



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA

ISAURA FLORISA GOTTSCHALL DE ALMEIDA

DESIGUALDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO
BRASIL

Salvador
2011

ISAURA FLORISA GOTTSCHALL DE ALMEIDA

DESIGUALDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO
BRASIL

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Economia Regional e Meio Ambiente

Orientador: Prof. Dr. Lívio Andrade Wanderley

Salvador
2011

Ficha catalográfica elaborada por Valdinea Veloso CRB 5-1092

Almeida, Isaura Florisa Gottschall de
A447 Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil / Isaura
Florisa Gottschall de Almeida – Salvador, 2011.
158p. tab. il.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências
Econômicas da UFBA, UFBA, 2011.

Orientador: Prof. Dr. Lívio Andrade Wanderley

1. Habitação 2. Desigualdades Sociais 3. Políticas Públicas
I. Almeida, Isaura Florisa Gottschall de Almeida II. Wanderley,
Lívio Andrade. III. Título

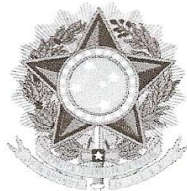
CDD – 711.4



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
FUNDADA EM 07.02.1905



CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA




TERMO DE APROVAÇÃO

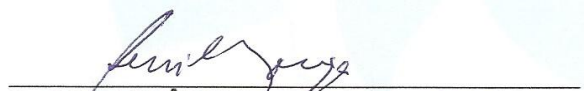
ISAURA FLORISA GOTTSCHALL DE ALMEIDA

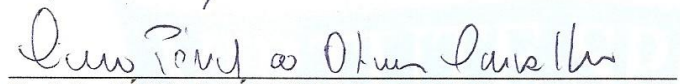
**“DESIGUALDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO
NO BRASIL”**

Aprovada em 22 de dezembro de 2011.

Dissertação de Mestrado aprovada como requisito parcial para obtenção do
Grau de Mestre em Economia pela seguinte Banca Examinadora:


Prof. Dr. LIVIO ANDRADE WANDERLEY (ORIENTADOR)
(CME/FE/UFBA)


Prof. Dr. ANTÔNIO RENILDO SANTANA SOUZA
(CME/FE/UFBA)


Prof. Dr. CÍCERO PÉRICLES DE OLIVEIRA CARVALHO
(FEAC/UFAL)

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares, pela compreensão e apoio nesse longo processo.

Aos amigos, por terem compartilhado momentos difíceis e pela torcida.

Ao Mestrado em Economia da UFBA, seus funcionários e professores, principalmente o Professor Lívio Andrade Wanderley, pela orientação neste trabalho.

Aos professores Antônio Renildo Santana Souza e Cícero Péricles de Oliveira Carvalho, por terem aceitado o convite para participar da banca examinadora.

Aos colegas do Mestrado, pelo companheirismo e pelas horas de estudo.

Aos meus gestores na CAIXA, pela confiança e flexibilidade concedida, sem as quais eu não conseguiria conciliar o mestrado acadêmico e o trabalho nessa Empresa.

Finalmente, agradeço a Deus, sem o qual nada disso seria possível, e ao Complexo Luz, por me ajudar a vencer as mais diversas dificuldades na minha jornada.

RESUMO

Este trabalho discute a questão habitacional brasileira a partir da problemática das desigualdades regionais e sociais, abordando as políticas públicas intentadas a fim de solucioná-la. Para tanto, faz-se uma delimitação teórica sobre o tema, seguida de considerações sobre os vetores demográfico e socioeconômico que condicionam o problema habitacional. Este é analisado a partir das necessidades habitacionais, mensuradas por meio do déficit e da inadequação de moradias. Um esboço histórico das políticas de habitação passadas e um levantamento de dados junto a relatórios oficiais para as políticas mais recentes, permitem observar de que forma as intervenções governamentais na área atenuaram ou agravaram o quadro de desigualdade existente. Os resultados encontrados mostram que, historicamente, as políticas públicas de habitação sempre foram insuficientes no atendimento à população de mais baixa renda, a qual concentra o déficit habitacional do país. Entretanto, após um período de recursos exíguos, a partir de meados da última década a política habitacional e o setor como um todo despontam com novo fôlego, ampliação de recursos em todas as principais fontes e indícios de uma maior focalização da população de mais baixa renda. Conclui-se que, apesar do início de uma nova trajetória, o que se conseguiu produzir ainda está muito aquém da necessidade existente e a distribuição dos recursos entre regiões e faixas de renda pode e deve se pautar ainda mais nos diagnósticos de déficit habitacional. Somente mantendo aporte expressivo de recursos, buscando reparar as falhas existentes, e priorizando decisões de políticas públicas que representem de forma substantiva a qualidade da habitação e não apenas os indicadores quantitativos, é que se poderá consolidar esse novo caminho.

Palavras-Chave: Habitação. Desigualdades. Déficit habitacional. Políticas públicas de habitação.

ABSTRACT

This work analyzes the Brazilian housing issue starting from the problematic of regional and social inequalities, approaching the public politics that were used in an attempt to resolve them. Therefore, a theoretic delimitation was created about the subject, followed by a consideration regarding the demographic, the social and the economic vectors that condition the housing problem. The fact is then analyzed from the housing necessities factor, measured by the means of deficit and by the inadequate housing system. A historical sketch of the last habitation politics plus a data-collecting together with official reports for the most recent politics allow an observation of in what form does the governmental interventions in the area attenuate or aggravate the picture of existing inequality. The end results show that, historically, the public politics of habitation had always been insufficient in the attendance to the population of low income, whom concentrate the housing deficit of the country. However, after a period of short resources, starting from mid last decade, the housing politics and its subdivision as a whole have disappointed with new breath, magnifying the resources in all the main sources and indications of a bigger centralization of the population of low income. One can conclude that, despite of all the introduction of a new trajectory, what was produced is still not enough if considering the actual needs plus the distribution of resources in between regions and income classes can and must be based even more in the diagnoses of housing deficit. Only keeping an expressive bailout of resources, in order to repair the existent flaws, and prioritizing the public politics' decisions that represent in substantive way the quality of housing and not only the quantitative factors, is when they will be able to consolidate this new way.

Key-words: Housing. Inequalities. Housing Deficit. Public Housing Policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - O Contexto dos estudos da Geografia da Habitação.....	18
Gráfico 3.1 - População (presente, recenseada, residente) - Brasil e por situação de domicílio (rural/urbana) – valores absolutos.....	34
Quadro 3.1 - Metodologia de Cálculo do Déficit Habitacional e da Inadequação dos Domicílios - 2007 e 2008.....	50
Gráfico 3.2 – Distribuição do Déficit Habitacional por Regiões geográficas e situação do domicílio – Brasil – 2008.....	53
Gráfico 3.3 – Componentes do Déficit Habitacional, por situação do domicílio e por RMs – Brasil – 2008.....	55
Gráfico 3.4 - Evolução do Déficit Habitacional pela Metodologia antiga, em termos absolutos – milhões (a) e relativos % (b) - 1991/2000/2004 e 2005 a 2008.....	57
Gráfico 3.5 - Evolução do Déficit Habitacional pela Metodologia atual, em termos absolutos – milhões (a) e relativos % (b) - BRASIL - 2000/2005-2008.....	58
Gráfico 3.6 – Critérios de Inadequação dos Domicílios Urbanos Duráveis - números absolutos, segundo Regiões Geográficas e total das RMs – Brasil – 2008.....	61
Gráfico 5.1 – Inflação Anual Brasileira medida pelo IPCA (IBGE) e pelo IGP-DI (FGV) – 1995-2010 – em %.....	106
Gráfico 5.2 – PIB per capita em mil R\$ de 2009 (a) e Variação real anual do PIB em % (b) – Brasil – 1980-2010.....	106
Gráfico 5.3 – Taxa de Desemprego – IBGE/PME – mensal, em %.....	107
Gráfico 5.4 – Salário Mínimo Real (a) e Salário Mínimo Nominal vigente (b) – Brasil – 1995-2010 – em R\$.....	107
Gráfico 5.5 - Renda média de todos os trabalhos expressa em R\$ de out/2009 – PNAD/IBGE – 1992-2009.	108
Gráfico 5.6 – Coeficiente de Gini – Distribuição de renda domiciliar per capita – Brasil – 1976-2009.....	108
Gráfico 5.7 – Captação líquida e Saldo do SBPE – 1995-2010 – em milhões de R\$.....	109
Gráfico 5.8 – Valores e Operações Contratadas com Recursos do SBPE – Aquisição e Construção – 2002-2010 – em unidades (a) e milhões de R\$ (b).....	110
Gráfico 5.9 – Valor médio das Operações Contratadas com Recursos do SBPE – 2002-2010 – em R\$.....	110
Gráfico 5.10 – FGTS – Valor Total das Contas Vinculadas dos Trabalhadores – 2002-2010 – em bilhões de R\$.....	111
Gráfico 5.11 – FGTS – Saldo Final – Orçamento Financeiro Realizado – 2002-2010 – em bilhões de R\$.....	111
Gráfico 5.12 – FGTS – Arrecadação das Contribuições, Saques (a) e Arrecadação Líquida (b) – Orçamento Financeiro Realizado – 1995 a 2010 – em bilhões de R\$.....	112
Gráfico 5.13 – Valores e Operações Contratadas com Recursos do FGTS – Todos os Programas - 2003 a 2010 – em unidades (a) e milhões de R\$ (b).....	113
Gráfico 5.14 – Valor médio Operações Contratadas - Recursos FGTS (Carta de Crédito Individual e Associativo, Apoio à Produção e Pró Cotista), 2003 a 2010, R\$.....	114
Gráfico 5.15 – Pró-Moradia – Valores das operações contratadas conforme ano da execução orçamentária – 2003 a 2010 – em milhões de R\$.....	116
Gráfico 5.16 – Carta de Crédito Individual – Unidades Contratadas por Modalidade – 2005 a 2010 – em %.....	117

Gráfico 5.17 – Carta de Crédito Individual – Valores R\$ (a) e Unidades Contratadas (b) – 2003 a 2010.....	117
Gráfico 5.18 – Carta de Crédito Individual – Unidades Contratadas por Faixa de Renda Mensal Familiar – 2004 a 2010 – em %.....	118
Gráfico 5.19 – Carta de Crédito Associativo – Valores R\$ (a) e Unidades Contratadas (b) – 2003 a 2010.....	119
Gráfico 5.20 – Apoio à Produção de Habitações – Valores R\$ (a) e Unidades Contratadas (b) – 2003 a 2010.....	120
Gráfico 5.21 – Carta de Crédito Associativo (2004-2010) e Apoio à Produção (2009-2010) – Unidades Contratadas por Faixa de Renda Mensal Familiar – em %.....	120
Gráfico 5.22 – Pró-Cotista – Valores R\$ (a) e Unidades Contratadas (b) – 2008 a 2010.....	121
Gráfico 5.23 – Pró-Cotista – Unidades Contratadas por Faixa de Renda Mensal Familiar – 2008 a 2010 – em %.....	122
Gráfico 5.24 – Descontos concedidos pelo FGTS por Modalidade do Valor Financiado – 2004 a 2010.....	123
Gráfico 5.25 – Descontos concedidos pelo FGTS por Faixas de Renda Mensal Familiar do Mutuário – 2005 a 2010.....	125
Gráfico 5.26 – Valor dos Descontos concedidos pelo FGTS por Região Geográfica – 2005 a 2010.....	126
Gráfico 5.27 – PAC Habitação – Recursos OGU e Financiamento Setor Público – por Região – 2007 a 2010 – em bilhões de R\$.....	130
Quadro 5.1 – PAC Habitação – Programas.....	131
Gráfico 5.28 – Unidades habitacionais contratadas no PMCMV em 2009.....	133
Gráfico 5.29 – Programa Crédito Solidário – Recursos Contratados de 2005 a 2009 - em milhões de R\$.....	134
Gráfico 5.30 – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – Recursos Contratados – 2003 a 2009 - em milhões de R\$.....	135
Gráfico 5.31 – Programa de Arrendamento Residencial – Recursos Contratados 2003 a 2009 - em milhões de R\$.....	135
Gráfico 5.32 – Total de Recursos – SBPE, FGTS*, PAR, PCS, PSH – 2003 a 2010, em bilhões de R\$.....	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 – População por situação de domicílio (rural/urbana) - Brasil - habitantes.....	34
Tabela 3.2 – Taxas médias de crescimento – PIB, População e PIB per capita – em (%) – Brasil.....	41
Tabela 3.3 – Déficit Habitacional por situação do domicílio e Regiões Metropolitanas (RMs) Brasil – 2008.....	51
Tabela 3.4 – Percentual do Déficit Habitacional em relação aos domicílios particulares permanentes, por situação do domicílio, RMs e Regiões geográficas, Brasil, 2008....	52
Tabela 3.5 – Déficit Habitacional nas Regiões Metropolitanas (RMs) por situação do domicílio e em termos relativos – 2008.....	53
Tabela 3.6 - Distribuição percentual do déficit habitacional urbano, por faixas de renda média familiar mensal (em salários mínimos), segundo Regiões – Brasil – 2008.....	54
Tabela 3.7 – Componentes do Déficit Habitacional segundo Regiões Geográficas – Brasil – 2008.....	56
Tabela 3.8 - Critérios de Inadequação dos Domicílios Urbanos Duráveis* - Números Absolutos e Relativos – Brasil – 2008.....	61
Tabela 4.1 – Reajuste do Salário Mínimo, Correção Monetária e Prestações dos Mutuários do SFH - 1965-1984.....	72
Tabela 4.2 - Financiamentos do SFH e dos Programas Alternativos – 1964 a 1984 – em mil unidades.....	74
Tabela 4.3 – Financiamento CAIXA - 1996/2002 - Por Modalidade - em % de Unidades Habitacionais (UHs) e % de Reais Inflacionados (12/2002).....	84
Tabela 4.4 – Programas para a Baixa Renda - Unidades Habitacionais (UHs) – 1995-2002...	88
Tabela 5.1 – Desconto a Pessoa Física concedido pelo FGTS – Resumo das contratações – 2003 a 2010.....	123
Tabela 5.2 - FNHIS - Alocações 2006-2009 - em bilhões de R\$.....	128
Tabela 5.3 – PAC Habitação – Investimentos contratados até 2009 – Modalidades – em mil R\$.....	129
Tabela 5.4 – PAC Habitação – Evolução da contratação dos investimentos – em R\$ bi.....	130
Tabela 5.5 – PAC Habitação – Recursos OGU e Financiamento Setor Público – Investimento em Urbanização de Favelas e FNHIS por Região, 2007 a 2010, em bilhões de R\$...	130
Tabela 5.6 – Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos, usos e fontes previstas.....	132

LISTA DE SIGLAS

ABECIP	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CCFGTS	Conselho Curador do FGTS
CMN	Conselho Monetário Nacional
COHAB	Companhia Estadual de Habitação
COOPHAB	Cooperativa Habitacional
DH	Déficit Habitacional
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP	Fundação da Casa Popular
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGHAB	Fundo Garantidor de Habitação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HBB	Programa Habitar Brasil BID
HIS	Habitação de Interesse Social
IAP	Instituto de Aposentadoria
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGP	Índice Geral de Preços
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional
PCS	Programa de Crédito Solidário
PEHP	Programa Especial de Habitação Popular
PES	Plano de Equivalência Salarial
PIB	Produto Interno Bruto
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMI	Projetos Multissetoriais Integrados
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH	Política Nacional de Habitação
PPI	Projetos Prioritários de Investimentos
PSH	Programa de Subsídio Habitacional
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RM	Região Metropolitana
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SHIS	Subsistema de Habitação de Interesse Social
SHM	Subsistema de Habitação de Mercado
SIMAHAB	Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Habitação
SM	Salário Mínimo
SNH	Sistema Nacional da Habitação
UAS	Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais
UN-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	DELIMITAÇÃO E REFERÊNCIAS TEÓRICAS DA HABITAÇÃO	15
2.1	DIMENSÕES DA HABITAÇÃO	15
2.2	O OBJETO MULTIDISCIPLINAR E SUAS ABORDAGENS	18
2.3	CARACTERÍSTICAS DA HABITAÇÃO ENQUANTO BEM ECONÔMICO	24
2.4	MODELOS DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL	27
2.5	MERCADO HABITACIONAL E INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL	30
3	O PROBLEMA HABITACIONAL E AS DESIGUALDADES SOCIAIS	33
3.1	ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E URBANÍSTICOS	33
3.2	ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS: DESIGUALDADE DE RENDA	39
3.3	NECESSIDADES HABITACIONAIS: QUANTIDADE E QUALIDADE	44
3.3.1	Aspectos conceituais e metodológicos	45
3.3.2	Dimensionamento e qualificação das necessidades habitacionais	51
3.3.2.1	Déficit Habitacional	51
3.3.2.2	Inadequação dos Domicílios	60
4	POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO E INTERVENÇÕES: UM ESBOÇO HISTÓRICO	64
4.1	CRIAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO - SFH	67
4.1.1	Período BNH (1964-85): problemas, auge e declínio do SFH	70
4.1.2	Período 1985-1994: crise financeira e institucional	75
4.2	POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO – PNH 1996 (1996-2002)	80
4.2.1	Programas direcionados à população com renda mensal de até 12 SM	83
4.2.2	Programas direcionados à população com renda mensal de até 3 SM	88
5	POLÍTICAS HABITACIONAIS RECENTES: 2003 A 2010	95
5.1	A NOVA PNH E O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO	96
5.2	IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA PNH E ASPECTOS MACROECONÔMICOS FAVORÁVEIS	105
5.3	FONTES, RECURSOS E PROGRAMAS	109
5.3.1	SBPE: principal fonte do Subsistema de Habitação de Mercado	109
5.3.2	FGTS: recursos de menor custo e subsídios para a habitação popular	111
5.3.2.1	Programas Habitacionais operados pela CAIXA com recursos do FGTS	114
5.3.2.2	Descontos em Financiamentos a Pessoa Física – recursos do FGTS	122
5.3.3	FNHIS, PAC e PMCMV	126
5.3.4	Outros Programas	134
5.4	SÍNTESE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DO PERÍODO	136
6	CONCLUSÕES	141
	REFERÊNCIAS	152

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país marcado pela imensa desigualdade socioeconômica que há tanto tempo aflige sua população. Uma das facetas dessa desigualdade se manifesta nas precárias condições de moradia de grande parte do seu povo.

