca de 90% da população brasileira era inquilina (BONDUKI, 1982).

A ausência de financiamento para imóveis próprios, baixa oferta de novas moradias e alta demanda, tornaram o mercado imobiliário nacional extremamente concentrado e dependente do inquilinato. Havia uma permissividade a extorsão do inquilino que logo gerou um processo inflacionário nos preços de alugueis. Os despejos e aumentos de aluguel se fizeram comuns, sendo seu principal alvo a população de baixa renda, habitantes de cortiços e moradias precárias. Como tentativa de controlar este cenário, foi criada posteriormente a Lei do Inquilinato, que tinha por premissa o congelamento de alugueis, mas esta se mostrou ineficiente. (BONDUKI, 1982)

A partir da década de 1930 tem início o Governo Getúlio Vargas, de cunho populista e que inicia um processo de maior intervenção do Estado no cenário socioeconômico do país em diversas frentes, dentre elas na questão habitacional. Há uma mudança na base política do novo governo com relação aos anteriores, com crescente importância do cenário urbano-industrial em detrimento das oligarquias agroexportadoras. A habitação, em especial da população de baixa renda, é vista, portanto como fator decisivo de legitimação do novo governo. Desta forma, a transferência da responsabilidade dos esforços para solucionar o problema da moradia no Brasil – dentre estes o financiamento habitacional, regulação, incentivo a produção e demais – do setor privado para o Estado começa a ganhar suporte ideológico. (AZEVEDO, 2011, p. 10-12)

Outro fator atribuído para a maior importância dada a questão habitacional no período é o alinhamento ao interesse dos empresários da indústria nascente, que se apoiaram no novo ideal da casa própria para romper com as antigas oligarquias, inclusive com os rentistas, e baratear a mão de obra através da retenção dos alugueis. No contexto do chamado período de substituição de importações, esta ideologia da casa própria e os esforços do Estado no que diz respeito ao fator moradia direcionariam os investimentos

tradicionalmente empregados na compra de imóveis para arrendamento para a indústria, onde seriam melhor remunerados. (BONDUKI, 1982)

Foram três as principais ações governamentais no período que marcaram o início da atuação mais direta do Estado na distribuição da moradia popular no Brasil: os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), a Fundação da Casa Popular e a Lei do Inquilinato.

A Lei do Inquilinato, decretada em 1942, estabelece a regulamentação das relações entre inquilinos e proprietários e, destacadamente, o congelamento de aluguéis. A criação da lei foi motivada por um período de alta inflação que impactava fortemente os alugueis. Além disso, o congelamento se mostrou uma medida estratégica para os objetivos econômicos do Estado, que buscava um fortalecimento do setor industrial através do redirecionamento dos investimentos, migrando-se do capital rentista à indústria, que se torna mais rentável e atraente. O setor industrial se beneficia ainda com o barateamento dos custos com mão-de-obra, visto que a maioria da população vivia em residências alugadas, sendo o aluguel fator de influência direta sobre os salários. (BONDUKI, 1998, p.97)

A atuação direta da Lei do Inquilinato no mercado habitacional gerou uma escassez na oferta de imóveis para alugar e na produção de novas moradias, devido ao desinteresse de proprietários e investidores. Esse fator associado às diversas alternativas adotadas pelos proprietários para burlar o congelamento de alugueis, sendo o despejo uma dessas principais alternativas, gerou uma marginalização ainda maior da população de baixa renda que se viu forçada a migrar para periferias ou favelas. (BONDUKI, 1998, p.97)

Criados em 1933, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS) eram responsáveis pela gestão dos fundos de aposentadoria dos trabalhadores de cada setor, sendo controlados pelo Ministério do Trabalho Indústria e Comércio (MTIC). Os IAPs atuavam com investimentos em diversos setores da economia como forma de gerar de rentabilidade, inclusive do setor imobiliário. A partir de 1937 foi permitido a fundos de pensão alocar até metade de seus recursos em financiamento de imóveis residenciais, além de reduzir as taxas de juros de 8% a 6% e ampliar prazo de pagamento da dívida de 10 para 25 anos, tornando financiamentos atrativos para classes de renda mais baixas e dando aos IAPs um papel de política social. Os fundos dos IAPs, apesar de seu papel social, permaneciam visando o retorno sobre o capital investido e atuavam através da

locação e venda de imóveis, do financiamento aos próprios trabalhadores para construção/compra de imóvel e empréstimos hipotecários. (BONDUKI, 1998, p.104).

Mesmo considerando que os IAPs não tinham como principal objetivo a questão habitacional, foi responsável por grande quantidade de unidades produzidas e financiadas durante sua existência. Em 27 anos de existência, foram financiadas e produzidas pelos IAPs cerca de 125 mil moradias, tendo Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Brasília recebido juntos 71,6% destas unidades. Contudo, a atuação dos IAPs pode ser considerada excludentes, visto que seus planos com taxas mais populares são restritos aos seus associados, trabalhadores formais dos setores de cada IAP, logo os trabalhadores informais ou sem representação seguem marginalizados em cortiços ou favelas. A crescente pressão inflacionária e congelamento de aluguéis e prestações, devido a já mencionada Lei do Inquilinato, levaram os IAPs a priorizarem empréstimos a população de alta/média renda, com a rentabilidade mais garantida e menores riscos de inadimplência, e gradualmente diminuir sua participação como fonte de recursos para a habitação. (BONDUKI 1998, P.127-131)

Em 1946, Dutra criou a Fundação Casa Popular (FCP) que tinha como objetivo de atender à população marginalizada pelos IAPs, revelando a importância política da questão habitacional e a responsabilidade do Estado junto a esse tema. A atuação se dava pelo financiamento da construção e aquisição do imóvel popular; das obras relacionadas a infraestrutura por prefeituras; de indústrias de materiais de construção. (AZEVEDO, 2011, P. 06-08)

A FCP sofreu ao longo de sua existência com a descapitalização e falta de recursos disponíveis para empréstimos, que eram provenientes da União e, conseqüentemente, limitados. Em seu projeto inicial a Fundação contaria com os recursos provenientes da aplicação de uma taxa compulsória a ser paga na compra de imóveis acima de determinado valor, o que representaria uma tarifa visando a redistribuição de renda. A medida enfrentou forte oposição e não foi adotada no projeto efetivamente implementado, o que contribuiu diretamente para o fracasso da instituição. (AZEVEDO, 2007, P. 19-20)

A FCP criou, através de construção e financiamento, cerca de 18mil unidades habitacionais, número pouco expressivo frente ao déficit habitacional da época e bastante inferior ao resultado obtido pelos IAPs. Entretanto, a Fundação representou um marco histórico na forma de atuação do Estado frente a questão habitacional, visto que foi a

primeira instituição integralmente direcionada a atender a população de baixa renda. A existência da FCP mostra que o governo tem ciência da profundidade do problema e importância de ação direta sobre ele. (AZEVEDO, 2011, P. 19-20)

### **O Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional da Habitação**

A partir de 1964 a questão habitacional brasileira passou a ser declaradamente uma das prioridades do novo governo que a encarava, através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), como uma questão do Estado, ainda que em associação com a iniciativa privada. O início de uma nova política habitacional está diretamente associado à busca pela legitimação do Regime Militar junto às massas. O novo governo via como necessário mostrar sensibilidade às questões sócias da população de baixa renda, despertada por governos populistas anteriores e vistas como eventuais focos de conflito. Esta intenção fica clara no trecho abaixo da carta na qual o projeto do Banco Nacional de Habitação (BNH), originalmente nos projetos de governo do candidato Carlos Lacerda, foi encaminhado à Presidência da República. (AZEVEDO, 2011, P. 39)

“Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha presidencial de Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas” (Souza apud AZEVEDO, 2011, P. 39)

Diferentemente de abordagens populistas anteriores que viam o problema habitacional como questão ideológica e o relacionavam à estrutura da sociedade, o novo regime buscava encará-lo antes de tudo como uma matéria técnica, buscando a combinação ótima de fatores. O objetivo do SFH, e do BNH como seu principal meio de atuação, era facilitar o acesso da população ao crédito imobiliário, diminuindo déficit habitacional no Brasil. O sistema buscava articular o setor público, principal financiador, ao setor privado, atuando na execução da política, de modo a garantir sua autossustentação e retorno do capital investido, sem gerar ônus à Fazenda Nacional. (AZEVEDO, 2011, P. 44)

A nova política buscava, portanto, imprimir premissas econômicas e administrativas de caráter empresarial às soluções e instituições envolvidas. Contudo, o SFH possuía o objetivo social e principal declarado de atender prioritariamente à população de baixa renda, buscando a diminuição do déficit habitacional no Brasil. O equilíbrio destes dois

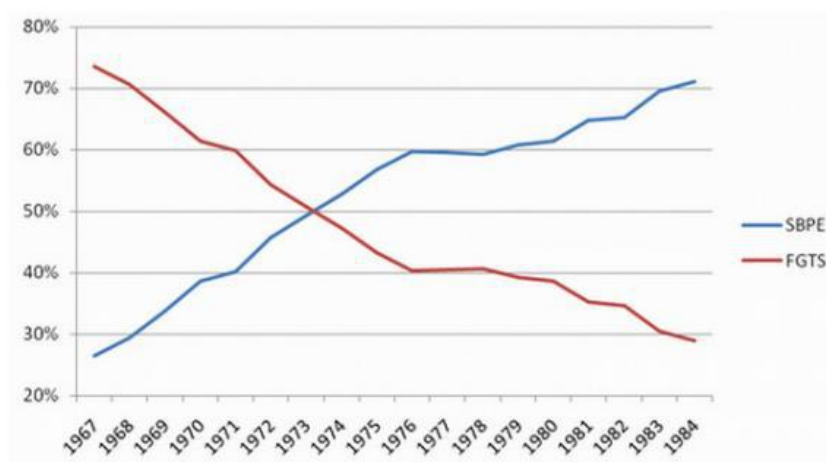
aspectos destacados se mostrou o grande desafio do programa, havendo um conflito entre fins esperados e os meios adotados para alcançá-los. Ao passo que certas ações de caráter empresarial impediam a descapitalização do BNH, e da política de modo geral, estas também se mostravam excludentes em determinados momentos. (AZEVEDO, 2011, P. 43-44)

Um grande desafio da nova política, bem como de qualquer política social, era a garantia de autossustentação financeira, sem onerar à União. Ou seja, não se intencionava um programa de subsídio, garantindo-se o retorno do capital investido. Com esses aspectos em mente foram adotadas duas medidas: a criação do FGTS e do SBPE e a correção monetária. (AZEVEDO, 2011, P. 48)

O Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço (FGTS) foi criado em 1966 para garantir ao trabalhador uma poupança compulsória, que pudesse garantir acesso à renda em caso de demissões. A composição do FGTS se daria por 8% da remuneração mensal paga ao trabalhador e 3% opcionais pagos pelo empregado. Em 1967 é criado o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), que possibilita o direcionamento de parte dos recursos da poupança voluntária, já existente, para o financiamento habitacional para famílias de renda média e alta. É através dos recursos provenientes do FGTS e do SBPE que o BNH opera e se torna o maior banco de financiamento imobiliário do mundo. (AZEVEDO, 2011, P. 48)

O gráfico abaixo (Figura 1) mostra a composição da origem dos recursos para financiamento de moradias. Note-se que a participação do SBPE é crescente e, em 1973, ultrapassa a do FGTS, o que indica o aumento da alocação de recursos em financiamentos destinados a famílias de renda média e alta.

**Figura 1: Participação do SBPE e FGTS no SFH**



(Fonte: Banco Central do Brasil apud PEREIRA, 2008)

Outro importante fator criado na época e relacionado ao financiamento habitacional foi a instituição da correção monetária, indexação das prestações que busca controlar a instabilidade do processo inflacionário e evitar a descapitalização através da atualização do valor de poupança, investimento e saldo devedor. A correção monetária se mostrou necessária ainda no período de funcionamento da FCP, porém só foi implementada após o surgimento do BNH. (AZEVEDO, 2011, P. 50 - 53)

Inicialmente a base de reajuste utilizada era a variação do salário mínimo, o que se mostrou ineficiente, sendo criada a Unidade Padrão de Capital (UPC), unidade monetária com valor expresso em cruzeiros atualizado trimestralmente de acordo com o Índice de Preços da Fundação Getúlio Vargas. A variação do salário mínimo permaneceu, contudo, como base do reajuste das prestações de empréstimos às camadas populares de menor renda, o objetivo era tornar mais viável a compra de moradias a essa parcela da população, visto que não poderiam arcar com o aumento trimestral das prestações caso estas fossem vinculadas a UPC. A consequência foi a criação de um descolamento entre principal e prestações, devido à diferença na fórmula de correção utilizada entre estas e o saldo devedor, que se vinculava a UPC. (AZEVEDO, 2011, P. 50 - 53)

Esse descolamento gera uma incerteza quanto ao prazo de pagamento, que poderia se alongar ou diminuir em relação ao prazo previsto inicialmente, dependendo da relação entre aumento do salário mínimo e reajuste da UPC. Na prática o que ocorre é uma extensão do prazo de pagamento, que só seria reduzido caso houvesse um aumento substancial no salário mínimo em relação ao reajuste da UPC, o que não aconteceu. A

dilatação excessiva do prazo de resgate final da dívida em relação ao previsto passava ao mutuário a sensação de dívida infundável e crescente, além de ser desfavorável também aos financiadores. Com o objetivo de estabelecer um limite para estas extensões o BNH estabeleceu o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), este estipulava um prazo máximo para amortização total da dívida de 1,5 vezes do prazo original. O FCVS arcaria com o pagamento saldo residual ao final do contrato de modo a garantir aos mutuários e credores o encerramento da dívida no prazo máximo, utilizando recursos do fundo provenientes de contribuições iniciais compulsórias aos financiados e aporte inicial do BNH. Ao adotar esta prática o BNH abre caminho para o subsídio de parte da moradia, mesmo que através de um fundo, e reconhece a inviabilidade de uma política habitacional voltada para famílias de baixa renda de caráter estritamente empresarial, conforme inicialmente intencionava-se. O aumento da inflação e, conseqüentemente, do descolamento entre saldo devedor e prestação exigiu em demasido do FCVS, que acabou por gerar um passivo de aproximadamente 50 bilhões de reais ao Estado, de acordo com a Fundação João Pinheiro (2007). (AZEVEDO, 2011, P. 55 - 61)

Dentro de seu objetivo principal de atuação sobre as camadas mais baixas da população, o BNH atua de formas diferenciadas em duas vertentes segmento popular, voltado para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, e segmento econômico, renda entre 3 e 6 salários mínimos. O segmento popular era atendido pelas Companhias de Habitação (COHABs), agente controlado pelo setor público que financiavam e geriam a construção e distribuição de moradias populares de interesse social, sendo estas construídas por empresas privadas contratadas por licitação. O segmento econômico era responsabilidade das Cooperativas Habitacionais. Além disso, havia o chamado segmento médio que fugia do escopo social principal proposto pelo BNH e atendia à famílias com renda superior à 6 salários mínimos, agindo através de empreiteiras privadas e recursos para financiamento provenientes do SBPE. (AZEVEDO, 2011, P. 69)

As COHABs são controladas integralmente pelo poder público, embora sejam constituídas como sociedade por ações, abertas à participação privada. O desinteresse da iniciativa privada indica a pouca atração ao investimento no mercado de habitações voltadas à população de baixa renda. O BNH controla, aprova e financia, através dos recursos do FGTS, os projetos desenvolvidos pela COHAB, que chegava a oferecer prazos de financiamento de até 25 anos e taxas de juros de 1% a 3%. Embora pudessem atuar diretamente na construção de habitações, a principal forma de ação das COHABs



era através do repasse parcelado de recursos do BNH a construtoras, vencedoras de licitação, e posterior venda das unidades habitacionais. Os custos eram integralmente repassados aos compradores, salvo casos parcialmente cobertos por outras instituições, e as margens de lucro das COHABs praticamente inexistentes. As prefeituras locais atuavam também de maneira relevante junto a estas instituições, sendo responsável na maior parte das vezes pela urbanização e infraestrutura dos terrenos. A trajetória das COHABs pode ser dividida em: Implantação e expansão (1964-1969); esvaziamento e crise (1970-1974); e restauração (1975-1980). (AZEVEDO, 2011, P. 70)

O período de implantação e expansão, também o início do BNH, havia um grande foco no chamado mercado popular, em muito motivado pela força política da questão habitacional junto às massas, e conseqüentemente uma forte ação das COHABs. Mais de 40% dos imóveis financiados nesse período destinavam-se ao mercado popular. Outro fator que fortaleceu o financiamento voltado para a população de baixa renda foi a confiança na nova política habitacional, que se propunha a seguir um modelo empresarial, a inadimplência ainda era um fator pouco relevante. (AZEVEDO, 2011, P. 71)