A necessidade atendida pela moradia coloca esse bem em patamar de grande relevância, de tal forma que a habitação é reconhecida como direito social mínimo pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela Constituição Federal do Brasil. A primeira, em seu Artigo 25 determina que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (...)” (ONU, 2011, Art. 25). A Constituição brasileira, por sua vez, também resguarda esse direito: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 2011, Cap. II, Art. 6º, redação dada pela EC nº 64, 2010).

A despeito de sua importância e reconhecimento, por ser um bem de altíssimo custo, grande parte da população não consegue acessar a moradia pela via do mercado formal. Na ausência de intervenção do poder público e perante a imperativa necessidade de morar, essa população lança mão, então, de arranjos de convivência domiciliar, autoconstruções precárias e todo o tipo de soluções de alojamento, inclusive ilegais, de modo que acaba tornando-se estatística de déficit ou inadequação habitacional.

Estimativas realizadas para o ano de 2008 mostram que o déficit habitacional brasileiro é de 5,5 milhões de moradias, o que corresponde a quase 10% dos domicílios brasileiros. Isso sem contar outros mais de 11 milhões de moradias que apresentam algum tipo de inadequação, principalmente relacionada a questões fundiárias e/ou falta de infraestrutura básica (FJP, 2011).

A inclusão social e o combate à pobreza devem, necessariamente, passar pela provisão de moradia em condições adequadas à população, uma vez que se trata de um bem de forte impacto na redução da pobreza, na melhoria do bem estar e da qualidade de vida de modo

geral. Além disso, o setor habitacional produz efeitos bastante positivos no produto da economia (especificamente a construção civil voltada ao mercado residencial), sendo capaz de relevante geração de emprego e renda, especialmente para o trabalho pouco qualificado que normalmente caracteriza a população mais carente.

Dada a importância da temática levantada e sendo a habitação um rico campo de estudo, o recorte dado neste trabalho tem por objetivo geral retratar o problema habitacional brasileiro, com foco no aspecto da desigualdade e nas políticas e ações governamentais tentadas ao longo dos anos para solucioná-lo. Tal proposta implica considerar as políticas públicas de habitação passadas e atuais de modo a inferir acerca do seu direcionamento e impactos na evolução do problema existente.

Para tanto, faz-se necessário analisar o déficit habitacional brasileiro historicamente gerado, vis-à-vis o problema estrutural da altíssima desigualdade de renda no país. É mister conhecer as políticas habitacionais implementadas, bem como a forma como as mesmas condicionaram o problema habitacional sem, no entanto, resolvê-lo por completo.

Assim, esta pesquisa propôs-se responder a duas grandes questões:

- Houve mudança significativa entre as políticas públicas de habitação do passado e do presente?
- Em caso afirmativo, que tipo de resultado e perspectiva futura são colocados por tais mudanças?

Não se trata de uma avaliação ou comparação dos diferentes governos, mas de uma tentativa de capturar os reflexos das políticas por eles implementadas no setor, como elas se relacionam com o problema habitacional e de que forma contribuíram e/ou contribuem para o quadro existente.

A fim de responder ao proposto, o presente trabalho foi realizado a partir de levantamento bibliográfico sobre o tema (fundamentação teórica e dados históricos) e consulta a documentos oficiais para obtenção de dados acerca das políticas mais recentes. Algumas limitações foram inevitáveis, devido à falta de uniformidade dos dados disponibilizados, mudanças de nomenclatura e superposição de programas, além da falta de integração dos

sistemas de informação sobre habitação. O detalhamento dessas informações, portanto, foi condicionado por essas dificuldades. Ressalta-se ainda que os resultados mais recentes devem ser relativizados por tratarem-se de percepções de um processo ainda em curso.

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos, além desta introdução. O segundo capítulo traz considerações acerca da habitação enquanto objeto multidisciplinar de estudo, suas diferentes dimensões e as abordagens teóricas a que se submete, bem como suas peculiaridades como bem econômico e as decorrentes formas de financiamento e intervenção governamental que suscita. No terceiro capítulo é apresentado o problema habitacional historicamente gerado, considerando questões demográficas e distributivas, de modo a explicar as carências observadas na situação atual. Esta é retratada de forma quantitativa e qualitativa com base no estudo mais recente sobre as necessidades habitacionais no Brasil, realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2011).

No quarto capítulo são apresentadas as intervenções governamentais e políticas públicas de habitação, desde os Institutos de Aposentadoria e Pensão (década de 1930) até a Política Nacional de Habitação de 1996 (durante o governo FHC), passando pela criação, auge e extinção do Banco Nacional da Habitação. Em seguida, no quinto capítulo, são tratadas com maior detalhe as políticas habitacionais mais recentes, compreendidas no período 2003-2010, com destaque para a ampliação dos recursos de todas as fontes e lançamento de programas importantes como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Finalmente, o sexto capítulo traz as considerações finais à luz da pesquisa realizada, concluindo que os resultados recentes sugerem o início de uma nova e mais positiva trajetória para a política pública de habitação no Brasil. Ressalta-se ainda que, apesar dos novos direcionamentos e da recente ampliação dos recursos, muitos e contínuos esforços e aperfeiçoamentos dessas políticas ainda são necessários para dar conta da dimensão do problema habitacional brasileiro.

2 DELIMITAÇÃO E REFERÊNCIAS TEÓRICAS DA HABITAÇÃO

A questão da habitação envolve características complexas e interdependências que colocam o tema num campo essencialmente multidisciplinar, abarcando desde os sistemas legal e econômico, até as estruturas sociais que condicionam a produção, o uso e a localização da moradia. Além de ser um bem econômico com características bastante peculiares – do que se infere que a simples análise de oferta e demanda não são suficientes para sua compreensão – a habitação possui dimensão e função social não negligenciáveis.

(...) a habitação é vivida e habitada, sendo nesta dupla dimensão que se constrói a sua identidade e a sua própria função social. A habitação satisfaz, na sociedade em que está integrada, um conjunto de funções, como a de abrigo e reprodução da família, sendo, ainda, um elemento fundamental na construção da personalidade individual, de integração social e de socialização, para além de ser um espaço de consumo, de produção de bens e serviços, de ócio e comunicação. (MATOS, 2001, p. 2)

2.1 DIMENSÕES DA HABITAÇÃO

Habitação, pela sua noção mais simples e intuitiva, remete à **necessidade** básica de qualquer ser humano: abrigo contra intempéries e intrusos. Tal necessidade é inquestionável, variável é a forma como as diferentes sociedades, nas diferentes épocas, a atendem. Da caverna ao arranha-céu, essa forma é determinada cultural e historicamente.

Além dessa noção primeira, Matos (2001, p. 55) identifica outras necessidades às quais a habitação atende, quais sejam: reprodução da força de trabalho; espaço de urbanização integrado; espaço de individualização, de repouso, de comunicação, de socialização, de bem-estar e de proteção. Sobretudo nos tempos atuais, dir-se-ia que os objetivos ligados à proteção e à individualização tem ganhado cada vez mais importância.

De acordo com Fernandes (2003), a habitação desempenha três grandes funções. Sua função social concerne ao abrigo da família, sendo um espaço para alimentação, descanso, atividades fisiológicas e convívio social. A função ambiental refere-se à inserção na cidade, garantindo o acesso à infraestrutura básica, trabalho, serviços de saúde, educação, transporte e lazer. Finalmente, a função econômica da moradia estaria principalmente em sua produção, por gerar emprego e renda e mobilizar diferentes setores e mercados econômicos;

secundariamente, pode ainda representar um lócus de produção para seu habitante se este dela fizer uso para execução de alguma atividade produtiva.

Essas diferentes funções permitem ampliar a noção inicial do objeto de estudo, agregando-lhe outros significados. Como corolário da necessidade à qual atende, a habitação é, em muitas instâncias, reconhecida como um **direito social**. Esse reconhecimento ocorre tanto nacional (previsto em algumas Constituições Nacionais como, por exemplo, a brasileira e a portuguesa) quanto internacionalmente, pela Organização das Nações Unidas, em cujo âmbito destacam-se as Conferências Habitat I de 1976, em Vancouver, e Habitat II, de 1996, em Istambul (FERNANDES, 2003).

A habitação também desencadeia o **acesso a um conjunto de serviços e oportunidades** que vão além do abrigo. Conforto, espaço, equipamentos de apoio, infraestrutura, distância do emprego, do lazer, dos serviços públicos e do comércio, entre outros atributos do meio, estão a ela associados. Como ressalta Matos (2001), a habitação não se resume àquilo que é (de forma absoluta), mas engloba também as possibilidades a ela associáveis. Envolve dimensões qualitativas e, por vezes, subjetivas (satisfação e esforço), mais difíceis de serem mensuradas e cuja valorização é diversa para diferentes pessoas.

Continuando a construção ampliada do seu conceito, a habitação pode ser definida também como um **produto**, o resultado de um determinado processo produtivo – da interação de financiadores, produtores, compradores e outros agentes. Compõe uma indústria específica (construção civil) e um mercado próprio. Além de produto, é uma reserva de valor que, dada sua significância monetária, constitui um **ativo** e uma forma de investimento para quem o possui.

Para além de um bem justificado pela necessidade que supre, a habitação assume papel importante na lógica concorrencial enquanto valor de troca, mercadoria, um produto imobiliário bastante lucrativo. Dominado por essa lógica, o mercado habitacional é segmentado, excludente e marcado por disparidades.

A lógica de mercado no sector da habitação reitera modelos de segregação social e desagregação urbana, uma vez que não se baseia numa lógica de equidade e justa distribuição dos recursos, mas sim numa lógica de maximização de lucros associada quase sempre a fortes densidades construtivas e baixa dotação de espaços complementares – verdes e equipamentos. É neste contexto que a actuação do sector

público como regulador dos mecanismos de mercado é necessária e fundamental em dois âmbitos: Criando regras para a actuação do sector privado na habitação; Entrando no mercado da habitação através da construção de fogos a custos controlados, não apenas para a população que não é contemplada numa lógica de promoção privada, mas também para contribuir na criação de alternativas ao sector privado (ODIVELAS, 2009, p. 4-5).

Por tudo isso, a habitação transmite significados e traduz aspirações. É **uma fonte de status, diferenciação social e segregação espacial**, um símbolo de pertencimento a determinada classe, na medida em que expressa a condição social de seu habitante. Matos (2001) lembra que tal diferenciação sempre ocorreu, através de características arquitetônicas, locacionais e dimensionais das habitações, mas é a partir do modo de produção capitalista que se dá a forte expansão do espaço urbano e as modificações no seu padrão espacial de uso.

A habitação sempre foi um símbolo de poder social, político e económico. Contudo, é com a industrialização, com a divisão técnico-económica do trabalho e com a revolução dos transportes, que a segregação social do espaço residencial e o afastamento cada vez maior entre o local de trabalho e de habitação, se torna uma das características fundamentais da organização do espaço urbano. (Ibid., 2001, p.10)

O processo de industrialização e urbanização levou à maior divisão social do trabalho e à criação de um complexo e hierárquico sistema de classes, tendo como reflexo socioespacial “uma mobilidade social (cada estrato social tenta distanciar-se dos que lhe estão abaixo e procura copiar os que lhe estão acima)”, a qual “conduz a uma segregação social do espaço residencial segundo a distância ao centro e o poder de compra, que é função da classe social a que o comprador pertence” (Ibid., 2001, p. 11-12).

Portanto, o alto valor simbólico da habitação favorece aproximações ou afastamentos entre grupos, o que se materializa na segmentação social do espaço, que é uma projecção direta da hierarquia social e da distribuição de renda. Tal estratificação tem base econômica e social, e possui o preço como medida.

Entretanto, mesmo num mercado altamente segmentado (que consegue abarcar diversas faixas de renda), parte da população mais pobre permanece sem acesso ao mercado habitacional, carecendo que o Estado intervenha para garantir o seu direito. Sob o ponto de vista distributivo, a carência de habitação é um problema de ordem econômica, social, ideológica e política que aflige populações em todo o mundo. No século XIX, Engels já denunciara a

desigualdade e as precárias condições de moradia (higiene, salubridade e adensamento excessivo) como expressão das contradições das sociedades industriais (ENGELS, 1979).

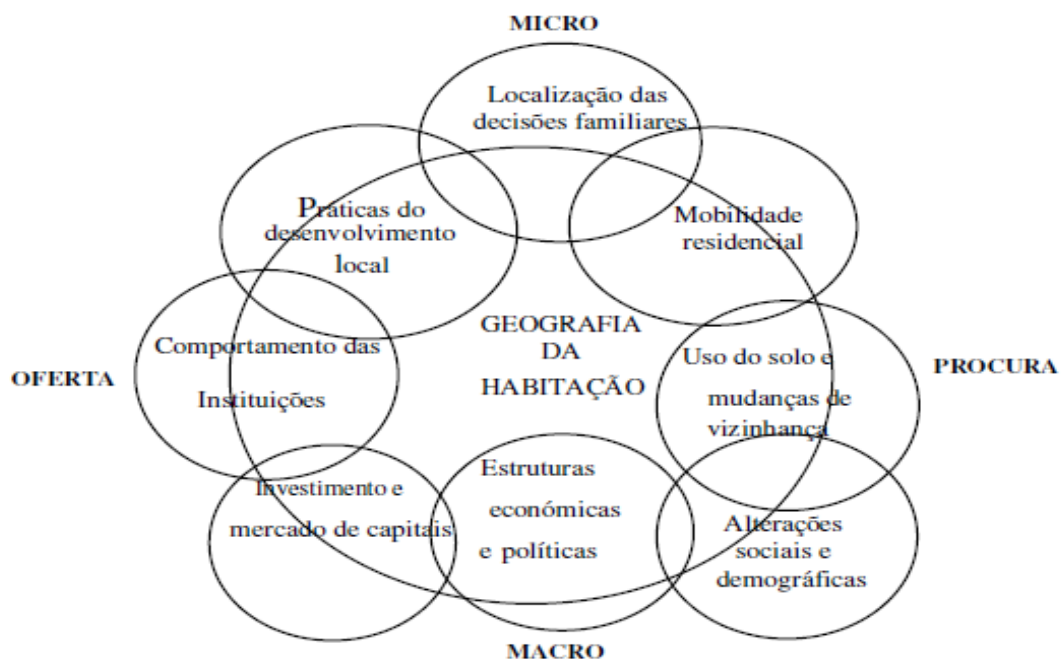
Importa frisar que as diversas dimensões da habitação, seja como produto/ativo transacionável, seja enquanto bem social essencial que, tal qual educação e saúde, deve estar disponível e acessível a todos os cidadãos, são indissociáveis e se afetam mutuamente, estando, portanto, presentes no desenvolvimento deste trabalho.

A natureza complexa da habitação, visível a partir dos significados e dimensões que assume, enseja diversas *interfaces* disciplinares e abordagens teóricas, as quais estão sintetizadas na sequência.

2.2 O OBJETO MULTIDISCIPLINAR E SUAS ABORDAGENS

Considerando que estudar habitação no contexto espacial urbano implica compreender sua inter-relação com diversas outras áreas, Bourne (1981) *apud* Matos (2001) distinguiu e esquematizou oito áreas principais, condicionantes da oferta e da procura, tanto no nível micro como no macro, contextualizando o que chamou de ‘geografia da habitação’ (figura 1).

Figura 1 - O Contexto dos estudos da Geografia da Habitação.



Fonte: Bourne (1981, p. 10) *apud* Matos (2001).

Na escala micro, aparecem as decisões das famílias acerca da localização e da mobilidade, influenciadas por questões atinentes à distância do local de trabalho, preço, características do ambiente, preferências, etc. No nível macro de análise, é possível estudar as relações da habitação com outras áreas, tais como mercado de trabalho, construção civil, sistema financeiro, instituições e bem estar social. Para determinar a procura, contribuem questões relacionadas à localização residencial, rendimentos e contexto social, cultural e político. Condicionam a oferta tanto a atuação como a relação entre os agentes intervenientes no setor habitacional, os padrões de ocupação do solo e as condições de investimento e financiamento. A mobilidade residencial é, simultaneamente, uma expressão da procura e um fator de criação da oferta.

Morais (2002) ressalta que o mercado habitacional sofre influências de diversos condicionantes. Fatores demográficos como idade, migração, grau de urbanização e de formação de famílias, por exemplo, influenciam a demanda por habitação. Essa demanda é condicionada também pelas condições macroeconômicas que afetam os rendimentos das famílias, pela quantidade e condições do crédito disponível para habitação e pela política tributária no setor. A oferta de habitação é determinada, em geral, pela disponibilidade de áreas para exploração/construção, pelo mercado de materiais de construção e pela infraestrutura. Ambas, oferta e demanda, dependem ainda do ambiente regulatório e institucional no qual atuam.

Portanto, o estudo da habitação envolve a consideração de aspectos micro e macroeconômicos, do marco institucional que a delimita, dos agentes e instituições atuantes no setor, assim como questões demográficas, migratórias e culturais que afetam o comportamento dos agentes. Importa destacar ainda o papel do Estado enquanto mediador nesse contexto, atuante na regulação da oferta e da procura, através de diversas formas de intervenção direta e indireta na produção de moradias, ora estimulando, ora causando constrangimentos à ação dos agentes.

Sendo um objeto de estudo tão complexo, a habitação submete-se a distintas abordagens teóricas no âmbito das ciências sociais, consoante as diferentes disciplinas e correntes de pensamento que a tratam, cada uma delas enfatizando um (ou mais) dos aspectos acima

considerados¹. As abordagens ditas tradicionais são a Ecológica, a Neoclássica e a Comportamental, todas tentando explicar o padrão espacial observado nas áreas residenciais (teorias de localização). Com enfoques diferenciados, aparecem as demais abordagens: Institucional, Marxista, Morfológica, aquelas que abordam a Estrutura de Provisão e outras que enfatizam as formas de Apropriação da habitação.

A abordagem **Ecológica**, a qual remete à Escola Ecológica de Chicago, analisa a evolução do espaço urbano através da relação do homem com o meio ambiente em seus aspectos objetivos e sociais, sob uma perspectiva temporal e evolucionista. O modelo das zonas concêntricas explica as fases do crescimento urbano num processo de expansão e competição pelo uso do solo. Com base no chamado processo de filtragem (invasão-sucessão), associa a mobilidade social à mobilidade residencial, de modo a explicar a localização e a segregação social do espaço. O modelo relaciona as áreas centrais a locais superlotados e degradados, marcados por exclusão e marginalidade, e habitados pela população mais pobre². Afora suas limitações, essa teoria ajuda a compreender como se dá o processo de valorização e desvalorização das áreas urbanas e segundo Matos (2001, p. 24) “os modelos produzidos pela análise ecológica foram assumidos como modelo do urbanismo funcionalista moderno, baseado no zonamento”.

Outra abordagem tradicional é a econômica **Neoclássica**, que privilegia a procura e tenta explicar a estrutura espacial e a localização residencial enfatizando os custos de transportes e o efeito da distância (Ibid., 2001). Para tanto, parte de modelos de *trade-off* nos quais as despesas com habitação (custo da casa) e com transporte (custo do deslocamento), esta direta e aquela inversamente proporcional à distância do centro da cidade, dependem da renda familiar. A família, enquanto unidade de consumo, busca maximizar seu espaço habitado e minimizar os deslocamentos, considerando os custos da habitação e restrita pela renda disponível para tal. Uma vez que exerce força centrífuga, o valor do solo nas áreas centrais é substituído por outros custos associados à acessibilidade daqueles que optam pelas áreas

¹ Convém lembrar que a habitação, enquanto objeto de estudo, não pode ser individualizada. É a abordagem que se faz desse objeto que lhe atribui conceitos e interpretações, próprios a determinada disciplina e corrente de pensamento.

² O que se confirma em alguns casos (como nos guetos norte-americanos), mas não em todos (caso de muitas cidades européias). Esse modelo apresenta distorções, dentre outros motivos, em razão da tendência à reabilitação de áreas centrais obsoletas para residência e outras atividades.

periféricas mais distantes. Assim, a família troca o custo de morar pelo custo de se deslocar, desde que possa auferir vantagens comparativas com essa troca³.

Os modelos da corrente Neoclássica assentam-se em supostos bastante simplificadores (irrealistas até) como agentes racionais e previsíveis, maximizadores (de interesses ou de lucro), mercados que tendem ao equilíbrio, perfeitamente competitivos, caracterizados pela informação completa e simétrica. É a partir das críticas a tal abordagem que surge uma outra, a **Comportamental**, cujo objetivo é também o de explicar a procura, mas considerando as subjetividades inerentes ao comportamento das famílias.

Sob tal concepção, as famílias escolhem o local de moradia a partir da satisfação proporcionada por dada localização frente às suas necessidades imediatas. O principal determinante da mobilidade residencial é o preço, seguido de fatores como espaço, acessibilidade, características do domicílio, equipamentos, comércio, características do ambiente e da população residente. A ponderação dada a estes diferentes fatores varia conforme o ciclo de vida e o estatuto socioeconômico da família (MATOS, 2001).

Nas três abordagens acima se privilegia a preferência e as escolhas das famílias e admite-se a segregação socioespacial através da habitação, mas cada uma delas apresenta razões e movimentos diferenciados para explicação desse processo.

Entretanto, sabe-se que as escolhas das famílias não são livres, antes sofrem implicações e constrangimentos existentes no mercado habitacional que, por sua vez, é permanentemente desequilibrado em razão tanto de suas características estruturais quanto das estratégias utilizadas por seus agentes. A partir das limitações dos modelos tradicionais, são desenvolvidas outras abordagens preocupadas com os conflitos de localização – inspiradas na teoria **Institucionalista** – e com os agentes que administram a habitação. Estas concepções buscam identificar os agentes e instituições atuantes no mercado, seus papéis, as interações entre eles e os seus efeitos nas escolhas das famílias, assim como as influências de políticas governamentais no favorecimento ou detrimento da localização das diferentes atividades (MATOS, 2001). Sob tal ponto de vista, a organização do espaço tem caráter essencialmente

³ Essa abordagem é semelhante à teoria clássica da localização de Von Thünen, no trato da proximidade da terra à cidade.

político e o acesso à habitação depende cada vez mais dos *managers* do sistema, em especial o Estado, que assume papel de gestor e coordenador.

A interpretação **Marxista** encontra suas bases em Engels (1979), para quem o problema da moradia decorre do processo econômico e das relações capitalistas. Assim, a solução das questões relacionadas à habitação não podem vir do Estado, vez que este é concebido como instrumento da classe dominante, mas somente da superação do modo de produção causador da crise. Tal visão aborda a crise da habitação como reflexo dos conflitos entre capital e trabalho e entre diferentes capitais (financeiro, produtivo e da construção), em cujo contexto as diversas formas de intervenção do Estado favorecem a diferentes classes sociais ou frações do capital. No nível ideológico, a habitação também desempenha papel importante: o estímulo à casa própria reforça o estatuto da propriedade privada, ao mesmo tempo em que tende a tornar as famílias ainda mais dependentes do emprego, de modo a garantir sua solvência frente ao endividamento incorrido para a aquisição da moradia (MATOS, 2001).

Outra abordagem a ser considerada é aquela que versa sobre a **Estrutura de Provisão da habitação**. Esta também enfatiza o papel dos agentes e instituições no mercado, relacionando suas estratégias à problemática do lugar da habitação no território, com foco na forma como a mesma é produzida. Segundo Matos (2001), não é propriamente uma teoria, mas um conceito instrumental, uma metodologia de análise que abarca os processos que vão desde a produção até o consumo final da habitação, passando pela articulação dos atores envolvidos. Os atributos da habitação como a imobilidade levam à consideração de questões atinentes ao uso do solo e à localização; a durabilidade, por sua vez, faz com que processos atuais sejam influenciados por ações passadas. Disso decorre que o valor da habitação é dado socialmente e ao longo do tempo. O custo e o tempo de produção elevados fazem com que a gestão financeira e as escolhas no processo produtivo interfiram bastante na comercialização do produto final.

Ainda segundo essa metodologia de análise, existe relação entre os tipos de provisão/promoção e as formas de ocupação/objetivos da habitação (MATOS, 2001). Assim, promoções por empresas (imobiliárias e incorporadoras) visam ao lucro e como tal são destinadas à venda. Já as construções próprias normalmente estão associadas à ocupação ou ao arrendamento. O Estado atua em questões relacionadas ao uso do solo, à infraestrutura, ao financiamento e à produção de habitação social. Identificar quem promove, quem constrói e

quem utiliza (bem como suas motivações) torna-se importante para compreender o funcionamento do setor habitacional. Sua estrutura de provisão resulta da associação entre aspectos sociais (articulações e conflitos) e físicos (construção e transformações do solo), assim como da competição entre agentes e atividades devido aos usos alternativos do solo.

A abordagem **Morfológica** considera a permanente mutação do espaço urbano e as resultantes tipologias dos espaços residenciais. Essas mudanças concernem aos modelos construtivos, à densificação dos espaços e às formas de uso das construções, encontrando expressão, por exemplo, na reconversão de áreas residenciais antigas. Assim, o lote, as construções e a rua são os elementos fundamentais dessa morfologia, e as tipologias mais frequentes são identificadas conforme os períodos/etapas da expansão urbana (MATOS, 2001). Nessa perspectiva, também são privilegiados os atores, suas ações, motivações e conflitos, responsáveis pelo dinamismo das forças produtivas e sociais que condicionam as características mutantes das diversas áreas ao longo do tempo.

Finalmente, existem aquelas abordagens mais atinentes às áreas da psicologia, antropologia e sociologia, voltadas a explicar o consumo da habitação pela ótica dos processos de **Apropriação da moradia** e de **satisfação** com a mesma. Implica, portanto, analisar os diferentes significados e usos que a habitação pode assumir em decorrência, por exemplo, de alterações nas estruturas familiares, nos estilos de vida ou nas ocupações – como é o caso do trabalho em domicílio – ou mesmo devido a preocupações com a qualidade e o meio ambiente. Essas formas de apropriação vão desde o uso funcional até práticas simbólicas. Os territórios residenciais e o próprio morador, de certo modo, podem ser definidos a partir dessa forma de apropriação da habitação. Os estudos realizados no âmbito desta abordagem tratam ainda dos bairros de realojamento e degradados, bem como de construções clandestinas, buscando descrever de que maneira os moradores se apropriam desses espaços e quais os seus níveis de satisfação (MATOS, 2001).

Ao longo deste trabalho são encontradas, como será visto, influências dessas diferentes abordagens, com destaque para aquelas que analisam a estrutura de provisão da habitação, uma vez que no Brasil questões relacionadas à oferta de moradia e à atuação (ou omissão) do Estado nesse setor/mercado tiveram papel crucial na evolução do problema habitacional. A produção capitalista de moradias, majoritariamente confiada ao capital imobiliário, ainda que contando com recursos públicos ou semipúblicos, termina por conduzir a uma lógica

quantitativista, que tende a desconsiderar impactos ambientais e locacionais, descolada dos problemas da cidade e da questão urbana como um todo (MARICATO, 2011).

Faz-se mister conhecer as peculiaridades da habitação enquanto bem econômico e de que forma tais características afetam o funcionamento desse mercado e conduzem à criação de modelos de financiamento e à intervenção governamental.

2.3 CARACTERÍSTICAS DA HABITAÇÃO ENQUANTO BEM ECONÔMICO

O acesso à moradia adequada é condição essencial para a redução da pobreza e a melhoria da qualidade de vida da população. Além desse caráter social, o setor habitacional também se reveste de grande valor econômico. Para o setor privado, este mercado traz grandes oportunidades de negócios e, para o governo e a economia como um todo, representa parcela importante do PIB e do emprego, uma vez que a construção civil é um setor intensivo em mão de obra e emprega trabalho pouco qualificado.

Enquanto bem econômico, a habitação possui características bem peculiares, as quais repercutem de diversas formas no funcionamento do setor. Entende-se, portanto, que para compreender as necessidades, limitações e entraves desse setor, bem como a forte intervenção governamental à qual está sujeito, é imprescindível conhecer as principais características do bem que o compõe.

Pode-se apontar alguns atributos que fazem da habitação um bem econômico diferenciado: necessidade básica; custo elevado; durabilidade; heterogeneidade; imobilidade; assimetria informacional; custos de transação (MORAIS, 2002). Nenhuma dessas características, tomadas isoladamente, torna o bem habitação tão peculiar, mas é da sua interação que surgem as principais complexidades do setor.

Em razão de a moradia ser uma **necessidade básica** (bem de consumo essencial), toda família, independente da sua renda, é demandante potencial de habitação. Mas tal demanda não se efetiva plenamente porque as unidades habitacionais possuem um valor monetário várias vezes superior à renda monetária das famílias. Assim, quando se fala em **custo elevado da habitação** não se está referindo apenas ao seu preço absoluto, mas principalmente ao relativo, uma vez que representa, em valor monetário, várias vezes a renda, compromete parte

considerável dos gastos em consumo e, quando adquirido, tende a ser o bem de maior valor, o principal ativo/patrimônio das famílias.

As unidades habitacionais também são caracterizadas por sua **durabilidade**⁴, o que implica a existência de um amplo estoque de produto “usado” concorrendo com os produtos “novos”. Portanto, as famílias, enquanto consumidores desse produto, ao decidirem pela compra de uma unidade habitacional, defrontam-se também com a decisão de adquirir uma unidade nova ou usada, o que repercute diretamente na indústria de construção (FELIX, 2000). A alta durabilidade do parque habitacional faz ainda com que o estado atual desse mercado seja influenciado por políticas públicas voltadas ao setor habitacional no passado⁵.

A **imobilidade** espacial é uma característica relacionada à localização do imóvel. Essa localização é condicionante do valor da moradia devido a fatores como: distância do local de trabalho, acessibilidade e facilidades de locomoção, acesso a serviços e infraestrutura, vizinhança, qualidade do ambiente (poluição do ar, visual e sonora), entre outros. As características do local são externalidades positivas ou negativas que podem valorizar ou depreciar os imóveis nele situados.

Em razão da imobilidade da unidade habitacional, a oferta e a demanda nesse mercado ficam bastante limitadas localmente e, por isso, excessos de oferta de imóveis numa determinada região muitas vezes não suprem excessos de demanda de outra região. Nesse mercado, os ajustes ocorrem com a mobilização dos consumidores em direção ao bem e não o contrário⁶. De modo geral, a tendência é que a preferência pela proximidade do local de trabalho e outros serviços faça aumentar a densidade populacional nos grandes centros urbanos, onde a escassez de espaço provocará elevação do preço dos imóveis. Nesse mercado a **elasticidade de oferta** em relação aos aumentos da procura tende a ser pequena.

Mas a mobilidade também pode ser pensada sob o ponto de vista das famílias. Os altos **custos de transação** presentes neste mercado, relacionados a procura, mudança, impostos e

⁴ Segundo (LARCHER, 2005), muito frequentemente são observados tempos de vida útil superiores a 50 anos.

⁵ As políticas habitacionais passadas são analisadas no capítulo 4.

⁶ A literatura neoclássica desenvolveu modelos que tratam da escolha da localização ótima de um imóvel pelas famílias, cujo detalhamento foge ao objetivo deste trabalho. Para maiores informações, consultar GIBB, Kenneth. Housing Economic and the Urban Public Sector. Glasgow, Centre for Housing Research, 1989.

cartórios, muitas vezes contribuem para uma baixa mobilidade do consumidor no setor habitacional, inclusive aumentando o tempo de resposta às novas políticas (MORAIS, 2002).

Os custos de pesquisa devem-se em ampla medida, à grande **heterogeneidade** observada nesse mercado. A heterogeneidade refere-se a características locais/espaciais e de estrutura física/construção de cada unidade habitacional, envolvendo aspectos como tamanho, quantidade de pavimentos, qualidade do material utilizado na construção, projeto arquitetônico, vista, vizinhança, incidência de luz e calor, entre outros. Tal heterogeneidade está presente, em algum grau, inclusive entre apartamentos de um mesmo edifício. O consumidor da habitação precisa avaliar e escolher entre bens que em geral não são perfeitamente comparáveis entre si e dos quais não dispõe de informação completa, nesse sentido, a **assimetria informacional** presente na transação torna a decisão ainda mais complexa e difícil, sujeita a problemas de seleção adversa⁷. A diferenciação do produto é compatível com a própria estratificação socioeconômica. Assim, para uma **demandas segmentada** sucede que a oferta e o mercado também o são.

A heterogeneidade, a assimetria informacional e os custos de transação são características e problemas mais atinentes ao mercado habitacional do segmento de média e alta renda. Grande parte da população não se encontra diante dessa complexa tomada de decisão simplesmente porque, apesar de ser demanda potencial, dada pela necessidade de moradia, não representa demanda efetiva, uma vez que não dispõe de recursos ou crédito suficientes para adentrar esse mercado.