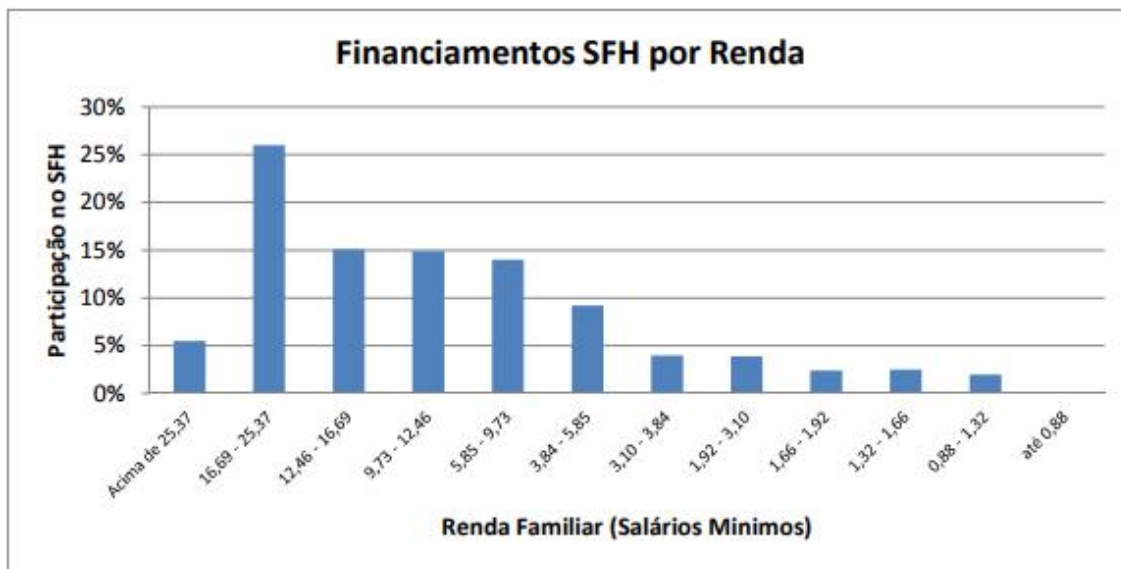
De 1970 a 1974, houve um declínio na atuação das COHABs e no financiamento e produção voltados para o mercado popular – foram financiadas 404.123 unidades para o mercado médio, contra 157.748 unidades para o mercado econômico e apenas 76.746 no mercado popular. O maior fator relacionado a essa queda foram os altos índices de inadimplência dos mutuários, que chegava a culminar no abandono de residências, motivados por um período de arrocho salarial. Segundo depoimentos, as alegações mais frequentes por parte dos moradores para o fenômeno da inadimplência eram as dificuldades econômicas, agravadas pela correção monetária. (AZEVEDO, 2011, P. 72-78) No trecho abaixo é representado um relato da imprensa da época:

“Recife – mais de 70% dos 20 mil moradores do Jardim Brasil, um dos quatro conjuntos residenciais de Olinda, construídos pelo Banco Nacional da Habitacional, o abandonaram, para fugir da correção monetária – superior a 400% em 4 anos – e da falta de esgoto, calçamento, transporte, farmácia e supermercado. Uma prestação de Cr\$107.000 em 1970 passa este ano para Cr\$431.000. Quando a correção monetária começou a tornar as prestações proibitivas para grande maioria dos proprietários, o Jardim Botânico foi abandonado. (...) Muitas casas desocupadas foram então invadidas por desabrigados das regiões ribeirinhas de Olinda e municípios próximos.” (Jornal do Brasil apud AZEVEDO, 2011, P. 75)

A restauração se dá principalmente através do aumento, de 3 para 5 salários mínimos, nos limites máximos de renda das famílias atendidas pelas COHABs, chamado mercado

popular. Além disso, houve aumento nos prazos dos financiamentos e redução das taxas de juros, para o setor popular. Essas medidas estimulam o mercado popular, representando o período de maior financiamento e produção das COHABs, porém grande parte destes esforços foram destinados às famílias com maiores rendas, anteriormente não atendidas pelo programa. Após 1981, as atividades destas instituições entram em gradual declínio, culminando na extinção do BNH em 1986. (AZEVEDO, 2011, P. 79-82)

**Figura 2: Financiamentos SFH por Renda**



(Fonte: Banco Central do Brasil)

O BNH foi responsável pela construção e financiamento de 4,5 milhões de residências ao longo de sua existência, sendo a maior parte destes imóveis destinados às famílias com renda até 6 salários mínimos. Apesar do número expressivo de unidades habitacionais produzidas, estas representavam apenas 27,66% das moradias construídas no período. Dessa forma, pode-se observar que, mesmo com as ações do SFH e BNH, grande parte das famílias de baixa renda não teve acesso aos financiamentos, recorrendo a recursos como a autoconstrução em terrenos próprios afastados, em áreas irregulares ou em favelas. Houve assim um processo de segregação e periferização, tendo as próprias COHABs recorrido à compra de terrenos em áreas longínquas ou rurais como forma de diminuir os preços dos imóveis. (AZEVEDO, 2011, P. 97)

Na década de 1980, com a queda na atividade industrial e crise econômica brasileira, há um aumento do desemprego e estagnação também na produção habitacional. O cenário econômico leva a altos índices de inadimplência do mutuário, levando o BNH a reduzir suas atividades. Com o fim do Regime Militar, o Banco Nacional de Habitação é extinto

e incorporado à CAIXA, demonstrando que a correção do déficit habitacional não tinha papel tão relevante para o novo governo. O Sistema Financeiro de Habitação seguiu, contudo, existindo.

### **Pós BNH: Sarney, Collor, Itamar e FHC**

Após o fim do regime militar, o Brasil começa seu processo de redemocratização, ao mesmo tempo em que vive uma forte crise econômica, sendo a alta inflação o fator marcante e grande vilão a ser controlado deste período. Portanto, a política habitacional assume um papel periférico no que diz respeito aos esforços dos governos no período de 1986 a 2003. Desde a extinção do BNH e sua incorporação à Caixa Econômica, esta passou a ser reconhecida como agente operador da habitação e responsável pelos recursos do FGTS, sendo o Banco Central do Brasil o fiscalizador do SFH e aplicações em poupança. Contudo, havia uma fragilidade e fragmentação no que diz respeito a políticas habitacionais e urbanas no período. Não havia planos de ações e instituições concretas que estabelecessem a forma de atuação frente à questão do déficit habitacional, que por sua vez foi encarado através de políticas pontuais e diversas de acordo com o governo em questão na época.

Inicialmente, o governo de Sarney buscou dar continuidade às ações que vinham em andamento durante o Regime Militar, em especial através das COHABs. Gradativamente, as COHABs passaram a ter sua atuação mais restrita tornando-se instituições de apoio no cenário das políticas habitacionais brasileiras. Programas alternativos, em geral pautados na auto-construção, ganham força e chegam a superar o número de unidades habitacionais produzidas pelos programas convencionais de financiamento destinadas a população de baixa renda. Outra medida relevante do período foi a descentralização das políticas urbanas para Estados e Municípios. As prefeituras e governos locais passavam a ter responsabilidade direta no desenvolvimento e aplicação dos programas habitacionais, financiados por fundos da União e recursos provenientes do Governo Federal. O problema desta nova forma de atuação e compartilhamento de responsabilidade com governos locais era a desigualdade regional observada no país, que tenderia a ser perpetuada uma vez que prefeituras de cidades menores tinham mais dificuldade para cumprir essas funções. (AZEVEDO, 2007, p.18)

O governo de Fernando Collor de Melo representou um período marcado por medidas com o objetivo de recuperação econômica do país e contenção da alta inflação. No que diz respeito à questão habitacional, pouco foi realizado e as políticas públicas voltadas à redução do déficit habitacional foram pouco efetivas. O PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação) foi o principal programa habitacional do governo Collor, coordenado pelas COHABs e destinando recursos do FGTS para aquisição de imóveis por famílias com renda inferior a 5 salários mínimos. (AZEVEDO, 2007, p. 19-20). Um aspecto importante de se destacar é que, apesar do fraco empenho do Estado como agente junto à questão habitacional no período, o Governo Collor foi o primeiro a reconhecer necessidades de subsídios diretos junto a camada mais pobre da população. A concessão de subsídios, contudo era uma ação restrita a estados e municípios, não havia ação a nível federal. (BONATES, 2010, p.3).

Após o impeachment de Fernando Collor, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o governo. O SFH, bem como demais setores e instituições do país, passavam por um período de crise e descapitalização devido à falta de recursos no FGTS, com paralização de aprovações de novos projetos. O governo de Itamar optou por dar continuidade aos projetos em andamento, porém sem assumir novos compromissos. Dois novos programas a parte do SFH, contudo, foram introduzidos: o Habitar Brasil e o Morar Município. Os dois programas agiam junto a população de baixa renda através da construção de moradias e urbanização de favelas, tendo como principal diferença o fato do Habitar Brasil ser voltado para municípios com mais de 50 mil habitantes e o Morar Município para municípios menores. (AZEVEDO, 2007, p. 21)

A implementação do Plano Real e a sequência de oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso deu ao país finalmente um cenário de mais estabilidade econômica e política, com inflação controlada e crescimento da atividade produtiva. Assim como os governos anteriores a era FHC não representou uma época de grandes mudanças no que se refere a políticas habitacionais, sendo a criação do SFI (Sistema Financeiro Imobiliário) a principal medida implementada no setor.

O SFI, inspirado no modelo americano, buscava maior integração entre o mercado de capitais e o imobiliário, usando de mecanismos já existentes e característicos do mercado de capitais ou novos instrumentos financeiros como fonte de captação para o mercado imobiliário. São exemplos de instrumentos financeiros utilizados pelo SFI: CRIs

(Certificados de Recebíveis Imobiliários); Debêntures; Letras Hipotecárias; Cédulas de Crédito Bancários; Cédulas de Crédito Imobiliário e Letras de Crédito Imobiliário. Além do novo modelo de financiamento, FHC retomou o financiamento com recursos do FGTS, que estavam paralisados. Tais recursos foram direcionados, em grande parte, à continuidade de programas implementados nas gestões anteriores e à políticas complementares que visavam a urbanização e infraestrutura de regiões com coordenação de estados e municípios. (AZEVEDO, 2007, p.24)

Outra inovação da época foi a criação da alienação fiduciária. A alienação fiduciária garante que o indivíduo financiado pelo SFH ou SFI apenas se torna proprietário do imóvel após a liquidação total da dívida, caso contrário a residência pode ser facilmente tomada e o mutuário despejado. Dessa forma, houve uma diminuição e controle do número de inadimplências.

O período ficou marcado pelo processo de recuperação econômica, que teve impacto direto no mercado imobiliário gerado pelo aquecimento e crescimento da indústria da construção civil. Contudo, não houve durante a era FHC um progresso expressivo frente a questão habitacional em âmbito federal, principalmente no que diz respeito a população de baixa renda. As políticas habitacionais do período pautavam-se em interesses empresariais de construtoras e do setor de financeiro imobiliário, deixando em segundo plano o interesse social e, conseqüentemente, falhando na implementação de políticas de grande alcance.

### **CAPÍTULO 3 – Minha Casa Minha Vida**

O Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado em 2009, como medida emergencial de caráter anticíclico para conter a crise de 2008. O objetivo além do programa, além de agir na geração de empregos e produção do setor da construção civil, era facilitar o acesso a moradia a população de menor renda excluída territorialmente.

A intenção inicial do programa era prover 1 milhão de moradias até 2011, para atender à população com renda mensal de até 10 salários mínimos. Em 2012 houve uma revisão do programa com a previsão de construção de mais 2 milhões de novas habitações, totalizando 3 milhões de unidades habitacionais. Nesta nova fase, foram feitos ajustes para atender ainda mais às famílias em diferentes faixas de renda.

O PMCMV busca atender famílias sem capacidade de pagamento e famílias com capacidade parcial de pagamento, reconhecendo planos de ação distintos sob um único programa: subsídios à população carente e outro de financiamentos a população de renda baixa e média-baixa.

#### **O governo Lula**

Ainda durante sua campanha eleitoral, Luís Inácio Lula da Silva aponta a questão habitacional como um dos pontos de destaque de seu plano de governo, propondo a criação de um projeto, chamado Projeto Moradia, focado em desenvolver soluções para o déficit habitacional, especialmente urbano. O Projeto Moradia visava transformar a moradia em uma prioridade nacional prevendo que, em 15 anos, todo cidadão brasileiro teria garantido o direito de uma moradia digna. Um dos pontos imediatamente implementado do projeto era a aprovação do Estatuto das Cidades, instrumento de regulação urbana que controlava a especulação imobiliária e estabelecia zonas alheias à valorização e adequadas à produção de moradias, buscando melhor acesso a terra urbanizada. O projeto apresentava, portanto uma visão intrínseca entre acesso a moradia e urbanização, as ações voltadas a questão habitacional deveriam ser associadas à infraestrutura e aos serviços sociais. (BONDUKI, 2008, p.95)

Ao início do governo Lula, o Brasil via uma grande demanda por imóveis em regiões rurais e urbanas, destinadas a famílias com renda inferior a 3 salários mínimos, e de

melhor infraestrutura urbana aos cidadãos já proprietários. Observava-se um constante crescimento do número de habitantes em favelas, superior ao crescimento populacional apesar da existência de imóveis vagos em quantidades próximas às do déficit habitacional (BONDUKI, 2008, p.85).

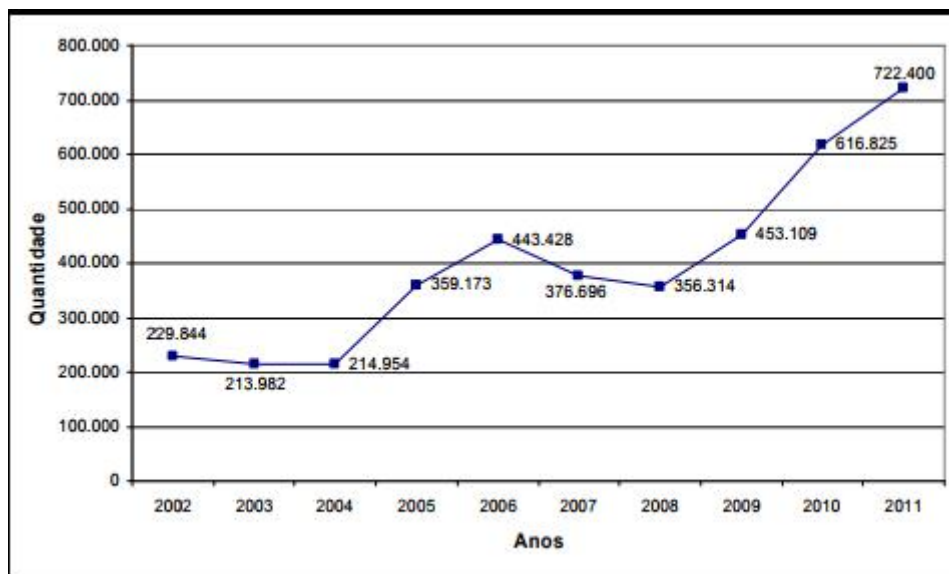
Um dos primeiros atos de Lula foi a criação do Ministério das Cidades, responsável pela habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial. O Ministério das Cidades representa um importante passo no Projeto Moradia, buscando a integração institucional da questão habitacional à questão urbana, finalmente atribuindo estas funções a um ministério definido. (BONDUKI, 2008, p.96)

A implantação do Projeto Moradia passou por ações bem e mal sucedidas ao longo dos anos. O Estatuto das Cidades, uma das primeiras medidas, não foi bem executado. Outro ponto de limitação à política habitacional foi a presença da Caixa Econômica como agente controlador do FGTS, condicionando a questão habitacional à política econômica e influenciando o direcionamento de financiamentos.

Contudo, iniciaram-se paralelamente uma série de avanços importantes no cenário habitacional brasileiro. Dentre as principais medidas, podemos destacar algumas relacionadas à oferta de financiamento no setor. A Resolução do Banco Central obrigava os bancos a aplicarem um percentual de seus recursos do SBPE e do FCVS em financiamentos imobiliários, gerando um aumento de aplicações do SBPE de R\$ 2 bilhões em 2002 para R\$ 18 bilhões em 2007. Cabe citar ainda a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2005, que ampliava os recursos para a Habitação de Interesse Social. Durante esse período uma das grandes preocupações do governo foi garantir que os recursos provenientes do FGTS se destinassem a famílias de baixa renda, e não a família com rendas superiores, essas sendo atendidas pelo SBPE. Houve assim um aumento substancial no volume de recursos destinados a população menos favorecida.

Podemos observar na figura 3 as unidades financiadas pela CAIXA entre 2002 e 2011. Há no gráfico um claro aumento de financiamentos em especial entre 2004-2006, explicado pelo conjunto de medidas adotadas logo no início do governo Lula, e pós-2008, refletindo o Programa Minha Casa Minha Vida.

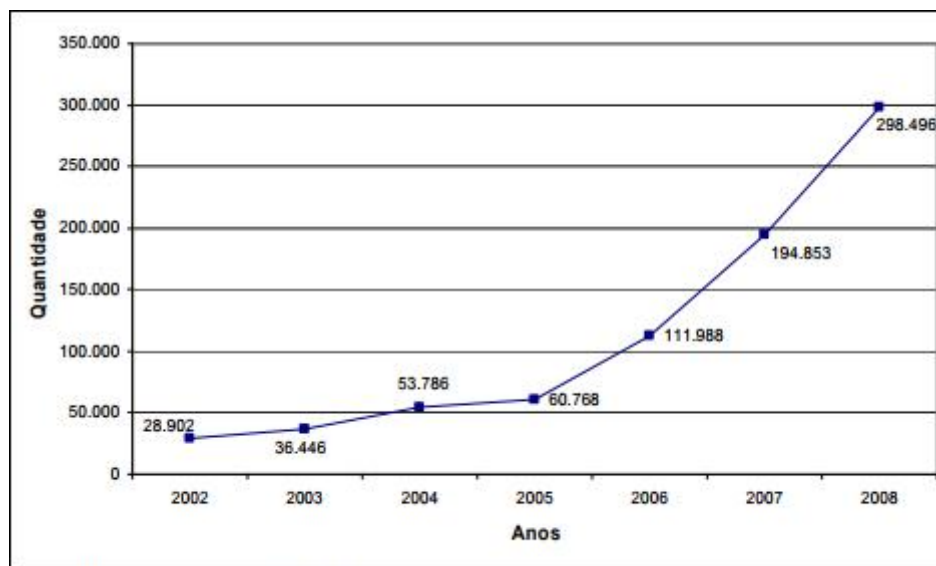
**Figura 3 - Unidades financiadas entre 2002 e 2011 - CAIXA**



Fonte: Caixa Econômica Federal – Financiamentos com recursos FGTS, SBPE, FAT, FAR, FDS

Na figura 4 observa-se as unidades financiadas pelo SBPE, no período entre 2002 e 2008. Há um aumento do número de financiamentos para famílias de classe média e alta no período.