Aos atributos do bem, somam-se as características do mercado habitacional que lhe conferem um funcionamento particular: i) desequilíbrio permanente entre oferta e procura (peso do terreno em relação aos demais fatores de produção, escassez de solo urbanizado e alto custo); ii) tempo de produção bastante longo desde o investimento inicial até a venda do produto; iii) grande período de circulação do capital, devido ao preço da habitação ser muitas vezes superior ao rendimento médio das famílias (MATOS, 2001). Para viabilizar o funcionamento desse mercado, tendo em vista tais características, aparecem formas de relacionamento com o capital financeiro e o Estado: o primeiro empresta diretamente para a construção ou mesmo

⁷ Conhecida como um problema de agência, a seleção adversa está relacionada ao comportamento oportunista e à assimetria de informação (a parte informada é o agente e a parte não informada, o principal) e ocorre quando o principal seleciona/escolhe incorretamente, por impossibilidade de identificar cuidadosamente *ex-ante* os tipos ou características do agente e/ou produtos e serviços por ele fornecidos (ALMEIDA, 2009, p. 8).

para a aquisição pelas pessoas físicas; o segundo pode emprestar por meio de suas instituições de crédito, produzir, ou atuar em nível fiscal.

2.4 MODELOS DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL

Considerando o custo elevado e o alto preço de oferta do bem habitação, as famílias precisariam dispor de uma poupança prévia significativa para adquirir o imóvel, o que poderia levar muitos anos, até que a quantia necessária fosse reunida. A opção para resolver esse problema e antecipar a aquisição da moradia é recorrer a empréstimos no mercado financeiro. Percebe-se, portanto, a necessidade da intermediação financeira no mercado habitacional, uma vez que esta transfere recursos dos agentes poupadores e superavitários para os agentes tomadores de recursos, viabilizando as transações neste mercado. Pode-se afirmar que o alto valor da habitação torna o setor dependente da existência de esquemas de financiamento a longo prazo. Mais ainda, o desenvolvimento do setor habitacional está atrelado ao funcionamento eficiente do setor financeiro que o fomenta.

De fato, o recurso ao sistema financeiro tem sido uma solução largamente empregada há algumas décadas e em todo o mundo, claro que com grandes variações de forma, instrumentos e regras. Famílias que não dispõem de recursos imediatos capazes de fazer face à compra de uma residência, mas que possuem uma renda esperada suficiente, podem optar por tomar um empréstimo no mercado financeiro a fim de antecipar a aquisição da moradia, cujo ônus será o pagamento de juros ao credor. Viabiliza-se assim a antecipação do consumo de um bem caro e estritamente necessário ao cidadão. Mas é preciso lembrar que a necessidade da moradia pode ser suprida com o arrendamento ou aluguel (em lugar da compra), o qual depende basicamente da renda corrente e prescinde de poupança prévia. A disponibilidade e o custo do crédito, bem como o funcionamento eficiente do mercado financeiro imobiliário são fatores que, dentre outros, influenciam a decisão entre construir, alugar ou comprar a habitação.

Os modelos de financiamento habitacional desempenham papel essencial no acesso à moradia em todo o mundo e os principais modelos existentes se diferenciam basicamente pelos prazos dos créditos concedidos e pela origem dos fundos. O mais tradicional de todos é o **sistema de captação através dos depósitos de poupança**, um “modelo disseminado por vários países no mundo, nos Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Japão, em vários países da América Latina

como o Brasil, além de muitos outros países na África e Ásia” (ROSSBACH, 2005, p. 15). Normalmente operado por bancos comerciais, consiste no repasse de recursos através de empréstimos de longo prazo, nos quais o imóvel é a garantia da operação.

Os riscos apresentados por esse modelo fizeram com que fossem desenvolvidos esquemas de captação alternativos. É o caso dos **contratos de poupança prévia**, os quais captam recursos de poupança atrelada ao crédito imobiliário e tem ampla utilização nos países europeus. A poupança ocorre previamente (5 ou 6 anos), em percentual pré-determinado e é condição para o acesso à operação de crédito (torna-se a entrada). Para as instituições financeiras, essa modalidade garante mais regularidade e liquidez e menores riscos. Para o cliente, prescinde da aprovação de risco de crédito (ROSSBACH, 2005).

Outro instrumento de captação e financiamento bastante difundido na Europa são os **títulos hipotecários**, lastreados em ativos reais – créditos imobiliários ou empréstimos ao setor público. Com algumas similaridades a este, o modelo baseado no **mercado secundário de hipotecas** se originou nos Estados Unidos na década de 1970 e desde então se desenvolveu bastante. O conceito do sistema europeu de títulos hipotecários é próximo do conceito do mercado secundário de hipotecas, tendo como diferença básica a emissão dos títulos, a qual, neste último, é realizada por um terceiro agente que não se responsabiliza pelo crédito original (ROSSBACH, 2005). Em grandes linhas, o modelo baseado no mercado secundário funciona da seguinte forma (ROSSBACH, 2005):

- Os bancos concedem os créditos imobiliários no mercado primário, assumindo o papel de agentes emissores das hipotecas e ‘credores temporários’;
- Esses créditos são vendidos no mercado secundário através da simples intermediação (sem capital próprio) ou por meio da compra dos créditos ou títulos derivados e posterior revenda nesse mercado;
- As instituições do mercado secundário (*conduits*) adquirem os créditos imobiliários e securitizam esses ativos, vendendo-os aos investidores finais.

Para viabilizar tal modelo é fundamental a confiança desses investidores finais nos créditos e títulos ofertados, uma vez que eles são, em última instância, responsáveis por aumentar a

liquidez do sistema. Esta confiança depende, entre outros fatores, do adequado gerenciamento dos riscos incorridos pelas seguradoras e pelos demais agentes e instituições que operam nesse mercado secundário.

Esse modelo consiste numa integração entre o mercado financeiro, de capitais e o mercado secundário de hipotecas, com grande potencial para o aumento da liquidez no mercado primário de créditos habitacionais. Entretanto, seu funcionamento eficiente está condicionado à existência de um mercado de capitais desenvolvido e consolidado e de um ambiente legal e regulatório eficaz, entre outros requisitos. A complexidade e sofisticação das transações envolvidas exigem que o mercado financeiro e de capitais tenham alcançado, portanto, certo grau de maturidade, confiabilidade e eficiência, além de baixas taxas de juros. O Brasil implantou esse modelo (Lei Federal de 1997), mas na ausência das condições necessárias, sua viabilização e desempenho ficaram comprometidos. Neste país, o crédito imobiliário concorre com aplicações mais rentáveis, líquidas, seguras e de menores prazos, principalmente os títulos de dívida pública.

Os **bancos habitacionais públicos** constituem mais uma forma de financiar a habitação, por meio de instituições governamentais destinadas a oferecer crédito habitacional à população de baixa renda, valendo-se de juros e fundos subsidiados. Isso é possível porque parte dos recursos utilizados não vêm do mercado, mas de alocações orçamentárias. Rossbach (2005) relata que, nos países em que foi aplicado e com algumas exceções⁸, tal modelo não apresentou bom desempenho em razão de fatores como práticas clientelistas, prejuízos devidos à dificuldade de executar garantias, burocratização do acesso e desvirtuamento do público-alvo, e instrumentos ineficientes para lidar com conjunturas inflacionárias. No capítulo 3 deste trabalho, vê-se que tal modelo foi utilizado no Brasil e seus resultados corroboram o relato da autora.

Poupança prévia e bancos habitacionais públicos, em geral, tendem a ser formas de financiamento habitacional mais acessíveis à população de menor renda. Enquanto que os títulos hipotecários, o mercado secundário de hipotecas e os recursos da poupança são créditos mais “caros” e atendem basicamente a rendas mais altas.

⁸ “Ao contrário da maioria das experiências internacionais, o *Government Housing Bank of Thailand* demonstra ser uma instituição de sucesso na concessão de crédito imobiliário para população de média e baixa renda” (ROSSBACH, 2005, p. 38).

Apesar de ter contado com um banco público de habitação por 20 anos, os pilares atuais do modelo de financiamento habitacional no Brasil são principalmente o sistema de depósitos de poupança privada⁹ e os fundos para-fiscais como é o caso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e, com menor alcance, o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) – baseado no mercado secundário de hipotecas. Nos capítulos 4 e 5 deste trabalho essas formas de financiamento no Brasil são tratadas com maior detalhe.

Interessa ressaltar que os modelos acima, por mais eficientes que possam ser, possuem limitações de alcance. As instituições financeiras, de modo geral, tendem a trabalhar com os segmentos mais solváveis da demanda, constituídos por famílias com rendimentos maiores e menos voláteis, de preferência introduzidas no mercado formal de trabalho. Outra limitação é a oferta formal de habitações, pois também o imóvel objeto dessas transações precisa, necessariamente, estar em situação legal, a fim de possibilitar contratações e eventuais execuções judiciais. Para atender aos segmentos excluídos, reduzir a informalidade, bem como regulamentar o funcionamento do mercado habitacional como um todo, o papel desempenhado pelo Estado é fundamental.

2.5 MERCADO HABITACIONAL E INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL

Mesmo existindo mecanismos de financiamento e um mercado altamente segmentado, uma parcela da demanda potencial por moradia não consegue se efetivar. Trata-se do segmento populacional mais carente e que não alcança as condições mínimas para acessar o mercado habitacional.

Devido às funções que desempenha e às externalidades positivas associadas à sua produção e consumo (elevação do bem-estar social), a habitação é considerada um **bem de mérito**. Rezende (2006, p. 86) explica que os chamados bens meritórios (ou semipúblicos) são casos intermediários entre os bens privados e públicos puros:

(...) embora submetidos ao princípio de exclusão, são frequentemente – e cada vez com mais intensidade – produzidos publicamente, tendo em vista a importância que a sociedade atribui a sua produção. (...) A característica essencial dos bens

⁹ Por força de regulamentação que prevê destinação obrigatória, no mínimo 65% dos recursos captados em depósitos de poupança no Brasil devem ser aplicados em financiamentos imobiliários.

semipúblicos é seu elevado conteúdo de externalidades, isto é, os benefícios advindos de seu consumo não são totalmente internalizados pelo indivíduo que os consome, espalhando-se uma parcela considerável deles por toda a coletividade.

Portanto, embora a habitação seja um bem passível de produção privada, a interação das características de elevado custo e essencialidade (constitucionalmente reconhecida), aliadas ao caráter meritório e à falta de acesso por parte da população, fundamentam o argumento de que sua produção/promoção pelo governo é considerada necessária. Assim, esse mercado sofre forte intervenção governamental justificada pelos objetivos de maior eficiência alocativa e justiça social. Tal intervenção pode ocorrer de forma

(...) direta, por meio da provisão de moradia destinada à população de baixa renda e/ou da disponibilização de fundos públicos para o setor habitacional, ou indireta, mediante legislação incidente sobre mercado financeiro, uso do solo e padrões construtivos (MORAIS, 2002, p. 110).

O governo intervém ora auxiliando esse mercado através da disponibilização e/ou viabilização de recursos para financiamentos de longo prazo, ora o substituindo, provendo diretamente o bem ao segmento populacional não atendido (SANTOS, 1999).

Mesmo os segmentos de mercado, isto é, as camadas da população de renda média e média alta, dificilmente teriam condições de custear a produção da sua habitação com recursos próprios e imediatos, dado seu altíssimo custo. O governo precisa atuar junto ao mercado financeiro, regulamentando-o de forma a garantir que os recursos fluam para o financiamento habitacional dessa população.

Além disso, os mercados habitacionais são influenciados pelas mudanças e tendências em processo no mundo: as empresas de promoção e construção se internacionalizam cada vez mais; aumenta a subcontratação e as etapas do processo produtivo sofrem especialização crescente; surgem novos modelos habitacionais (com destaque para os empreendimentos mistos e os condomínios fechados); materiais sofisticados são utilizados; aumenta o endividamento das famílias e a exclusão residencial de segmentos populacionais. Tais alterações, como salienta Matos (2001, p. 64), refletem-se nas políticas habitacionais e urbanas, resultando

(1) num menor envolvimento do Estado na oferta habitacional, optando mais pelo apoio ao consumo e às famílias, através, por exemplo, de subsídios e crédito à habitação; (2) na parceria "público-privado", por exemplo, o caso das cooperativas

(...); (3) numa redução da intervenção do Estado no domínio do planeamento territorial.

A intervenção do Estado no setor habitacional, pelas características do bem, é necessária a praticamente todos os segmentos populacionais (claro que de forma diferenciada entre eles) e ainda se justifica pelo impulso que a atividade da construção civil gera na economia e no emprego, dado seu forte efeito multiplicador sobre a atividade econômica.

Incentivos ao aumento do estoque de habitações geram produção, emprego e renda, contribuindo para a suavização dos problemas sociais do país. Se essa expansão do estoque se dá em benefício das camadas mais pobres e economicamente vulneráveis, o movimento em direção ao desenvolvimento socioeconômico torna-se ainda mais efetivo. Infere-se, portanto, que a priorização dos segmentos populacionais mais carentes é a meta mais legítima de política pública de habitação no Brasil. Embora tenha sido colocada desde o início das políticas, a experiência do país demonstra que essa meta não tem sido propriamente atingida.

(...) considerando-se as reconhecidas disparidades regionais, a situação crítica dos múltiplos aspectos da exclusão social, e as especificidades dos problemas habitacionais no Brasil, o atendimento ao interesse social – apoiando as camadas de mais baixa renda –, sem dúvida, deve ser priorizado, situação que não se verificou no passado e tampouco no período que analisamos [pós Plano Real – 1995 a 2002]. (CARMO, 2006, p.4)

As peculiaridades do bem habitação, descritas acima, tornam o mercado habitacional bastante diferenciado dos demais mercados existentes e condicionam seu funcionamento. Nos próximos capítulos será visto que a evolução do problema habitacional e das tentativas de solução por meio de políticas públicas traz as marcas e complexidades resultantes de tais características. Mais ainda, a experiência brasileira mostra que problemas de intermediação financeira no mercado habitacional, relacionados aos riscos da intermediação (afetos ao negócio, ao crédito, à liquidez e à inflação), à concorrência na captação de recursos, à gestão dos mesmos e a ingerências políticas foram frequentes e trouxeram consequências dramáticas ao sistema financeiro desenhado para o setor habitacional. Somente no período mais recente é que a situação começa a dar sinais de alguma mudança, carecendo ainda de mais tempo para se consolidar.

3 O PROBLEMA HABITACIONAL E AS DESIGUALDADES SOCIAIS

Ao longo de sua história, o Brasil produziu desigualdades sociais, econômicas, regionais e espaciais, muitas delas explícitas na segregação e precariedade da moradia de grande parte de sua população. Os problemas e, conseqüentemente, a solução da questão habitacional estão diretamente relacionados à concentração fundiária e à má distribuição de renda no país. A partir dessa constatação, infere-se que se trata de uma questão estrutural, que não é recente, tampouco simples.

A literatura aponta que o problema habitacional brasileiro tomou maior vulto a partir de meados do século XX com o crescimento demográfico, associado à forte migração do campo para a cidade. Desde então, a situação da moradia precária e insuficiente no Brasil tem sido mais uma faceta da desigualdade e da exclusão social existentes no país.

3.1 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E URBANÍSTICOS

A história da moradia no Brasil deve contemplar a questão demográfica, pois trata-se de uma realidade presente em países que apresentam desequilíbrio do setor de habitação. É nesse sentido que são levantados a seguir alguns fatos e relatos concernentes ao crescimento populacional e sua distribuição nas cidades brasileiras.

Segundo Santos (2008), entre 1940 e 1980 dá-se uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. De fato, a taxa de urbanização (proporção da população urbana em relação à população total) do país sai de 31,24% em 1940 para 67,59% em 1980 (Tabela 3.1). Nesse período de 40 anos a população do país triplica, enquanto que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia. O ponto de inflexão ocorre na década de 1960 e, já ao longo da década seguinte, o crescimento absoluto da população urbana é maior do que o da população total. De acordo com o último Censo, realizado em 2010, essa proporção já chega a 84,36%.

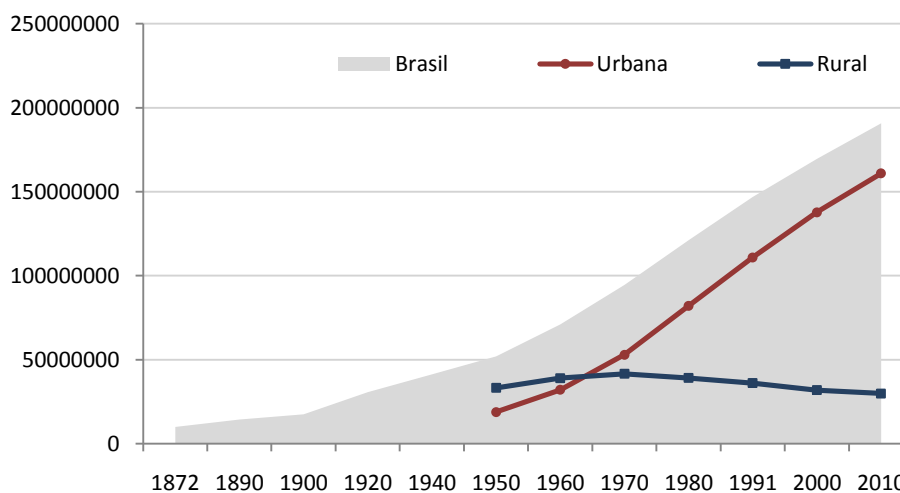
Tabela 3.1 - População (presente, recenseada, residente) por situação de domicílio (rural/urbana) - Brasil (%).