**Figura 4 - Unidades financiadas entre 2002 e 2008 - SBPE**



Fonte: BACEN apud ROYER, 2009, p.74

O Governo Lula se mostrou um período de crescimento e progresso em duas frentes complementares: o cenário econômico e social. No que diz respeito às políticas sociais, há uma mudança de postura do governo uma vez que Dilma Rousseff passa a ser responsável pela Casa Civil, abandonando algumas posições em linha com os governos anteriores e adota uma orientação desenvolvimentista. Surgiram assim uma série de



políticas redistribuidoras de renda como o Programa Bolsa Família, PROUNI, PAC e o PRONAF. No cenário econômico, o período de 2002 a 2008 foi marcado pelo crescimento da indústria, comércio e do mercado consumidor interno. A indústria da construção civil teve crescimento destacado no período, com o fortalecimento das construtoras e alta demanda por imóveis, gerando um cenário de grande valorização imobiliária. Em 2008, contudo, uma crise econômica afeta o Brasil, bem como o resto do mundo, tendo impacto também sobre as empresas construtoras. É nesse cenário social e econômico que surge o Programa Minha Casa Minha Vida, tratado como uma política emergencial.

Em 2008, o déficit habitacional no Brasil era de 5,5 milhões de moradias, sendo 83,5% localizado em área urbana. Além disso, quase 36% estão localizados na região Nordeste e, pouco mais de 37%, na Sudeste (BRASIL, 2011, p.29). O déficit habitacional se concentra em especial na faixa de renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos. Pode ser visto mais detalhadamente nos quadros abaixo (Figura 5 e 6).

**Figura 5 - Déficit Habitacional por Região – Valores Absolutos - 2008**

	<b>Déficit Habitacional - Valores Absolutos</b>		
	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Total</b>
<b>Norte</b>	448.072	107.058	555.130
<b>Nordeste</b>	1.305.628	641.107	1.946.735
<b>Sudeste</b>	1.969.424	76.888	2.046.312
<b>Sul</b>	519.080	61.813	580.893
<b>Centro-Oeste</b>	387.628	29.612	417.240
<b>BRASIL</b>	<b>4.629.832</b>	<b>916.478</b>	<b>5.546.310</b>

Fonte: BRASIL, 2011, p. 31

**Figura 6 - Percentual do Déficit Habitacional por Faixa de Renda e Região - 2008**

<b>Região</b>	<b>Faixa de Renda Mensal Familiar (em salários mínimos)</b>			
	<b>0-3</b>	<b>3-5</b>	<b>5-10</b>	<b>mais de 10</b>
<b>Norte</b>	88,6	7,8	3,0	0,6
<b>Nordeste</b>	95,6	2,8	1,2	0,4
<b>Sudeste</b>	87,5	8,7	3,2	0,6
<b>Sul</b>	83,4	11,4	4,5	0,7
<b>Centro-Oeste</b>	89,9	5,3	3,3	1,4
<b>BRASIL</b>	<b>89,6</b>	<b>7,0</b>	<b>2,8</b>	<b>0,6</b>

Fonte: BRASIL, 2011, p. 37

## **O Programa Minha Casa, Minha Vida**

Em Março de 2009 foi criado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). O programa é basicamente dividido em dois: o PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana, financiamento para aquisição de imóveis urbanos por famílias com renda entre 0 e 10 salários mínimos, e o PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural, subsidia imóveis aos agricultores e trabalhadores rurais de famílias com renda anual entre 0 e R\$ 60.000,00. A Caixa Econômica Federal é a responsável por tais financiamentos.

Dado o cenário social e econômico do período de sua criação, como medida emergencial em reação a crise econômica mundial de 2008, o PMCMV tinha como objetivo principal não apenas a redução do déficit habitacional, através do acesso a moradia, mas também a geração de emprego, buscando o fortalecimento do setor de construção civil. Houve assim, uma reformulação de programas habitacionais já existentes e absorção destes pelo PMCMV. O fator diferencial do PMCMV, contudo, foi a ampliação de recursos disponíveis para financiamento, além da redução das taxas de juros, tornando o programa mais acessível a população de classes sociais inferiores.

Foram direcionados recursos à população alvo do programa através do financiamento com taxas de juros reduzidas, prazos estendidos e subsídios, de modo que a população mais carente tivesse acesso à aquisição da primeira moradia. Os recursos do Minha Casa Minha Vida foram tinham como origem o Governo Federal, através do Orçamento Geral da União (OGU), e o Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço (FGTS). A Caixa Econômica Federal permite que os recursos disponibilizados cheguem não às famílias e aos incorporadores, financiados para a construção das unidades e implantação de infraestrutura. O montante disponibilizado foi de 34 bilhões de reais sendo 25,5 bilhões de reais de origem Federal e 8,5 bilhões de reais provenientes do FGTS, como mostrado na figura 7.

**Figura 7: Usos e fontes PMCMV**

(Em R\$ bilhões)	Governo Federal (OGU)	FGTS	Total
Subsídio para moradia	16,0	0,0	<b>16,0</b>
Subsídio em financiamento do FGTS	2,5	7,5	<b>10,0</b>
Fundo Garantidor em financiamento do FGTS	2,0	0,0	<b>2,0</b>
Financiamento à infraestrutura	5,0	0,0	<b>5,0</b>
Financiamento à cadeia produtiva	0,0	1,0	<b>1,0</b>
	<b>25,5</b>	<b>8,5</b>	<b>34,0</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2009

O Minha Casa Minha Vida, combina em sua idealização a atuação da iniciativa privada, da Caixa Econômica Federal e da administração pública. Todos estes são responsáveis por sua implantação. A iniciativa privada seria o agente executor das obras e a Caixa o agente financeiro, redistribuindo recursos tanto à população quanto à iniciativa privada por meio de financiamentos para aquisição de unidades e para execução de obras respectivamente. O Estado deveria atuar em âmbito federal, estadual e municipal.

O Governo Federal atua como coordenador do programa e regulador das políticas e benefícios propostos, bem como agente financiador de recursos para cessão de subsídios e demais benefícios. Os governos estaduais e municipais são responsáveis pelo cadastramento de famílias, distribuição de terrenos, fornecimento de infraestrutura necessária.

A projeção inicial para o programa era de construção de 1 milhão de moradias, sendo 400 mil unidades seriam destinadas às famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos, 400 mil àquelas com renda familiar entre 3 e 6 s.m. e 200 mil unidades para famílias com renda entre 6 e 10 s.m. (NASCIMENTO, 2011, p.1).

Em 2011, foram feitas algumas adaptações no programa que passou a atender famílias com teto da renda mensal de R\$ 5.000,00, expandindo seu público alvo de modo a atender mais faixas de renda. Novas metas foram estabelecidas, previa-se um 2 milhões de imóveis até 2014, com no mínimo 220 mil para famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00.

No que diz respeito Programa Nacional de Habitação Urbana, podemos destacar três categorias atendidas pelo programa: duas categorias direcionados ao público com renda

bruta mensal de até R\$ 1.600,00, e uma categoria ao público com renda até R\$ 5.000,00. Todos esses três contam com subsídios para famílias com renda de até R\$ 3.275,00.

Já no Programa Nacional de Habitação Rural são concedidos subsídios para material de construção a famílias com renda anual até R\$ 15.000,00, já as famílias com renda anual até R\$ 60.000,00 tem acesso a subsídios e financiamentos. Financiamentos têm seus recursos provenientes do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), enquanto subsídios obtêm seus recursos através do FGTS e o OGU (Orçamento Geral da União).

Abaixo, na figura 8, observa-se um resumo de cada categoria do o Programa Minha Casa, Minha Vida, com detalhes e objetivos, extraídos da Cartilha do Programa Minha Casa, Minha Vida (CAIXA, 2011).

**Figura 8 – Síntese dos programas PMCMV**

	Renda familiar mensal	Recursos	Juros	Valor do imóvel/Valor financiamento
Habitação Urbana - Faixa 1 (Arrendamento Residencial)	Até R\$ 1.600	FAR	0% a 5,00% a.a	R\$ 54.000,00 a R\$ 76.000,00
Habitação Urbana - Faixa 1 (Entidades)	Até R\$ 1.600	FDS	0%	De acordo com a localização e regime construtivo
Habitação Urbana - Faixa 2	De R\$1.600 a R\$ 5.000	FGTS	5,00% a 7,16% a.a	R\$ 90.000,00 a R\$ 190.000,00
Habitação Rural - GI	Até R\$ 1.250	OGU	0%	De R\$ 15.000,00 a R\$ 25.000,00
Habitação Rural - GII	De R\$ 1.250 a R\$ 2.500	OGU e FGTS	5,00% a.a	De R\$ 6.000,00 e R\$ 80.000,00
Habitação Rural - GIII	De R\$ 2.500 a R\$ 5.000	OGU e FGTS	6,00% a.a	De R\$ 6.000,00 e R\$ 80.000,00

Fonte: CAIXA, 2011.

## **Resultados e avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida**

O Programa Minha Casa Minha Vida pode ser categorizado como o maior programa habitacional do país nos últimos 30 anos, se aproximando em números absolutos dos resultados alcançados pelo BNH que contou com um período mais extenso de atuação. Apesar dos números expressivos e de ter impacto no déficit habitacional brasileiro, o programa ainda está longe de representar uma solução estrutural ao problema.

De acordo com os dados mais recentes disponibilizados pela Caixa foram produzidas 2,9 milhões de unidades habitacionais, sendo 1,4 milhões destas unidades destinadas à famílias de baixa renda, totalizando um investimento de mais de R\$ 192 bilhões. Abaixo (Figuras 9, 10 e 11) é possível observar melhor os resultados obtidos pelo programa, bem como a distribuição das habitações produzidas por região. Nota-se que a região mais

atendida pelo PMCMV é a Sudeste, contudo no que diz respeito a unidades destinadas ao público de menor renda (Faixa 1) a região Nordeste é predominante.

**Figura 9 – Produção de Unidades Habitacionais pelo PMCMV**

Faixa	PMCMV 1		PMCMV 2		Unidades Contratadas TOTAL	Valor de Investimento (R\$) TOTAL
	UH Contratada	Valor de Investimento (R\$)	UH Contratada	Valor de Investimento (R\$)		
Faixa 1	482.741	17.999.655.637	897.237	45.796.891.734	1.379.978	63.796.547.371
Faixa 2	375.764	26.091.431.597	885.566	74.679.112.368	1.261.330	100.770.543.964
Faixa 3	146.623	11.021.720.250	192.246	16.649.658.094	338.869	27.671.378.345
<b>Total Geral</b>	<b>1.005.128</b>	<b>55.112.807.484</b>	<b>1.975.049</b>	<b>137.125.662.196</b>	<b>2.980.177</b>	<b>192.238.469.680</b>

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação, 2013

**Figura 10 – Produção de Unidades Habitacionais pelo PMCMV por região**

Região	PMCMV 1		PMCMV 2		Unidades Contratadas TOTAL	Valor de Investimento (R\$) TOTAL
	UH Contratada	Valor de Investimento (R\$)	UH Contratada	Valor de Investimento (R\$)		
CENTRO OESTE	92.596	5.440.341.670	233.338	16.748.494.744	325.934	22.188.836.414
NORDESTE	329.909	14.548.076.057	522.266	31.218.235.600	852.175	45.766.311.657
NORTE	67.933	3.258.850.322	156.377	8.809.758.045	224.310	12.068.608.368
SUDESTE	349.444	21.886.896.184	710.859	54.870.473.771	1.060.303	76.757.369.955
SUL	165.246	9.978.643.250	352.209	25.478.700.037	517.455	35.457.343.287
<b>Total Geral</b>	<b>1.005.128</b>	<b>55.112.807.484</b>	<b>1.975.049</b>	<b>137.125.662.196</b>	<b>2.980.177</b>	<b>192.238.469.680</b>

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação, 2013

**Figura 11 – Produção de Unidades Habitacionais pelo PMCMV – Faixa 1 por região**

PMCMV - FAIXA 1						
Região	PMCMV 1		PMCMV 2		Unidades Contratadas TOTAL	Valor de Investimento (R\$) TOTAL
	UH Contratada	Valor de Investimento (R\$)	UH Contratada	Valor de Investimento (R\$)		
CENTRO OESTE	34.410	1.156.255.212	82.207	3.890.552.183	116.617	5.046.807.395
NORDESTE	231.080	8.265.117.523	319.982	15.506.159.000	551.062	23.771.276.523
NORTE	45.936	1.553.081.416	125.752	6.246.657.120	171.688	7.799.738.536
SUDESTE	121.315	5.109.959.900	269.445	16.266.738.419	390.760	21.376.698.318
SUL	50.000	1.915.241.587	99.851	3.886.785.012	149.851	5.802.026.599
<b>Total Geral</b>	<b>482.741</b>	<b>17.999.655.637</b>	<b>897.237</b>	<b>45.796.891.734</b>	<b>1.379.978</b>	<b>63.796.547.371</b>

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação, 2013

A figura 12 abaixo, retirada do relatório de Políticas Permanentes de Habitação, realizado pela FGV em outubro de 2014, mostra que em comparação com 2009, houve uma queda de 8% no número total do déficit habitacional. Porém, nota-se que apenas o grupo de coabitação reduziu significativamente, 24,12%. O segmento de habitações precárias teve um recuo de 18,99%. O adensamento baixou 5,45%, enquanto o setor de locações aumentou 13,49% no período 2009 e 2012.

**Figura 12 - Redução do Déficit Habitacional**

	2009	2012	%
<b>Déficit habitacional</b>	5.703,0	5.245	-8,04%
<b>Hab. precárias</b>	1.074,6	871	-18,99%
<b>Coabitação</b>	2.315,7	1.757	-24,12%
<b>Excedente aluguel</b>	2.020,9	2.294	13,49%
<b>Adensamento</b>	539,6	510	-5,45%

Fonte: Pesquisa Políticas Permanentes de Habitação – FGV.

A pesquisa indica ainda que, seguindo as projeções de crescimento populacional do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), até 2024 o Brasil terá a adição de 10 milhões de famílias com renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos em sua população, aumentando o déficit habitacional já existente. O PMCMV deveria investir cerca de R\$76,06 bilhões anuais e produzir 1,1 milhão de habitações por ano para reduzir tal déficit e fazer frente a tal crescimento. Isso revela que, apesar da redução do déficit habitacional alcançada com o programa, este ainda não é capaz de enfrentar o problema estruturalmente e representar uma solução definitiva.

Em 2014 o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) publicou a “Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida” na qual expôs uma série de resultados de pesquisas qualitativas realizadas junto a moradores das unidades habitacionais do programa que permitem analisar a efetividade do PMCMV frente às carências de seu beneficiário.

A pesquisa, no geral, indicou elevado grau de satisfação com o programa por parte dos beneficiários. Considerando-se a média nacional, a reação de concordância plena com a afirmação “Estou muito satisfeito com a nova moradia” prevaleceu, gerando uma pontuação de 8,77. Além disso, a concordância também foi alta no que diz respeito à afirmação “Mudar para essa nova moradia fez minha vida melhorar”, resultando numa avaliação de 8,62 pontos. Os resultados podem ser mais bem observados na tabela abaixo (Figura 13).

**Figura 13 - Percepção de bem estar PMCMV**

Regiões, áreas representativas e estudos de caso	Satisfação com a moradia	Aumento de bem estar	Sem intenção de mudar
<b>Norte</b>	<b>9,50</b>	<b>9,56</b>	<b>9,86</b>
Meu Orgulho (etapa I)	9,41	9,09	9,88
<b>Nordeste</b>	<b>9,20</b>	<b>9,03</b>	<b>9,60</b>
Maranhão	9,55	9,67	9,85
Residencial São José (I a IV)	9,87	9,79	9,98
Piauí	9,41	9,15	9,57
Ceará	8,75	8,71	9,38
Rio Grande do Norte	9,30	9,11	9,76
Paraíba	9,23	8,28	8,35
Pernambuco	9,43	8,98	8,95
Fazenda São Francisco (I e II)	9,55	7,54	9,30
Alagoas e Sergipe	9,24	9,25	9,68
Bahia	9,01	8,78	9,68
<b>Sudeste</b>	<b>7,99</b>	<b>7,81</b>	<b>9,06</b>
Minas Gerais	8,12	7,95	9,24
Rio de Janeiro e Espírito Santo	7,50	7,68	9,27
Bairro Carioca (I a III)	9,87	9,79	9,98
Vivendas das Castanheiras	9,41	9,09	9,88
São Paulo	8,12	7,76	8,79
<b>Sul</b>	<b>8,74</b>	<b>8,46</b>	<b>9,23</b>
Paraná	8,85	8,38	9,36
Santa Catarina	8,70	8,22	9,07
Rio Grande do Sul	8,63	8,69	9,18
<b>Centro-Oeste</b>	<b>9,02</b>	<b>8,95</b>	<b>9,90</b>
<b>Brasil</b>	<b>8,77</b>	<b>8,62</b>	<b>9,44</b>

Fonte: Ministério das Cidades e Ipea. (\*) As regiões Norte e Centro-Oeste são as próprias áreas de ponderação.

Contudo o alto grau de aprovação do PMCV não significa que não existam importantes pontos de melhora, identificados na pesquisa. Apesar do conjunto das respostas, de fato, indicar uma melhora geral das condições de vida dos beneficiários, fatores como a sensação de conforto nas moradias, entorno e localização não são ideais e que, para algumas famílias, o custo de vida com despesas ligadas ao domicílio representa um problema. Nas tabelas abaixo (Figuras 14, 15, 16 e 17) é possível analisar melhor tais aspectos.