Período	Urbana / Taxa de urbanização	Rural
1940	31,24	68,76
1950	36,16	63,84
1960	45,08	54,92
1970	55,94	44,02
1980	67,59	32,30
1991	75,59	24,53
2000	81,23	18,77
2010	84,36	15,64

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Séries Estatísticas.

O Gráfico 3.1 mostra claramente o crescimento demográfico do país, bem como a dinâmica da população rural x urbana. Em números absolutos, a população urbana que era de 18,8 milhões em 1950 passa para 160,9 milhões de habitantes em 2010. Implica dizer que, em seis décadas, houve um aumento de aproximadamente 142 milhões de pessoas nas cidades brasileiras, com as mais diversas necessidades a serem satisfeitas, inclusive habitacionais.

Gráfico 3.1 - População (presente, recenseada, residente) - Brasil e por situação de domicílio (rural/urbana) – número de habitantes.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1872/2010, Séries Estatísticas. Os dados por situação de domicílio só estão disponíveis a partir de 1950.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, nota-se uma verdadeira explosão demográfica resultante da combinação de uma taxa de natalidade ainda elevada e de uma taxa de mortalidade decrescente. É um período de crescimento da população como um todo, forte movimento de urbanização, intenso fluxo migratório rural-urbano e tendência à aglomeração da população e constituição de metrópoles.

A urbanização brasileira tornou-se praticamente generalizada a partir do terceiro terço do século XX. (...) o turbilhão demográfico e a terciarização são fatos notáveis

(...) a urbanização se avoluma e a residência dos trabalhadores agrícolas é cada vez mais urbana (SANTOS, 2008, p. 9).

Em consequência desse movimento, o autor constata que “a grande cidade, mais do que antes, é um pólo da pobreza (...), o lugar com mais força e capacidade de atrair e manter gente pobre, ainda que muitas vezes em condições subumanas”. E conclui: “a pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial” (SANTOS, 2008, p. 10).

Santos (2008) acrescenta ainda que as migrações, já deslanchadas após a Segunda Guerra, aceleraram-se com o “milagre econômico”¹⁰, buscando tanto as regiões metropolitanas quanto as cidades intermediárias. Brito (2006) destaca que, em 1970, quase a metade da população urbana brasileira residia em 12 aglomerados metropolitanos (São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Porto Alegre, Goiânia e Brasília) e cerca de 30% dela se concentrava nos aglomerados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Essa proporção declinou ao longo dos anos, mas continua alta: em 2000 os doze aglomerados reuniam 41% e Rio de Janeiro e São Paulo comportavam cerca de 21% da população urbana brasileira.

A relativa desconcentração da população nos aglomerados metropolitanos estaria relacionada à queda do nível de fecundidade (que tende a ser maior nas grandes cidades) e, principalmente, à redução das migrações. Tal reversão espacial do crescimento demográfico teria ocorrido também em favor das cidades médias não-metropolitanas. Outro movimento constatado foi que, dentro dos aglomerados metropolitanos, as periferias tem crescido a taxas maiores do que os núcleos, denotando uma evasão populacional das capitais para os municípios metropolitanos, resultante de saldos de fluxos migratórios intrametropolitanos favoráveis às periferias (BRITO, 2006).

Maricato (2000) salienta que as reformas urbanas realizadas em algumas cidades brasileiras no período compreendido entre fins do século XIX e início do século XX, as quais lançaram as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, envolviam saneamento e embelezamento e já denotavam forte segregação territorial, uma vez que “expulsavam” para os morros e as franjas da cidade parte da população excluída desse processo. Ela destaca que “o crescimento urbano sempre se deu com exclusão social, desde a emergência do trabalhador

¹⁰ Período de 1968 a 1973 em que o Brasil cresceu em torno de 11% ao ano (GIAMBIAGI *et al.*, 2005).

livre na sociedade brasileira, quando as cidades passam a ganhar nova dimensão e tem início o problema da habitação”. As origens do que chama de “tragédia urbana brasileira – enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, retorno de epidemias, violência, etc.” (MARICATO, 2000, p. 23) estariam nos cinco séculos de formação da sociedade brasileira.

Apesar de as altas taxas de crescimento no período do “milagre econômico” terem gerado riqueza que, embora concentrada, contribuiu para a melhoria do padrão de vida da população como um todo, a recessão que se seguiu nos anos 1980, com o PIB crescendo a taxas inferiores às da população, provocou o aprofundamento da desigualdade e a exacerbação dos problemas sociais existentes.

As reformas liberais e a reestruturação produtiva tiveram impactos sociais perversos nas décadas de 1980 e 1990 no Brasil, aumentaram o desemprego, as relações informais de trabalho e a pobreza nas áreas urbanas. Maricato (2000, p. 31) mostra como a economia e o mercado de trabalho afetaram a evolução das cidades brasileiras:

A industrialização baseada em baixos salários determinou muito do ambiente a ser construído. Ao lado do grande contingente de trabalhadores que permaneceu na informalidade, os operários empregados do setor industrial não tiveram seus salários regulados pela necessidade de sua reprodução, com a inclusão dos gastos com moradia, por exemplo. A cidade ilegal e precária é um subproduto dessa complexidade verificada no mercado de trabalho e da forma como se processou a industrialização. Até mesmo parte dos trabalhadores empregados na indústria automobilística, surgida no Brasil nos anos 50 [1950], mora em favelas.

Castells (1983) trata do problema da moradia e da salubridade do espaço como resultantes do aumento da concentração urbana, ocasionado pela lógica do processo de industrialização.

Historicamente, a crise da moradia aparece primordialmente nos grandes aglomerados urbanos subitamente conquistados pela indústria. (...) enxertando-se num tecido urbano já constituído, a industrialização aproveita a mão de obra potencial, que já reside no lugar e suscita em seguida um forte movimento migratório, cujas dimensões ultrapassam amplamente as capacidades de construção e de equipamentos de uma cidade herdada de um modo de produção anterior (CASTELLS, 1983, p. 183).

Baltrusis (2010) assinala que a crise habitacional da população mais pobre que vive nas metrópoles dos países não desenvolvidos como o Brasil, estaria associada ao modelo de

crescimento dessas cidades durante seu processo de industrialização. No Brasil, entre 1930 e 1980, houve um significativo deslocamento da população, antes residente em áreas rurais e pequenos aglomerados, para as grandes cidades, motivado pela possibilidade de escapar do desemprego e da miséria¹¹. Todo esse processo resultou em transformações no tecido urbano e no modo de morar da população, pois essas pessoas, chegando à metrópole, muitas vezes se inseriam de forma precária e mal remunerada nas atividades produtivas e, não raro, solucionavam problemas de moradia lançando mão da autoconstrução. Esse tipo de habitação em geral informal, precária e autoconstruída de forma progressiva, que compõe as favelas e loteamentos irregulares, foi fundamental para o desenvolvimento econômico dos países capitalistas periféricos, na medida em que a mão de obra que veio do campo se estabeleceu como suporte socioespacial ao modelo de desenvolvimento em curso e contribuiu para a realização de um processo de industrialização de baixo custo. (BALTRUSIS, 2010)

Nos anos 1980 – conhecidos como “década perdida” no Brasil – ocorreu forte deterioração das condições econômicas e de moradia de grande parte da população de baixa renda. Nesse período, as cidades teriam passado por um processo de ‘urbanização sem industrialização’, o que implicou crescimento populacional sem o necessário crescimento econômico para lhe fazer face (BALTRUSIS, 2010). O processo de produção da cidade se relaciona estreitamente com a distribuição desigual de renda, é o seu reflexo. Diante da valorização e encarecimento da terra nas áreas urbanas mais centrais, a disputa pelo espaço urbano relegou aos mais pobres a produção de moradias em loteamentos irregulares nas periferias e favelas, ocupações de edifícios abandonados e em áreas ambientalmente frágeis e/ou de risco.

Assim, sobretudo nas áreas urbanas, proliferam favelas, cortiços e todo tipo de assentamento precário, marcados pela sobreocupação, degradação, falta de infraestrutura e de ordenamento. A lógica de espraiamento das cidades tende a afastar os mais pobres do centro econômico, como também do seu local de trabalho, resultando em graves problemas de mobilidade e transporte público, bem como elevando o custo de vida dessas famílias (MATOS, 1993). É uma clara expressão da segregação espacial e social, ainda mais quando se observa o dinamismo do mercado habitacional direcionado às classes média e alta, sobretudo sob o novo conceito de “condomínios fechados”, que reúnem espaços de residir e de lazer supostamente isolados e protegidos dos problemas das grandes cidades.

¹¹ O processo de modernização da agricultura acarretou o aumento da exploração de uma mão de obra cada vez mais temporária, aumento do desemprego, da subocupação e contribuiu fortemente para o êxodo rural.

Concepções ideológicas associadas à defesa da autoconstrução como solução para o problema habitacional dos pobres, originalmente propostas por Turner (1976, *apud* BALTRUSIS, 2010, p. 239) inspiraram os argumentos e subsequentes discursos de desmonte do Estado, de modo que as políticas e programas de provisão habitacional para a população de baixa renda foram enfraquecidos sob a alegação de que tal população seria capaz de autoconstruir suas moradias e fazê-lo mais eficientemente do que os programas governamentais. Não por acaso, portanto, houve difusão de programas de urbanização e legalização da posse na década de 1980, com a finalidade de dar suporte técnico para construção e melhoria de imóveis, além de prover os assentamentos irregulares de serviços básicos de infraestrutura e de transporte, programas esses que não envolveram grandes recursos e foram desenvolvidos de forma pontual e no âmbito local, segundo Baltrusis (2010).

A redução das políticas voltadas à provisão de moradias para a população de baixa renda está associada também à já mencionada crise econômica vivenciada pelo Brasil no período em questão e crise institucional marcada pela falência do Banco Nacional da Habitação em 1986, até então principal agente da política de habitação do país (no próximo capítulo faz-se uma análise mais detida das políticas habitacionais no Brasil).

O desinteresse do mercado imobiliário em produzir e comercializar habitações destinadas à população de baixa renda, somado à insuficiência de políticas públicas voltadas a essas necessidades acabaram dando ensejo ao aparecimento de um mercado paralelo, informal, no qual se produz, comercializa e aluga moradias em assentamentos irregulares, dispondo de parca infraestrutura e acessibilidade. Assim, vem crescendo a informalidade habitacional, com a mercantilização do espaço irregularmente produzido pelos mais pobres para atender às suas próprias demandas. Isso limita, quando não diminui, as chances de se reduzir a desigualdade socioespacial das cidades assim caracterizadas, resultando na consolidação do que Baltrusis (2010, p.239) chama de ‘metrópoles insustentáveis’.

Os assentamentos precários em aglomerados subnormais são um fenômeno tipicamente urbano e metropolitano, próprio do modelo de desenvolvimento desigual, espacialmente concentrador, ambientalmente desordenado e socialmente excludente adotado no país.

Pois bem, nesses aglomerados subnormais, comumente chamados de favelas, o crescimento urbano e a ocupação do solo ocorrem de forma espontânea e não planejada, com infraestrutura precária e insuficiente, expondo a sua população a riscos sociais e ambientais. Do tratamento inadequado do esgoto e do lixo decorre um ambiente propício à proliferação de doenças de veiculação hídrica; da ocupação desordenada, progressiva e sem regras, muitas vezes em áreas de alta declividade, resultam conseqüências relacionadas a deslizamentos e alagamentos das casas, ausência de espaços não construídos para calçadas e ruas suficientemente largas para a circulação, tudo isso dificulta sobremaneira o acesso e a mobilidade nessas localidades (NERY; FLAESCHEN, 2010).

Como se vê, as precariedades nas favelas são de toda ordem: urbanas, fundiárias, habitacionais, sociais e ambientais. Portanto, a inserção desses habitantes na cidade envolve lidar com uma matriz de soluções também multidimensionada, que abarque qualidade ambiental, provisão e legalização da moradia, acesso a serviços básicos, mobilidade, inserção no mercado de trabalho e cidadania. Somente uma atuação dessa forma integrada seria capaz de interromper o círculo vicioso da pobreza e da informalidade, quem sabe revertendo-o num círculo virtuoso de desenvolvimento.

3.2 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS: DESIGUALDADE DE RENDA¹²

A desigualdade de renda no Brasil é um grave problema estrutural e não por acaso a tradição de pesquisa no tema é vasta e antiga. Certamente a explicação dessa desigualdade teria de ser procurada na formação e evolução econômico-social da antiga colônia e um aspecto fundamental foi a elevada concentração da posse da terra, ainda mais em se tratando da economia brasileira, historicamente baseada na produção e exportação de produtos primários. Aquele que detinha a terra, detinha a fonte de riqueza, segundo a especialização agrícola do

¹² Ressalta-se que as mensurações da renda e sua distribuição aqui apresentadas tem como base empírica a PNAD (para a grande parte dos estudos consultados), de modo que, pelas limitações dessa base, bem como pela dificuldade de obter informações confiáveis sobre a distribuição da renda funcional, quando se fala em desigualdade distributiva, está-se referindo à distribuição pessoal da renda (e não à funcional, devida à renda da terra – fundiária –, do capital – juros, lucros, dividendos – e do trabalho – salários) e, mais especificamente, à distribuição dos rendimentos do trabalho. Registre-se ainda que a renda total das famílias pode estar subestimada tendo em vista limitação da pesquisa (PNAD) em captar adequadamente os rendimentos provenientes da propriedade de ativos físicos e financeiros. Para uma leitura crítica das análises de desigualdade distributiva, ver Salm (2006).

país e, uma vez que a propriedade privada da terra denotava forte concentração, não se poderia esperar que a riqueza apresentasse caráter distributivo diferente.

Fazendo referências ao século XVI, Furtado (1986, p. 44-45) já destacara que “(...) a pequena colônia açucareira era excepcionalmente rica” e que “pelo menos 90 por cento da renda gerada pela economia açucareira dentro do país se concentrava nas mãos da classe de proprietários de engenhos e de plantações de cana”.

A reprodução dessas condições se dá de tal forma que, séculos depois, a concentração de renda permanece clara e alarmante. Considerando que essa concentração era o maior obstáculo ao desenvolvimento do país, Furtado (2003, p.172-173) assevera: “o 1 por cento de renda mais alta e os 50 por cento de renda mais baixa tem acesso a parcelas idênticas da renda nacional”, conforme dados da CEPAL para 1960.

Outros estudos empíricos importantes que datam da década de 1970 (FISHLOW e HOFFMANN; DUARTE, ambos de 1972) mostraram um grande crescimento da desigualdade da distribuição da renda no Brasil entre 1960 e 1970. Esses achados foram corroborados pelo trabalho de Langoni em 1973 (LANGONI, 2005), que mensurou a desigualdade de renda brasileira a partir dos dados do Censo Demográfico realizado em 1970.

Os resultados encontrados para a distribuição de renda familiar no Brasil em 1970, lembrando que os cálculos com a renda individual reportam resultados bastante similares aos da renda familiar, denotam que os 15% da população mais rica detém 55% do total da renda e que os 75% mais pobres (3/4 da população) se apropriam de apenas 32% (1/3) da renda gerada no país, resultando num Índice de Gini da ordem de 0,57¹³ (LANGONI, 2005, p.26). Quanto às desigualdades regionais, o autor afirma ainda que a análise qualitativa do perfil da renda deixa claro que a grande parcela da população concentrada nos decis superiores de renda está localizada nas regiões mais desenvolvidas do país, enquanto que o oposto é observado com relação aos decis da renda mais baixa.

¹³ O Índice de Gini constitui uma das formas mais utilizadas para medir o grau de concentração da renda de uma certa localidade, região ou sociedade. Trata-se de um coeficiente que varia de 0 (perfeita igualdade) a 1 (perfeita desigualdade).

Langoni (2005) fez ajustes nos dados para garantir comparabilidade entre 1960 e 1970, chegando à conclusão de que houve um aumento do grau de concentração da distribuição da renda nesse período (em 1960, os 10% mais ricos detinham 40% da renda, contra os 48% em 1970). Confrontando essa informação com a taxa média de crescimento do PIB per capita registrada em 3,19% entre 1961 e 1970 (BACEN, 2011), pode-se inferir que, a despeito de o país ter ‘ficado mais rico’ nessa década, esse aumento da riqueza foi apropriado pela parcela mais rica da população, tendo em vista o acréscimo da desigualdade de renda no mesmo período.

Tabela 3.2 – Taxas médias de crescimento – PIB, População e PIB per capita – em (%) – Brasil.

Período	PIB	População	PIB per capita
Década de 60 (1961-1970)	6,17	2,89	3,19
Década de 70 (1971-1980)	8,63	2,44	6,04
Década de 80 (1981-1990)	1,57	2,14	-0,56
Década de 90 (1991-2000)	2,54	1,57	0,95
De 2001 a 2009	3,20	1,25	1,93

Fonte: BACEN - FGV e IBGE.

Nas duas décadas seguintes, 1970 e 1980, a inflação acelerada contribuiu para aumentar ainda mais a desigualdade da distribuição da renda no país. De fato, não é novidade que crescimento com concentração foi uma constante no período do “milagre econômico” brasileiro. Mas foi em 1989, em plena instabilidade macroeconômica, que a desigualdade distributiva atingiu seu auge no Brasil, quando o índice de Gini, calculado para o rendimento das pessoas ocupadas com rendimento positivo, alcançou 0,63, colocando a nação na posição de país mais desigual do mundo, dentre aqueles que dispunham de dados confiáveis sobre a distribuição de renda (HOFFMANN, 2001).