**Figura 14 - Satisfação com relação à unidade habitacional**

Regiões, áreas representativas e estudos de caso	Iluminação	Umidade	Temperatura	Distribuição	Área
Norte	7,71	7,75	3,78	8,50	4,47
Meu Orgulho (etapa I)	9,50	4,00	6,10	8,68	5,40
Nordeste	9,22	6,84	5,86	8,76	5,38
Maranhão	7,73	7,76	2,42	7,82	4,26
Residencial São José (I a IV)	9,60	7,91	2,93	7,08	4,93
Piauí	9,34	6,59	3,69	7,22	2,73
Ceará	8,90	8,47	2,25	8,85	4,69
Rio Grande do Norte	8,83	7,20	2,93	8,56	4,63
Paraíba	9,72	8,28	4,17	8,49	3,84
Pernambuco	9,70	8,60	5,27	8,37	4,98
Fazenda São Francisco (I e II)	9,87	9,59	5,82	4,74	2,47
Alagoas e Sergipe	9,65	4,59	9,02	9,39	7,61
Bahia	9,69	6,34	8,40	9,50	6,45
Sudeste	8,85	4,78	5,44	6,80	4,36
Minas Gerais	8,78	4,50	5,61	6,95	3,72
Rio de Janeiro e Espírito Santo	8,05	5,91	5,15	6,11	4,71
Bairro Carioca (I a III)	8,95	7,16	4,61	7,27	6,07
Vivendas das Castanheiras	8,40	8,09	4,81	6,63	4,76
São Paulo	9,29	4,47	5,44	7,01	4,73
Sul	8,92	5,60	5,10	7,95	4,79
Paraná	8,47	5,70	5,88	7,25	4,27
Santa Catarina	8,89	5,49	5,12	7,95	4,59
Rio Grande do Sul	9,45	5,57	4,20	8,76	5,51
Centro-Oeste	8,95	7,70	4,71	7,30	2,79
<b>Brasil</b>	<b>8,91</b>	<b>6,21</b>	<b>5,34</b>	<b>7,88</b>	<b>4,66</b>

Fonte: Ministério das Cidades e Ipea. (\*) As regiões Norte e Centro-Oeste são as próprias áreas de ponderação.



**Figura 15 - Satisfação com relação ao entorno da unidade habitacional**

Regiões, áreas representativas e estudos de caso	Vizinhos	Segurança	Lazer	Trabalho social
Norte	8,43	5,49	3,42	2,62
Meu Orgulho (etapa I)	8,67	4,52	1,62	2,02
Nordeste	8,93	5,80	3,46	2,95
Maranhão	8,25	5,98	1,70	1,53
Residencial São José (I a IV)	9,36	1,50	8,24	6,86
Piauí	9,34	6,40	2,29	3,10
Ceará	8,64	4,49	4,14	3,91
Rio Grande do Norte	9,02	6,71	4,43	2,02
Paraíba	8,77	3,50	2,43	4,90
Pernambuco	9,43	6,98	4,32	3,74
Fazenda São Francisco (I e II)	9,76	8,16	2,97	2,57
Alagoas e Sergipe	9,79	5,44	1,90	2,54
Bahia	8,86	5,63	4,42	3,32
Sudeste	8,19	4,36	3,31	3,36
Minas Gerais	8,34	4,05	2,74	2,22
Rio de Janeiro e Espírito Santo	7,01	4,69	3,02	3,88
Bairro Carioca (I a III)	7,07	4,34	4,70	4,32
Vivendas das Castanheiras	6,89	5,43	4,76	5,08
São Paulo	8,65	4,47	3,92	4,06
Sul	8,60	3,76	3,59	3,18
Paraná	8,78	4,18	3,23	2,81
Santa Catarina	8,85	3,51	3,99	3,70
Rio Grande do Sul	8,25	3,42	3,75	3,29
Centro-Oeste	8,85	2,56	4,09	5,05
<b>Brasil</b>	<b>8,61</b>	<b>4,74</b>	<b>3,49</b>	<b>3,29</b>

Fonte: Ministério das Cidades e Ipea. (\*) As regiões Norte e Centro-Oeste são as próprias áreas de ponderação.

**Figura 16 - Satisfação com relação à inserção urbana**

Regiões, áreas representativas e estudos de caso	Saúde	Escola	Transporte facilidade	Transporte demora
Norte	2,46	2,85	5,77	3,06
Meu Orgulho (etapa I)	0,18	0,90	6,62	1,36
Nordeste	3,52	4,55	6,39	4,33
Maranhão	1,16	4,14	5,69	3,41
Residencial São José (I a IV)	9,25	2,16	7,65	2,03
Piauí	4,62	3,83	7,43	2,55
Ceará	5,66	4,77	5,97	4,49
Rio Grande do Norte	3,49	3,51	6,70	4,96
Paraíba	3,95	4,12	8,93	2,83
Pernambuco	3,32	3,32	7,08	4,11
Fazenda São Francisco (I e II)	3,70	2,04	4,47	1,37
Alagoas e Sergipe	6,80	8,12	7,39	7,80
Bahia	3,09	4,50	5,92	4,37
Sudeste	5,27	4,36	6,31	3,93
Minas Gerais	3,44	4,14	6,12	3,33
Rio de Janeiro e Espírito Santo	5,38	4,21	4,48	3,90
Bairro Carioca (I a III)	7,88	4,53	5,44	4,12
Vivendas das Castanheiras	7,56	3,88	5,10	4,71
São Paulo	6,75	4,62	7,38	4,45
Sul	5,25	3,81	8,05	3,56
Paraná	4,53	3,46	8,32	3,24
Santa Catarina	5,29	4,11	7,64	3,66
Rio Grande do Sul	6,03	4,04	7,99	3,87
Centro-Oeste	5,19	2,33	7,57	3,11
<b>Brasil</b>	<b>4,36</b>	<b>4,03</b>	<b>6,65</b>	<b>3,87</b>

Fonte: Ministério das Cidades e Ipea. (\*) As regiões Norte e Centro-Oeste são as próprias áreas de ponderação.

**Figura 17 - Percepção de mudança no custo de vida**

Regiões, áreas representativas e estudos de caso	Transporte	Aluguel	Água, luz e condomínio
Norte	4,61	8,05	4,58
Meu Orgulho (etapa I)	2,62	8,72	3,58
Nordeste	4,03	8,54	4,67
Maranhão	4,44	8,36	3,03
Residencial São José (I a IV)	1,28	8,84	0,92
Piauí	2,14	9,30	2,72
Ceará	4,06	8,23	4,62
Rio Grande do Norte	4,16	7,88	5,93
Paraíba	3,10	9,01	4,29
Pernambuco	3,08	8,80	5,52
Fazenda São Francisco (I e II)	0,77	9,70	4,40
Alagoas e Sergipe	6,88	8,77	3,25
Bahia	3,94	8,46	5,79
Sudeste	4,19	7,08	4,38
Minas Gerais	3,70	7,39	3,98
Rio de Janeiro e Espírito Santo	3,50	6,29	4,46
Bairro Carioca (I a III)	3,83	4,69	4,84
Vivendas das Castanheiras	3,51	5,27	5,27
São Paulo	4,94	7,20	4,67
Sul	4,77	7,41	3,53
Paraná	3,91	7,71	3,96
Santa Catarina	4,53	7,82	3,22
Rio Grande do Sul	5,88	6,82	3,24
Centro-Oeste	3,37	8,83	3,35
<b>Brasil</b>	<b>4,16</b>	<b>7,93</b>	<b>4,29</b>

Fonte: Ministério das Cidades e Ipea. (\*) As regiões Norte e Centro-Oeste são as próprias áreas de ponderação

Conclui-se que são insatisfatórios à população os resultados referentes à qualidade de vida/infraestrutura, notadamente no que diz respeito ao transporte e seu custo, apresentados nas tabelas que demonstram a inserção urbana das unidades habitacionais (figuras 15, 16 e 17). Estes resultados indicam que uma das deficiências do programa está na maior utilização de terrenos baratos e afastados da malha urbana. O que nada mais é do que uma repetição de erro das políticas públicas do passado. Há uma preocupação na adoção de medidas que minimizem esse problema, como priorização e obrigatoriedade de redes de abastecimento públicas nos terrenos atendidos pelo programa, por exemplo. Contudo, os municípios ainda sofrem com preços inflados que fazem terrenos periféricos se tornarem mais viáveis, dificultando o transporte público e qualidade de vida.

Há ainda uma dificuldade de implantação de empreendimentos localizados em determinadas áreas urbanas, visto que poucos estados e municípios têm aderido ao Programa. Alguns métodos alternativos como urbanização de favelas e a recuperação de áreas abandonadas poderiam ser avaliadas e aproveitadas.

## **CONCLUSÃO**

O processo de migração campo-cidade trouxe consigo o problema habitacional e a desigualdade territorial. A partir disso, o Estado passou a ativamente tentar controlar este problema através de políticas públicas de diversas vertentes, apoiadas ou não na iniciativa privada ou subsídios.

Contudo, a questão habitacional não deve ser vista apenas como consequência do processo de industrialização e urbanização das cidades, também é acentuado pela globalização, pelo direcionamento neoliberal adotado por muitos Estado e pela competitividade entre cidades. Estes fatores afetam em especial os países em desenvolvimento, que sofrem um processo de industrialização tardia e buscam se tornar competitivos. Isto muitas vezes é feito através de incentivos fiscais que descapitalizam o Estado no que poderia ser direcionado a políticas sociais e infraestrutura. Como consequência cria-se um mercado imobiliário informal e segregação territorial da parcela mais pobre da sociedade.

No Brasil, desde a “Era Vargas”, por meio da criação dos IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensão) até a extinção do BNH (Banco Nacional da Habitação), a questão do déficit habitacional existente no país foi considerada como responsabilidade do poder público, embora se buscasse soluções empresariais estas se mostravam ineficientes por si e não cumpriam a função social dos programas.

A produção de moradias para a população de baixa renda, bem como créditos e financiamentos habitacionais, foi feita apenas com recursos públicos. Esses programas sofreram constantemente com descapitalização e falta de recursos, o que uma tendência do poder público a priorizar a população com maior poder aquisitivo, falhando em sua função social. Assim, os programas propostos até 2009, apesar de abrangerem diversas carências do problema habitacional, não conseguiram impacto suficiente.

A iniciativa privada, por sua vez, também não cumpria o papel fundamental, pois atuava apenas nos setores de seus interesses, que geravam menor risco com relação à rentabilidade do negócio.

Em 2009 é criado o Programa Minha Casa Minha Vida, como medida anticíclica a crise econômica de 2008, mas também com o intuito de facilitar o acesso dessa população à

moradia. O programa traz a participação de empresas ligadas ao setor da construção civil e ao financiamento de crédito habitacional (instituições bancárias), visando a inserção da iniciativa privada na medida.

Por meio de subsídios financeiros e condições especiais de crédito cedidos aos beneficiários de acordo com os diferentes níveis de renda buscava-se reduzir as dificuldades existentes entre a população de baixa renda e a aquisição da casa própria. O comprador passa a ter um subsídio para aquisição do imóvel que em alguns casos chega a 95% do valor da original. Atende-se uma demanda antes abandonada e a iniciativa ganha um nicho de mercado inexplorado e com segurança.

Analisando os resultados até o momento, o programa alcança seu objetivo: facilitar a aquisição de moradia a famílias de baixa renda. Além disso, cumpriu seu papel de medida anticíclica estimulando a produção e a geração de emprego. Porém, o número de unidades produzidas voltadas para a população mais carente é inferior ao planejado, e insuficiente no que diz respeito a redução expressiva do déficit habitacional. A flexibilização da atuação do Programa Minha Casa Minha Vida e soluções alternativas além do financiamento para compra de novas unidades pode representar um passo importante, visto que os mecanismos formais de financiamento (crédito e subsídio) apresentam limites.

## **BIBLIOGRAFIA**

Abramo, Pedro (2001) “Mercado e ordem urbana. Do caos à teoria da localização residencial” Bertrand Brasil, Rio de Janeiro – RJ.

Acioly, C. (2003) Anotações de aula Curso de desarrollo profesional sobre mercados informales: regularización de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano em América Latina” promovido pelo Lincoln Institute of Land Policy de 17 a 21 de novembro de 2003. Recife-PE.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: Coleção Habitare – Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras – Uma avaliação das Políticas habitacionais no final do século XX, 2007.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. Habitação e poder – Da fundação da casa popular ao banco nacional da habitação, 2011; Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais;

Baltrusis, N. (2000) “A dinâmica do mercado imobiliário informal nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista”. Dissertação de mestrado apresentada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade de Campinas, SP

BONATES, Mariana Fialho; VALENÇA, Márcio Moraes. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. Habitat International, v.34, Elsevier, 2010

BONDUKI, Nabil (1982), “Origens do problema da habitação popular em São Paulo 1886-1918”, in Espaço & Debates, n.º 5, São Paulo

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. Teoria e Debate, nº 82, maio/junho de 2009.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo, Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil Georges. Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: Revisão Histórica e Novas Perspectivas No Governo Lula. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, set/2008.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora AlfaÔmega, 1979.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Déficit habitacional no Brasil 2008. Brasília, Ministério das Cidades, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Resultados e Desafios do Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília, Ministério das Cidades, 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Cartilha Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, 2011. (Disponível em: [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br) acesso em 05/07/2012)

Cardoso, A.L (2003) “Política Nacional de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários” Ministério das Cidades. Brasília-DF.

Daniel, C.A. (2001) “Desenvolvimento econômico local: aliança e competição entre as cidades” Espaço e Debates, 41, NERU, São Paulo-SP.

De Soto, Hernando, (2000) “O mistério do capital. Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo” Record. Rio de Janeiro – RJ.

Durand-Lasserve, A. & Royston, L. ed. (2002) “Houlding their ground. Secure land tenure for the urban poor in developing coutries” EARTHSCAN Publications Ltd.. London

Fernandes, A.C. (2002) “Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo” in Espaço e Debates 41 São Paulo. SP.

FOREST, Ray. Risk, Governance and the Housing Market – Artigo;

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Políticas permanentes de habitação – A importância do Programa Minha Casa Minha Vida. CBIC: 2014

Gilbert, A. (2003) “La Vivienda en America Latina” documento de trabalho do INDES. Santiago.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, 2015.

Janice E. Perlman. THE MYTH OF MARGINALITY REVISITED THE CASE OF FAVELAS IN RIO DE JANEIRO, 1969-2003, March 24, 2005

Kandir, A. (1983) “A instabilidade do mercado habitacional” dissertação de mestrado apresentado no IFCH, UNICAMP, Campinas-SP.

Kowarick, L. (1979) “A espoliação Urbana” Paz e Terra. Rio de Janeiro – RJ.

LABHAB/FAUUSP (1999) Relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas”. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos do Departamento de Projetos da FAUUSP.

Lessa, C. & Dain, S. (1984) “Capitalismo associado: algumas referencias sobre o tema Estado e desenvolvimento” in “Desenvolvimento Capitalista no Brasil” Brasiliense, São Paulo-SP..

LEVI, Maria Luiza. Uma visão crítica da repressão financeira – Resenha;

MACEDO CINTRA, Marcos Antônio. Uma Visão Crítica da Teoria da Repressão Financeira; Campinas, Editora da UNICAMP/FAPESP, 1999,179p;

MAIA, Guilherme B. Da S.; Racionamento de Crédito e Crise Financeira: Uma Avaliação Keynesiana – REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 16, N. 31, P. 61-84, JUN. 2009;

Malta, C. (1986) “Bases para a análise de políticas urbanas – os interesses em jogo” Analise e Conjuntura, 2 São Paulo-SP.



Maricato, E.M. (1979) “A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial” Alfa-Ômega, São Paulo-SP

NASCIMENTO, Denise M.; TOSTES, S. P.. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. Arquitextos, São Paulo, v. 1, 2011.

NIELSEN; Birgitta Gomez. Is Breaking Up Still Hard to Do? – Policy Retrenchment and Housing Policy Change in a Path Dependent Context;

Pasternak, S. & Baltrusis, N. (2003) “Um olhar sobre a habitação em São Paulo” Cadernos Metr pole 9. PRONEX/CNPq, EDUC. São Paulo, SP.

Pasternak, S. (2003) “O Brasil e suas favelas” in Abramo, P (org.) (2003) “A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas” Livraria Sette Letras, FAPERJ, Lincoln Institute of Land Policy. Rio de Janeiro, RJ.

RENAUD, Bertrand. HOUSING AND FINANCIAL INSTITUTIONS IN DEVELOPING COUNTRIES;

ROSSETTO, Rossella, BONDUKI, Nabil, GHILARDI, Flávio Henrique. Política e Sistema Nacional de Habita o, Plano Nacional de Habita o – Capacita o em Habita o de Interesse Social: CURSO DE NIVELAMENTO;

SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas Coletânea – Volume 1 – Livro ENAP Escola Nacional de Administra o Pública;

Scott, A.J. et all. (2001) “Cidades-regiões globais” in Espaço e Debates 41 São Paulo. SP

Smolka, M.O. (2003) “A regulariza o da ocupa o do solo urbano: a soluço que   parte do problema, o problema que   parte da soluço” in Fernandes, E. & Alfonsin, B. coord. “A lei e a ilegalidade na produ o do espaço urbano”. Del Rey. Belo Horizonte BH.

Souza, M.L. (2000) “O desafio metropolitano. Um estudo sobre a problemática sócioespacial nas metr poles brasileiras” Bertrand Brasil. Rio de Janeiro-RJ.

Valladares, L.P. (1985) “Políticas alternativas de habita o popular” Espaço e Debates, 16, NERU, São Paulo-SP.

Vargas, N. (1979) “Organização do trabalho e capital: estudo da construção habitacional” dissertação de mestrado apresentada à Coordenação de Programas de Engenharia UFRJ, Rio de Janeiro-RJ.

WHITE, Sammis B., TRANSLATING HOUSING ANALYSIS INTO HOUSING POLICY – Artigo American Real Estate & Urban Economics Association Journal;