Entendendo a pobreza como uma situação de carência em que não se consegue manter um padrão mínimo de vida conforme referências estabelecidas socialmente em cada contexto histórico, mas considerando, de forma simplificada, sua dimensão particular concernente à insuficiência de renda, Barros e outros (2001, p.2) revelam que

em 1999, cerca de 14% da população brasileira vivem em famílias com renda inferior à linha de indigência e 34% em famílias com renda inferior à linha de pobreza. (...) cerca de 22 milhões de brasileiros podem ser classificados como indigentes e 53 milhões como pobres.¹⁴

¹⁴ A linha de indigência refere-se ao custo de uma cesta alimentar definida regionalmente que considera apenas as necessidades alimentares (consumo calórico mínimo de um indivíduo), enquanto que a linha de pobreza

Os autores afirmam que houve uma lamentável estabilidade na intensidade da pobreza (em torno de 40% da população) ao longo das décadas 1980 e 1990. Buscando os determinantes para sua dimensão e persistência, mostram que a origem da pobreza brasileira não está na escassez de recursos, seja ela absoluta ou relativa, mas sim no acentuado e também persistente grau de concentração da renda do país, uma vez que sua renda média está significativamente acima da linha de pobreza e condiz com um padrão de consumo satisfatório.

É certo que na década de 1990 o coeficiente de Gini começa a mostrar indícios de uma redução da desigualdade, mas em 1999 ele apenas consegue chegar, ou melhor, voltar ao patamar de 3 décadas antes (1970). Barros e outros (2001, p.17) resumem bem essa realidade:

(...) vivemos em uma perversa simetria social em que os 10% mais ricos se apropriam de 50% do total da renda das famílias e, como por espelhamento, os 50% mais pobres possuem cerca de 10% da renda. Além disso, 1% da população – o 1% mais rico – detém uma parcela da renda superior à apropriada por metade de toda a população brasileira.

O que parece ser uma repetição da citação acima de Furtado (2003), na verdade são dados de um período um pouco mais recente, trazidos apenas para mostrar o quanto o problema da desigualdade é persistente e de difícil solução, seja pela solução em si, seja pelas implicações políticas e econômicas de sua implementação. Analisando a distribuição de rendimento domiciliar *per capita* de 1977 a 1999 com base nas PNADs, Barros e outros (2001) concluem que, apesar de pequenas flutuações no período, existe uma perversa e inaceitável estabilidade da desigualdade de renda no Brasil.

Segundo os estudos empíricos apresentados em literatura mais recente (HOFFMANN, 2006; SOARES, 2006; BARROS *et al*, 2006), essa desigualdade só começa a apresentar uma tendência decrescente entre 2001 e 2005, tendência essa que pode ser considerada robusta, uma vez que é encontrada em todas as medidas usuais de desigualdade (índice de Gini, índice de Theil, razão 40/10 e razão 20/20). Para a maior parte dessas medidas, inclusive, em 2005 teria se chegado ao nível mais baixo dos últimos trinta anos.

O coeficiente de Gini sai do patamar de 0,59 para 0,56, segundo mensuração de Hoffmann (2006) para a renda domiciliar per capita, a partir de dados das PNADs. Este mesmo trabalho

abrange a indigência (como um subconjunto de sua população), mas também contempla gastos mínimos com vestuário, habitação e transportes (BARROS *et al*, 2001).

aponta que os 50% mais pobres detinham, em 2005, 14,2% da renda domiciliar per capita, contra os 12,9% da renda apropriada pelo 1% mais rico.

Segundo SOARES (2006, p. 25), houve uma queda contínua e inequívoca da desigualdade de 2001 a 2004. Mais ainda,

(...) o aumento na progressividade da renda do trabalho é responsável por três quartos ($\frac{3}{4}$) da queda na desigualdade. Ou seja, a decomposição por categoria de renda deixa claro que (...) a despeito da importância dos programas de transferência indexados ou não ao salário mínimo, foi o mercado de trabalho o grande responsável pela desconcentração de renda observada de 2001 a 2004.

Segundo Neri (2011) a renda per capita média brasileira elevou-se em 23,7% no período compreendido entre 2001 e 2009, já desconsiderando inflação e crescimento populacional. Olhando mais de perto para esses números, o autor verifica que a renda dos 10% mais pobres cresceu 69,1%, sensivelmente mais do que a dos 10% mais ricos, que subiu 12,8%. Dessa forma, a desigualdade de renda de modo geral cai consideravelmente nos anos 2000 e tal queda se reflete na diminuição da desigualdade de renda dos subgrupos delimitados por gênero, cor da pele, nível de escolaridade e espacialidade (regiões geográficas): “A renda dos grupos tradicionalmente excluídos, como negros, analfabetos, mulheres, nordestinos, moradores das periferias, campos e construções cresceu mais no século XXI” (NERI, 2011, p. 16). O autor (que realizou a mensuração através das PNADs e PME's do período) proclama ainda que, desde que as primeiras estatísticas domiciliares passaram a ser documentadas (a partir de 1960) não se via tamanha redução da desigualdade, e considera a queda atual comparável ao aumento ocorrido nos anos 1960.

Muito embora o grau de desigualdade tenha declinado a um ritmo considerado acelerado na primeira metade da década de 2000, de acordo com padrões internacionais, no mesmo período, seu patamar ainda é bastante alto. O Brasil continua entre os 10% dos países com maior concentração de renda do mundo (de um total de 124 países para os quais a informação está disponível). Barros e outros (2006; 2007) acrescentam ainda que, mesmo mantendo tal velocidade de redução, ainda seriam necessários cerca de 25 anos de queda da desigualdade para que o Brasil alcançasse um nível de equidade ao menos semelhante ao da média dos países com o mesmo grau de desenvolvimento.

As considerações sobre desigualdade, até este ponto, se ativeram mais na evolução dos indicadores sociais baseados em renda (até mesmo pela possibilidade de mensuração), mas as desigualdades sociais, culturais e políticas também existem e são enormes, tendo estreita relação com a distribuição da renda, numa influência recíproca. Os espaços nas cidades e as condições de habitação, em todos os seus aspectos (qualidade, localização, adensamento, tamanho, acesso a serviços básicos) são expressões claras e impactantes da pobreza e da cruel e acintosa desigualdade existente.

A redução da desigualdade já é um objetivo em si mesmo, uma vez que tal herança de injustiça social excluiu parte significativa da população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania. Entendendo que o Brasil “não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres” (BARROS *et al*, 2001, p.23), desigualdade esta que surpreende tanto por sua intensidade como por sua estabilidade a ponto de se falar numa “desigualdade inercial brasileira” (NERI, 2006, p.136), a busca de maior equidade social deve ser elemento central de uma estratégia legítima de desenvolvimento.

3.3 NECESSIDADES HABITACIONAIS: QUANTIDADE E QUALIDADE

O termo necessidade habitacional não deve ser entendido como uma noção absoluta, ele depende essencialmente dos critérios que cada sociedade, no espaço e no tempo, estabelece para caracterizar uma moradia adequada. Fernandes (2003) traz uma definição bastante completa, retirada da Agenda *Habitat* (do Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos/HABITAT):

Habitação adequada para todos é mais do que um teto sobre a cabeça das pessoas. É também possuir privacidade e espaço adequados, acessibilidade física, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade, iluminação adequada, aquecimento e ventilação, infra-estrutura básica adequada, como fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde, localização adequada e acessível em relação a trabalho e instalações básicas: tudo deveria ser disponível a um custo acessível. A adequação deve ser determinada juntamente com as pessoas interessadas, considerando-se a perspectiva de desenvolvimento gradual. A adequação varia freqüentemente de país para país, já que depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos específicos. (Agenda Habitat, parágrafo 60, apud FERNANDES, 2003, p. 48-49).

A partir desse entendimento amplo, a solução do problema habitacional brasileiro vai além do simples aumento da quantidade de unidades habitacionais, ela passa também pela melhoria e

adequação das unidades existentes a fim de que apresentem condições apropriadas de habitabilidade. A carência e a inadequação dos domicílios no país estão estritamente relacionadas à pobreza. Fala-se, portanto, em déficit quantitativo e qualitativo concentrados nos extratos populacionais de renda mais baixa.

Mas é preciso salientar que o déficit habitacional não diz respeito apenas a um problema setorial. As *interfaces* com outras questões urbanas são muitas, de modo que a solução da problemática habitacional também não pode ser setorial, sob pena de não surtir os efeitos esperados, ou até mesmo de ser inviabilizada. Ela precisa estar integrada a outras políticas urbanas relacionadas a transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário, abastecimento de água, e assim por diante.

3.3.1 Aspectos conceituais e metodológicos

Neste trabalho optou-se por utilizar o conceito de déficit habitacional tal qual abordado pela Fundação João Pinheiro – FJP (2009), quando da publicação do documento final fruto do Acordo de Cooperação Técnica Internacional celebrado entre aquela Fundação e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em parceria com o Ministério das Cidades, no âmbito do Projeto Habitar-Brasil.

Existem outras formas de conceber e conceituar déficit habitacional com suas respectivas metodologias de estimação, caso, por exemplo, do trabalho de Prado e Pelin (1993 *apud* VASCONCELOS; CÂNDIDO JR, 1996) e de Gonçalves (1998). Entretanto, apesar das críticas e controvérsias existentes em torno da mensuração do déficit habitacional, bem como da metodologia utilizada pela FJP, entende-se que esta seja a melhor disponível (além de contar com dados mais atualizados) e julga-se pertinente trazer seus resultados para a discussão proposta por este trabalho. Ademais, os indicadores elaborados pela FJP são os referenciais adotados pelo Governo Federal brasileiro em seus diagnósticos e políticas.

O estudo da FJP tem o objetivo de dimensionar e qualificar o déficit habitacional brasileiro, apresentando indicadores calculados de acordo com metodologia desenvolvida pela FJP e com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, elaborada e divulgada pelo IBGE. A PNAD tem periodicidade anual e representatividade para o Brasil, unidades da Federação e nove Regiões Metropolitanas, são elas: Belém, Fortaleza,

Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Segundo a FJP (2009, p.23), a aplicação da sua metodologia sofre algumas limitações decorrentes do desenho amostral da PNAD: restrição do estudo às bases territoriais pesquisadas; indisponibilidade de informações para mensurar a depreciação dos imóveis; os números identificados pela pesquisa não são capazes de captar toda a realidade da parcela mais carente da população, aquela residente nos aglomerados subnormais¹⁵, uma vez que o total de pessoas efetivamente residentes nessas áreas, de acordo com outras fontes, seria superior à quantificação realizada pela PNAD.

A Fundação vem realizando esse cálculo desde 1995, quando apresentou dados da PNAD 1991, e a série de estudos já conta com sete volumes¹⁶. Houve aprimoramentos metodológicos na forma do cálculo ao longo desse período, mas os pressupostos básicos foram mantidos e, desde a publicação de 2009 (com dados de 2007), cujo cálculo sofreu alterações significativas, são apresentados também os resultados obtidos com a metodologia anterior, a fim de não comprometer a comparabilidade da série (FJP, 2009; 2011).

Na penúltima versão (FJP, 2009), o processo de discussão e aprimoramento da metodologia resultou na inclusão de duas perguntas específicas no questionário da PNAD, a partir das quais se viabilizou o melhor detalhamento do problema da coabitação familiar. Tais perguntas versam sobre a intenção de constituir domicílio exclusivo e sobre os motivos da coabitação, de forma que tornam possível separar, do total das famílias conviventes secundárias (antes consideradas todas carentes de novas moradias), aquelas que se encontram ‘voluntariamente’ nessa situação.

As necessidades habitacionais são um conceito mais amplo que engloba dois segmentos de análise distintos, quais sejam: o déficit habitacional, de cunho mais quantitativo, e as inadequações dos domicílios, de ordem essencialmente qualitativa.

¹⁵ Segundo o IBGE, aglomerados subnormais são favelas e similares, constituídos por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.), ocupando – ou tendo ocupado – até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular); dispostas, em geral, de forma desordenada e densa; e carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais (IBGE, 2011).

¹⁶ Como já mencionado, a primeira publicação da FJP sobre o Déficit Habitacional no Brasil data de 1995, com dados da PNAD 1991; a segunda, de 2001, calcula o Déficit Habitacional no Brasil em 2000; a seguinte, em 2005, traz o Déficit Habitacional no Brasil, municípios selecionados e microrregiões geográficas, com base no Censo 2000; a quarta, divulgada em 2006, apresenta o Déficit Habitacional no Brasil em 2005; a quinta foi publicada em 2007, com os dados do Déficit Habitacional no Brasil em 2006; em 2009 foi divulgado o estudo do Déficit Habitacional no Brasil em 2007; finalmente a sétima publicação, em 2011, traz as estimativas para 2008.

As deficiências do estoque de moradias são consideradas no conceito de déficit habitacional:

Engloba aquelas [moradias] **sem condições de serem habitadas** devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas. Inclui ainda a **necessidade de incremento do estoque**, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), aos moradores de baixa renda sem condições de suportar o pagamento de aluguel e aos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. (FJP, 2009, p.16, grifo meu)

A partir dessa definição, pode-se falar em dois “tipos” de déficit, de acordo com a causa da necessidade. O **déficit por reposição do estoque** é aquele devido à existência de **domicílios rústicos**, os quais, segundo o IBGE, caracterizam-se por não possuírem paredes em material durável (alvenaria ou madeira aparelhada), comportando, portanto, construções insalubres que representam riscos de saúde aos seus habitantes. Embora a depreciação de domicílios (um imóvel possui vida útil, a partir da qual deve ser substituído) se enquadre na rubrica de déficit por reposição, as informações disponíveis nas pesquisas (PNAD e Censo) não permitem calcular a depreciação dos imóveis, impedindo a incorporação da depreciação às estimativas das necessidades habitacionais.

O **déficit por incremento do estoque**, por sua vez, deve-se à soma dos chamados **domicílios improvisados** (aqueles sem fins residenciais que, entretanto, servem de moradias alternativas), domicílios alugados excessivamente adensados, domicílios alugados com ônus excessivo para o locatário, além de parte da coabitação familiar.

Como citado anteriormente, o conceito tradicional de **coabitação familiar** envolve todas as famílias conviventes secundárias que residem no mesmo domicílio com outra família (principal) e ainda aquelas que vivem em cômodo (alugado ou cedido, exceto pelo empregador). Mas, embora exista uma predileção da maioria das pessoas pela habitação unifamiliar, sabe-se que nem toda coabitação é involuntária e sua inclusão de forma generalizada no cálculo do déficit pode gerar algum tipo de viés. Com o aprimoramento da pesquisa e da metodologia, empreendidos pela FJP nas duas últimas versões da série de estudos, foi possível excluir do cálculo do déficit habitacional toda coabitação decorrente de opção, conveniência ou arranjos domésticos, contando apenas aquelas em que os conviventes manifestaram intenção de constituir novo domicílio (próprio). Já a residência em cômodos é

entendida como uma forma de moradia que disfarça/camufla a real coabitação e, por isso, é incluída na estimativa do déficit por incremento de estoque.

O critério para definir o **ônus excessivo com aluguel** está relacionado ao índice de comprometimento da renda familiar com os gastos diretos de habitação, o qual não deve ultrapassar 30% da renda, segundo parametrização do antigo BNH, seguida ainda hoje pela CAIXA (FJP, 2009). Assim, domicílios cujo custo de locação da moradia represente parcela igual ou superior a 30% da renda familiar da família locatária, estando esta família na faixa de renda de até 3 salários mínimos, são computados no total do déficit por incremento do estoque. No início da série de estudos, o ônus excessivo com aluguel foi considerado como inadequação habitacional e não como déficit habitacional. Somente a partir dos cálculos para 2000, tal consideração foi reavaliada e alterada com base na concepção de que pagar ou não aluguel normalmente não decorre de uma opção da população mais pobre, ao contrário do que se pode observar com os estratos de renda média e alta (FJP, 2009).

Alteração metodológica similar ocorreu com o **adensamento excessivo de moradores**, uma vez que domicílios urbanos alugados com número médio de moradores superior a três por dormitório passaram a ser considerados como déficit habitacional. No caso de domicílios próprios com o mesmo grau de adensamento, continuam sendo considerados apenas como inadequação habitacional, vez que ao proprietário é facultada a possibilidade de ampliar ou negociar sua moradia (ainda que se mude para locais menos valorizados), a fim de “adequar” em termos de tamanho suas condições de habitação. Essa opção não existe para o locatário, caracterizando, portanto, necessidade potencial de novo imóvel.

Percebe-se, portanto, que a estimação do déficit habitacional, seja ele por reposição ou incremento do estoque, decorre sempre de condições que geram necessidade potencial de novas unidades, conseqüentemente aumento da quantidade de moradias. Mas as necessidades habitacionais brasileiras vão além do chamado déficit habitacional como entendido acima. Os problemas relacionados à qualidade das moradias existentes são inúmeros, trazem desconforto e riscos àqueles que nelas habitam. Este aspecto diz respeito ao segundo segmento de análise das necessidades habitacionais: as inadequações dos domicílios¹⁷.

¹⁷ Alguns autores se referem aos conceitos de déficit habitacional e inadequações dos domicílios ambos como déficits habitacionais, quantitativo e qualitativo, respectivamente, reportando-se à natureza do problema (MORAIS, 2002). Quando se fala em déficit habitacional qualitativo, portanto, entendam-se as necessidades habitacionais derivadas de inadequações dos domicílios existentes.

Importa destacar que a adoção da terminologia **domicílio inadequado** está relacionada à constatação de que o mesmo não ofereça condições desejáveis de habitação ao seu morador (FJP, 2009, p.19)¹⁸, o que implica a necessidade de melhorias e adequações das unidades existentes e não a construção de novas – se fosse este último caso, seria considerado déficit habitacional e não inadequação. Para mensurar os índices de inadequação, a FJP excluiu do estoque de análise aqueles domicílios que se enquadram nas condições de déficit habitacional. Por exemplo, um imóvel considerado rústico certamente apresenta diversas inadequações, mas este problema não se resolveria apenas com melhorias na unidade, somente com a sua substituição. Tal unidade é contabilizada no total do déficit habitacional e não é computada no cálculo das inadequações dos domicílios.

A FJP (2009, p. 19) classifica como inadequados “os domicílios com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação”. Portanto, a inadequação dos domicílios pode ser devida a diferentes critérios estabelecidos, os quais não são excludentes entre si. Em outras palavras, um mesmo domicílio pode apresentar inadequação segundo vários critérios simultaneamente e, por isso mesmo, não é possível sua totalização, uma vez que implicaria múltipla contagem.

A **carência de infraestrutura** é uma inadequação na habitação em função da deficiência de acesso a, pelo menos, um dos serviços urbanos essenciais básicos (energia elétrica, coleta de lixo, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica). Já a **densidade excessiva** das unidades, pelo motivo anteriormente explicado, leva em consideração apenas aquelas que são próprias e cujo número médio de moradores por dormitório supera três pessoas, sendo esses membros da família principal, pois as famílias secundárias conviventes entram na contagem do déficit habitacional.

As **irregularidades fundiárias** atêm-se a casos em que ao menos um dos moradores tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade total ou parcial do terreno (ou fração ideal no caso de apartamento). A FJP (2009) ressalta que essa inadequação ocorre não

¹⁸ A adoção desse conceito limita a estimação do indicador aos domicílios localizados em área urbana, uma vez que áreas rurais possuem formas diferenciadas de ‘adequação’, não passíveis de serem captadas pelos dados disponíveis a partir da PNAD.

somente nos aglomerados subnormais (favelas), como também em bairros populares, subúrbios e periferias das grandes metrópoles.

Alguns domicílios, mesmo possuindo paredes de alvenaria ou madeira aparelhada (não-rústicos, portanto), podem apresentar cobertura inadequada, feita de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha. Ocorre muitas vezes também de a unidade domiciliar não possuir banheiro ou sanitário de uso exclusivo (comum em cortiços, por exemplo). Tais especificidades internas do estoque urbano de habitações completam o rol de possíveis inadequações dos domicílios.

Quadro 3.1 - Metodologia de Cálculo do Déficit Habitacional e da Inadequação dos Domicílios - 2007 e 2008.

DÉFICIT HABITACIONAL	
<p>Componentes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reposição do estoque <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Domicílios rústicos ▪ Incremento do estoque <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Domicílios improvisados <input type="checkbox"/> Coabitação familiar <ul style="list-style-type: none"> Cômodos alugados e cedidos Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo <input type="checkbox"/> Ônus excessivo com aluguel <input type="checkbox"/> Domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório 	<p>Detalhamento</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cálculo para áreas <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Urbana <input type="checkbox"/> Rural <input type="checkbox"/> Aglomerados subnormais ▪ Cálculo por faixas de renda familiar para áreas urbanas.
INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS	
<p>Componentes</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Domicílios próprios com densidade excessiva de moradores por dormitório <input type="checkbox"/> Carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo) <input type="checkbox"/> Inadequação fundiária urbana <input type="checkbox"/> Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva <input type="checkbox"/> Cobertura inadequada 	<p>Detalhamento</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cálculo para áreas <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Urbana <input type="checkbox"/> Aglomerados subnormais ▪ Cálculo por faixas de renda familiar para áreas urbanas.

Fonte: FJP, 2009; 2011.

3.3.2 Dimensionamento e qualificação das necessidades habitacionais

3.3.2.1 Déficit Habitacional

Como já mencionado, a mais recente publicação de estimativa do déficit habitacional brasileiro, cujos principais resultados estão aqui descritos, refere-se ao ano de 2008¹⁹.

É importante lembrar que o cálculo do Déficit Habitacional pela metodologia da FJP a partir dos dados de 2007 sofre uma alteração importante, concernente à definição da coabitação familiar, de modo que a **queda significativa do total do déficit habitacional a partir de 2007** deve ser analisada cautelosamente, uma vez que deve-se, em parte, à correção do ‘superdimensionamento’ anterior, causado pela inclusão da totalidade da coabitação como déficit.

Outra alteração que deve ser considerada é a mudança do componente adensamento excessivo, antes totalmente considerado como inadequação. A partir do cálculo para 2007, o componente foi dividido em dois: adensamento excessivo de domicílios próprios, que continuou como inadequação; e adensamento excessivo de domicílios alugados, que passou a ser considerado déficit habitacional. Nesse último caso, houve então uma rearrumação, com tendência a reduzir o déficit qualitativo e aumentar o déficit quantitativo. Por fim, cumpre salientar que o impacto da primeira alteração citada é notavelmente maior do que o da segunda, devido ao grande peso da coabitação.

Tabela 3.3 – Déficit Habitacional por situação do domicílio e Regiões Metropolitanas (RMs) – Brasil – 2008.

Abrangência	Total (1)	Urbano (2)	2/1	Rural (3)	3/1
Brasil	5.546.310	4.629.832	83,5%	916.478	16,5%
Total das 09 RMs	1.537.030	1.516.322	98,7%	20.708	1,3%
Demais áreas	4.009.280	3.113.510	77,7%	895.770	22,3%
RMs/Brasil	27,7%	32,8%			

Fonte: FJP, 2011.

¹⁹ O Ministério das Cidades publicou, em 2010, uma Nota com resultados preliminares para o cálculo do Déficit Habitacional de 2008, entretanto o estudo completo só foi divulgado no segundo semestre de 2011. Neste último ano foi feita uma reponderação dos microdados da amostra (PNAD) em decorrência da Contagem Populacional efetuada em 2007 pelo IBGE. Tal reponderação considerou os novos pesos da projeção populacional do Brasil como variável independente para expansão da amostra e foi aplicada nas estimativas de 2005, 2006, 2007 e 2008, a fim de possibilitar a comparabilidade anual. Deve ficar claro que os números aqui trazidos sobre déficit e inadequação habitacional são referentes ao ano de 2008 e têm como fonte o estudo da FJP divulgado em 2011 (FJP, 2011), exceto quando outra fonte ou data for explicitada.

Para 2008, o déficit habitacional foi estimado em 5,546 milhões de domicílios. Desse total, 1,537 milhões de unidades (cerca de 28%) correspondem ao déficit nas nove Regiões Metropolitanas analisadas (cobertas pela PNAD). Quanto à situação do domicílio, 83,5% desse déficit corresponde à área urbana e 16,5% à área rural.

Como percentual dos domicílios particulares permanentes²⁰, o déficit total do país representa 9,6% do estoque de domicílios. Essa proporção é maior na área rural (11%) e menor na área urbana (9,4%).

Tabela 3.4 – Percentual do Déficit Habitacional em relação aos domicílios particulares permanentes, por situação do domicílio, RMs e Regiões geográficas – Brasil – 2008.

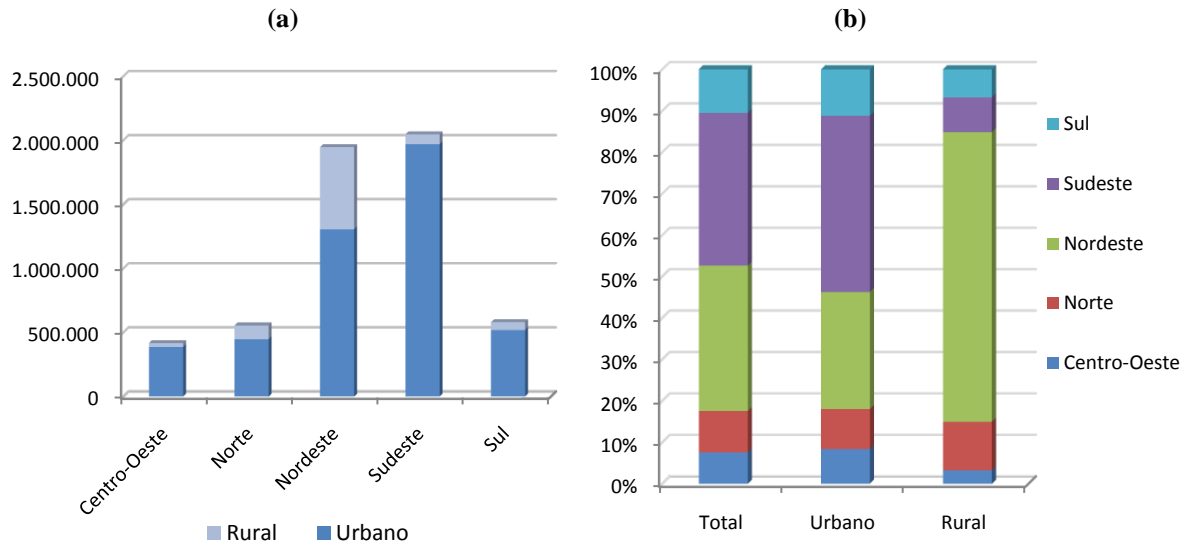
Abrangência	Total	Urbano	Rural
Brasil	9,6	9,4	11,0
Total das RMs	8,6	8,7	5,2
Demais áreas	10,1	9,8	11,2
Norte	13,8	14,2	12,4
Nordeste	13,0	11,7	16,8
Centro-Oeste	9,8	10,4	5,6
Sudeste	8,1	8,3	4,5
Sul	6,5	6,9	4,2

Fonte: FJP, 2011.

A análise por Regiões Geográficas e situação do domicílio mostra detalhes importantes. O gráfico 3.2 (a) apresenta a composição do déficit rural e urbano dentro de cada região, já o gráfico 3.2 (b) mostra o quanto cada região participa dos déficits total, rural e urbano do país. É possível verificar que a maior carência habitacional, em termos absolutos, está no Sudeste (37%), seguida de perto pelo Nordeste (35%), juntas, as duas regiões detêm mais de 70% do déficit habitacional brasileiro, embora apresentem diferenças quanto à localização do problema. O Nordeste tem o maior déficit habitacional rural, 641.107 domicílios, correspondendo a 33% do déficit total da região e 70% do déficit habitacional rural de todo o país. Já no Sudeste, 96% do déficit habitacional é urbano, por isso a região contribui para 43% do déficit urbano do país.

²⁰ Domicílio particular permanente, segundo o IBGE, é o domicílio localizado em casa, apartamento ou cômodo, construído para servir exclusivamente à habitação e que, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas (IBGE, 2011).

Gráfico 3.2 – Distribuição do Déficit Habitacional por Regiões geográficas e situação do domicílio – Brasil – 2008.



Fonte: FJP, 2011.

O grande déficit urbano no Sudeste se explica pela concentração de assentamentos precários nessa região, especialmente nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. Como foi visto, as nove RMs analisadas concentram 28% do déficit habitacional do país e 33% do déficit urbano total. Dentre elas, aquelas que registram maior carência absoluta de moradias são: RM de São Paulo, com 9,2% do déficit do país, seguida pela RM do Rio de Janeiro, com 5,8% desse déficit. Juntas, estas duas RMs somam mais de 830 mil unidades deficitárias, quantitativo superior à soma do déficit das outras sete RMs analisadas.

Tabela 3.5 – Déficit Habitacional nas Regiões Metropolitanas (RMs) por situação do domicílio e em termos relativos – 2008.

RMs	Total	Urbano	Rural	% Estoque DPP*	% DH Brasil	% DH RMs
RM São Paulo	510.326	504.403	5.923	8,2	9,2%	33,2%
RM Rio de Janeiro	320.091	318.818	1.273	8,2	5,8%	20,8%
RM Recife	125.254	123.891	1.363	11,2	2,3%	8,1%
RM Salvador	116.014	114.524	1.490	10,1	2,1%	7,5%
RM Belo Horizonte	115.689	115.278	411	7,3	2,1%	7,5%
RM Fortaleza	103.979	101.266	2.713	10,4	1,9%	6,8%
RM Porto Alegre	97.133	93.713	3.420	7,0	1,8%	6,3%
RM Belém	83.909	82.713	1.196	14,9	1,5%	5,5%
RM Curitiba	64.635	61.716	2.919	6,3	1,2%	4,2%

Fonte: FJP, 2011.

*DPP: Domicílios Particulares Permanentes. DH: Déficit Habitacional.

Mas, se por um lado o déficit absoluto se destaca na Região Sudeste, o déficit como proporção do estoque de domicílios salta aos olhos nas regiões Norte (13,8%) e Nordeste

(13%). Dentre as RMs, Belém, Recife, Fortaleza e Salvador – nesta ordem – são aquelas com maiores percentuais, o que implica o envolvimento de parcela considerável da população, mostrando que tanto em termos absolutos quanto relativos essa população possui uma das maiores carências habitacionais do país.

Mesmo após as alterações metodológicas realizadas, verificou-se manutenção do padrão de renda das famílias urbanas carentes de novas moradias: cerca de 90% do déficit habitacional do país se concentra na população que recebe até 3 salários mínimos (desses, 9% são famílias sem renda) e esse padrão é observado em todas as regiões, principalmente no Nordeste, onde a concentração é ainda mais acentuada (95,6%).

Tabela 3.6 - Distribuição percentual do déficit habitacional urbano, por faixas de renda média familiar mensal (em salários mínimos), segundo Regiões – Brasil – 2008.

Abrangência	até 3	mais de 3 a 5	mais de 5 a 10	mais de 10	Total
Norte	88,6	7,8	3,0	0,6	100
Nordeste	95,6	2,8	1,2	0,4	100
Sudeste	87,5	8,7	3,2	0,6	100
Sul	83,4	11,4	4,5	0,7	100
Centro-Oeste	89,9	5,3	3,3	1,4	100
Brasil	89,6	7,0	2,8	0,6	100
Total das RMs	88,0	8,0	3,3	0,7	100

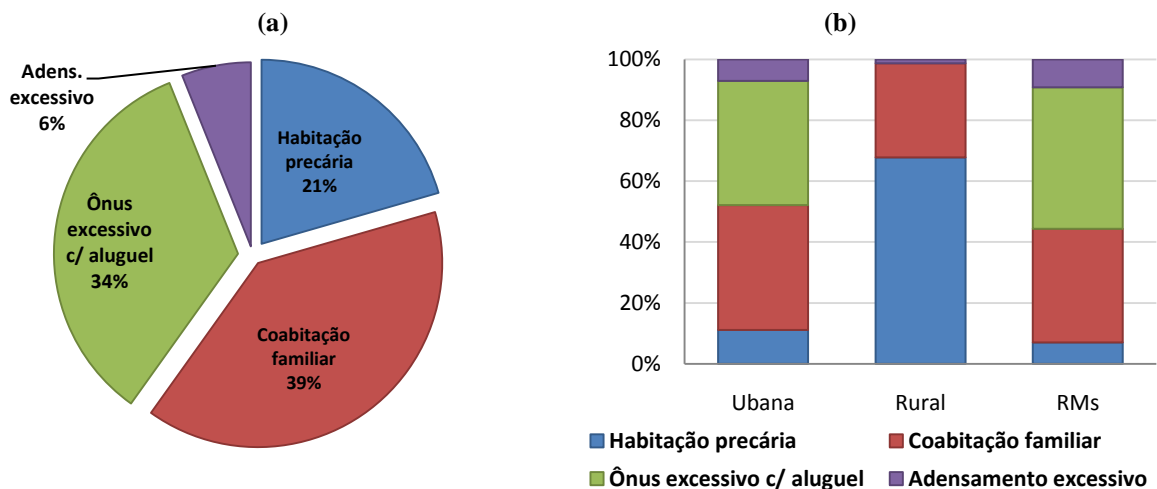
Fonte: FJP, 2011.

Outra forma de analisar a relação do déficit habitacional com a renda da população é ‘olhando’ para a base da estrutura social. O cálculo do déficit habitacional para o decil mais pobre da população foi feito apenas no estudo publicado em 2009, com dados de 2007 (FJP, 2009). Ao encontrar o decil inferior da distribuição da renda média familiar mensal dos domicílios, isto é, a parcela (10%) mais pobre das famílias, verificou-se, em primeiro lugar, a enorme disparidade entre os valores auferidos pela população mais pobre das diferentes regiões; e, em segundo lugar, que essa parcela da população contribui com um percentual de 30% a 40% do déficit total de sua localidade. É importante observar que, dada a grande discrepância regional da renda recebida (mesmo considerando o segmento mais pobre da população de cada região), políticas públicas direcionadas à faixa da população com renda de até 3 salários mínimos (em geral este é o recorte utilizado nas políticas de habitação de interesse social) podem deixar de atender algumas famílias em piores condições socioeconômicas.

Apesar da expectativa de que as maiores carências habitacionais estejam nas favelas, segundo os números disponibilizados na PNAD, a situação dos aglomerados subnormais é bem parecida com a das outras áreas urbanas. Seu déficit de 255 mil unidades representa 12,3% da quantidade de domicílios existentes nesses aglomerados, portanto, não muito diferente do déficit relativo encontrado para o total do país (9,6%). É preciso considerar, entretanto, que a quantidade desses aglomerados apontada pela PNAD (2,1 milhões em 2008) é inferior à realidade das grandes cidades, porém não se dispõe de outra fonte de dados de abrangência nacional que supra tal deficiência.

A análise do déficit habitacional por componente (Gráfico 3.3a) mostra que a coabitação familiar, para o total do Brasil, é o componente mais expressivo (39%), mesmo com a “redução” devida à nova metodologia, segundo a qual cerca de 1/3 das famílias conviventes deixa de ser considerado déficit e passa a ser inadequação. A segunda maior carência deve-se ao ônus excessivo com aluguel (34%), seguido por habitação precária (21%) e, com menor expressão, o adensamento excessivo de imóveis alugados (6%). O baixo percentual desse último componente pode estar sendo influenciado pelo fato de o domicílio já ter sido contado em outra categoria de déficit. A múltipla contagem é evitada para permitir a soma dos componentes de modo a chegar ao total do déficit habitacional. O gráfico 3.3b apresenta a localização dessas deficiências, denotando que o maior peso da habitação precária está nas áreas rurais e que o ônus excessivo com aluguel e a coabitação, juntos, explicam mais de 80% do déficit habitacional nas áreas urbanas e também nas RMs.

Gráfico 3.3 – Componentes do Déficit Habitacional total (a) e por situação do domicílio e RMs (b), Brasil, 2008.



Fonte: FJP, 2011.

No Nordeste estão 60% das habitações precárias do país, localizadas principalmente nas áreas rurais dessa região. A coabitação familiar tem grande peso nas áreas urbanas tanto do Nordeste quanto do Sudeste. Nesta última, embora sua alta participação, a coabitação deixa de ser o componente mais relevante, sendo ultrapassada pelo ônus excessivo com aluguel, o qual, por sua vez, restringe-se à área urbana e registra quase 1 milhão de casos somente no Sudeste. O adensamento excessivo em domicílios alugados concentra-se na área urbana e é o componente de menor relevância em quase todas as regiões, exceto no Sudeste, onde supera o número de habitações precárias. Tanto o ônus excessivo com aluguel quanto o adensamento excessivo de imóveis alugados têm maior peso nos grandes centros urbanos. Eles estão diretamente relacionados à inadequação do mercado imobiliário ao perfil da demanda por moradia.

Tabela 3.7 – Componentes do Déficit Habitacional segundo Regiões Geográficas – Brasil – 2008.

Abrangência	Habitação precária	Coabitação familiar	Ônus excessivo com aluguel	Adensamento excessivo
Norte	161.373	285.658	76.764	31.335
Nordeste	687.950	776.043	420.386	62.356
Sudeste	113.757	747.659	991.840	193.056
Sul	134.430	201.858	218.260	26.345
Centro-Oeste	41.380	170.784	180.953	24.123
Brasil	1.138.890	2.182.002	1.888.203	337.215

Fonte: FJP, 2011.

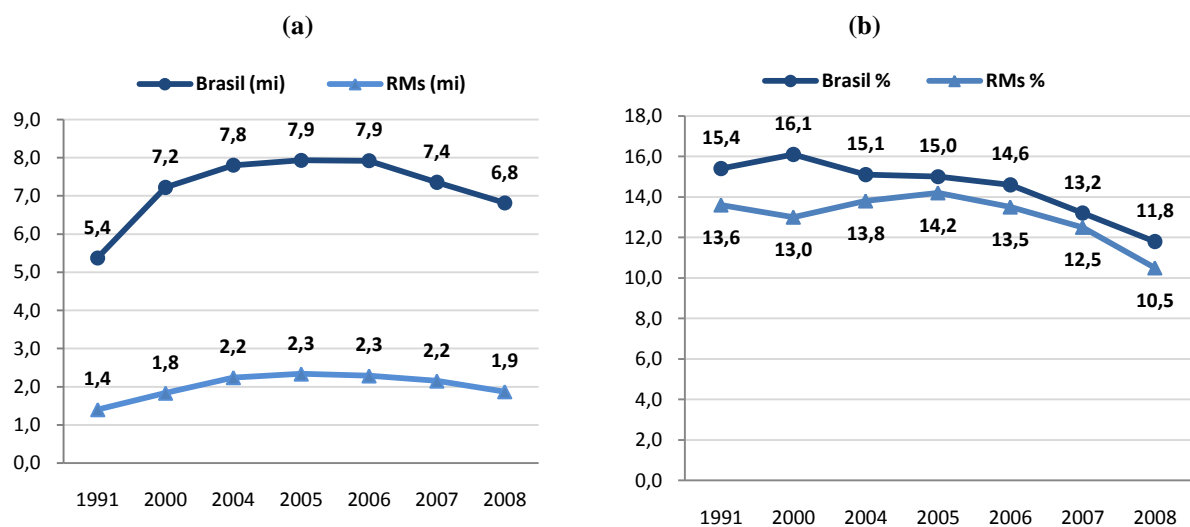
Convém destacar que a análise dos dados da PNAD 2007 e 2008 (com a identificação da intenção e dos motivos da coabitação) mostra que, do total de famílias conviventes, cerca de 62% reportaram intenção de constituir novo domicílio, compondo, assim, parte do déficit habitacional calculado para os anos citados. As condições socioeconômicas estão intrinsecamente ligadas às escolhas dos indivíduos sobre coabitação: essas famílias são, em geral, de baixa renda (média mensal familiar de até 3 SM), apontam a situação financeira como principal motivo para a coabitação “involuntária” e, em sua maior parte, são famílias monoparentais chefiadas por mulher, caracterizando o perfil da coabitação familiar no país.

Mas, independente de ser ou não uma coabitação voluntária, fato é que em 2007 e novamente em 2008 houve queda da quantidade de famílias conviventes em relação a anos imediatamente anteriores (desde 2000 havia crescimento sistemático dos números absolutos), o que pode ser resultante de soluções encontradas por essas famílias, ligadas à melhoria da renda, acesso a financiamentos e/ou programas habitacionais ou mesmo autoconstrução (FJP, 2009; 2011).

Essa queda no número de famílias conviventes tem repercussão direta na estimativa do déficit habitacional, uma vez que, como visto acima, trata-se de importante componente do mesmo. Tendo em vista as modificações metodológicas no cálculo do déficit, a comparação dos números com anos anteriores só poderia ser realizada entre aqueles componentes que não sofreram alterações na sua definição original. Para resolver esse problema, a FJP (2011) desenvolveu duas alternativas para a elaboração de uma série histórica compatibilizada.

A primeira delas foi calcular o déficit habitacional pela metodologia antiga (chamado déficit compatibilizado), apenas para verificar seu comportamento e evolução geral. Esse exercício permitiu constatar que houve redução dos números absolutos nos dois últimos anos analisados. Na verdade, havia crescimento a cada ano (até 2006), mas tal crescimento vinha sendo cada vez menor, comportamento que se altera em 2007, quando a estimativa caiu em mais de 560 mil domicílios e 2008, com nova redução de 530 mil unidades no déficit absoluto (gráfico 3.4a). O déficit relativo – percentual das carências em relação ao total dos domicílios particulares permanentes – por sua vez, começou a apresentar essa tendência de queda há mais tempo (gráfico 3.4b), o que já era esperado uma vez que o divisor dessa razão é crescente.

Gráfico 3.4 - Evolução do Déficit Habitacional pela Metodologia antiga*, em termos absolutos – milhões (a) e relativos % (b) - BRASIL - 1991/2000/2004** e 2005 a 2008.



Fonte: FJP, 2009; 2011.

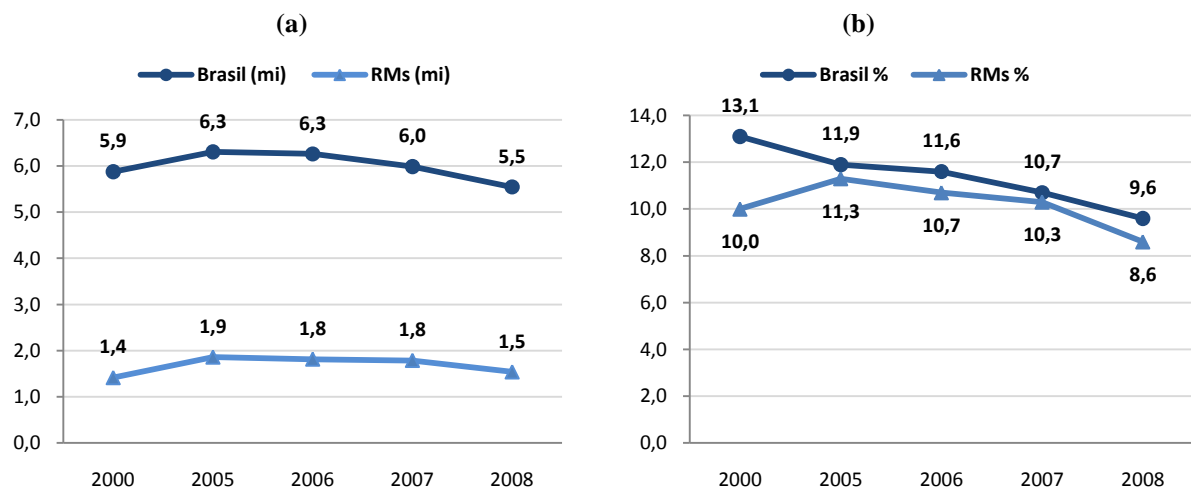
*Calculado considerando o total das famílias conviventes como déficit habitacional. A metodologia foi assim formulada porque nos anos anteriores a 2007 as PNADs não disponibilizavam informações específicas sobre os motivos e a intenção da coabitação familiar.

**Para os anos de 1991, 2000 e 2004 estão excluídos os domicílios alugados com adensamento excessivo.

Também pela metodologia antiga, foi possível verificar a dinâmica concentradora do déficit na faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos: 83% em 2000, 90% em 2006 e 87% em 2008 (FJP, 2011). Como se discutiu, as carências habitacionais estão estreitamente relacionadas ao nível de renda da população e a faixa citada se confirma como segmento prioritário para as políticas públicas no setor.

A segunda alternativa para compatibilização das estimativas resulta de uma dedução do dado inexistente no passado (sobre as famílias conviventes) por meio da aplicação de redutores baseados na média dos percentuais encontrados nas pesquisas em que a informação está disponível (em 2007 62,5% das famílias conviventes declararam intenção de constituir domicílio exclusivo e, em 2008, esse percentual foi de 61,6% - FJP, 2011). Dessa forma, se corrige um superdimensionamento do déficit que anteriormente foi inevitável. Isso explica os níveis mais baixos, seja em termos absolutos, seja nos relativos. Salvo essa diferença de patamar, a evolução do déficit encontrada na nova metodologia (gráfico 3.5 a e b) é bastante similar à apresentada acima.

Gráfico 3.5 - Evolução do Déficit Habitacional pela Metodologia atual*, em termos absolutos – milhões (a) e relativos % (b) - BRASIL - 2000/2005-2008.



Fonte: FJP, 2011.

*Calculado considerando apenas as famílias conviventes selecionadas, correspondente àquelas que declararam intenção de constituir domicílio exclusivo. Para os anos de 2000, 2005 e 2006, esse dado foi inferido aplicando para esses anos a média dos percentuais correspondentes às famílias conviventes selecionadas dos anos nos quais as perguntas foram feitas na PNAD (2007 e 2008).

Importa destacar que os dados de 2008 ratificam a tendência de diminuição em termos absolutos: são 270 mil unidades a menos em 2007 e outras 440 mil em 2008 (FJP, 2011). Entretanto, essa redução foi capaz apenas de devolver os números aos patamares observados

em 2000. Ressalte-se que em 1991 o déficit estava bem menor, considerando que o dado disponível apresentado no gráfico 3.4a (5,4 milhões) está superestimado com o total da coabitação familiar.

Até 2000, o Nordeste era a região com maior déficit absoluto de moradias. Os resultados a partir de 2005 mostram que este continuou alto, porém foi superado pelo déficit da região Sudeste, possivelmente devido ao crescimento das carências habitacionais nas Regiões Metropolitanas, cujas maiores estão nessa região (FJP, 2011).

Entre os componentes do déficit, além da redução na coabitação familiar, já citada, é possível observar que o ônus excessivo com aluguel apresenta tendência de crescimento em alguns lugares do país (principalmente no Sudeste) e que a habitação precária mostra uma queda nos dados agregados. Para ambos, não foi possível verificar um padrão uniforme de comportamento nas diferentes regiões (FJP, 2011).

Algo que merece destaque nos dados analisados é a grande quantidade de domicílios vagos. Entendido pelo IBGE (2011) como aquele domicílio particular permanente que, na data de referência definida para a Pesquisa, não tinha morador (ainda que viesse a ser ocupado posteriormente), o domicílio vago difere do domicílio fechado (aquele ocupado, cujos moradores estavam ausentes no período da coleta). Não se dispõe de informações detalhadas sobre os domicílios vagos, apenas a distinção entre imóveis em ruínas, em construção e em condições de serem habitados (assinaladas conforme observação do pesquisador de campo).

O estudo da FJP (2011) apontou existência de 7,5 milhões de domicílios vagos em 2008, dos quais 69% estão localizados na área urbana, pouco menos da metade (41%) fica no Sudeste, sendo 18% somente em São Paulo. Segundo sua caracterização, 5% está em ruínas, 12% em construção e 83% apresentam condições de serem ocupados. Se considerados apenas estes últimos, percebe-se que o montante de imóveis vagos habitáveis – 6,3 milhões – é superior em 14% ao número do déficit habitacional calculado para o país no mesmo ano – 5,5 milhões de domicílios. Se adicionados aqueles imóveis em construção, então tal proporção chegaria a 130% do déficit. Em termos relativos, a quantidade de unidades vagas equivale a 12,5% dos domicílios particulares permanentes (superior em 3 pontos percentuais ao déficit relativo do país – 9,6%). Comparações com anos anteriores evidenciam ainda que o número de imóveis vagos tem crescido, principalmente nas áreas urbanas não metropolitanas.

Bonduki (2008) lembra ainda que os imóveis vagos, em sua maior parte, tendem a estar bem localizados (em geral nas áreas centrais e consolidadas das cidades), contando com urbanização adequada, serviços, equipamentos e infraestrutura básica, uma ociosidade de serviços que, embora sejam essenciais, não estão acessíveis a grande parte da população.

O Sudeste, além de possuir o maior déficit habitacional absoluto, é também a região com maior quantidade de domicílios vagos habitáveis (mais de 40% do total do país). A existência simultânea de habitações desocupadas e carência de moradias, tanto no Sudeste quanto no Brasil como um todo, apesar de parecer uma grande contradição, na verdade é uma inegável expressão da desigualdade²¹. Somente numa sociedade com tamanha desigualdade socioeconômica como a brasileira é possível explicar esse quadro em que excesso e falta coexistem. A partir dos números observados, uma conclusão é inevitável: não se trata de escassez de recursos, mas de má distribuição dos mesmos.

É bastante provável que grande parte dessas moradias não se adeque ao perfil do consumidor de habitação que mais precisa ser atendido – aquele de mais baixa renda – grupo que concentra a maior parte do déficit habitacional do país. Em outras palavras, existem muitos imóveis vagos, mas eles não estão economicamente acessíveis àquela população mais carente de moradia. Por outro lado, não se pode formular estratégias de intervenção no sentido de buscar ocupar os imóveis vagos com a população deficitária de moradia sem conhecer bem as características desses domicílios, bem como as razões para serem mantidos nessa situação. Certamente os motivos para a manutenção de imóveis vagos diferem entre regiões e classes sociais e somente seu conhecimento mais acurado poderia orientar algum tipo de política pública que viabilize sua ocupação.

3.3.2.2 Inadequação dos Domicílios

Não é demais lembrar que, para a FJP, são quantificados segundo critérios de inadequação apenas os domicílios não apontados como déficit habitacional. Essa categorização é excludente: se o domicílio foi considerado em situação de déficit, não será abarcado na

²¹ Certamente não será difícil encontrar autores que teorizam sobre o mau funcionamento (ineficiência/falhas) do mercado habitacional na tentativa de explicar esse quadro. Mas, entende-se que esse recurso é apenas uma forma um tanto ideológica de evitar a abordagem do problema distributivo.

análise das inadequações, por mais inadequado que seja. É possível compreender tal metodologia na medida em que se entende o déficit como a exacerbação da inadequação, implicando não mais a melhoria da habitação, mas sim a sua substituição, seja para reposição, seja para incremento do estoque.

Outra observação importante é que as variáveis consideradas são características das áreas urbanas. Portanto, os domicílios analisados nesta seção são somente os urbanos e os rurais de extensão urbana, pois as moradias das áreas rurais teriam que ser analisadas sob critérios próprios de inadequação. A tabela 3.8 e o gráfico 3.6 trazem o resumo desses resultados.

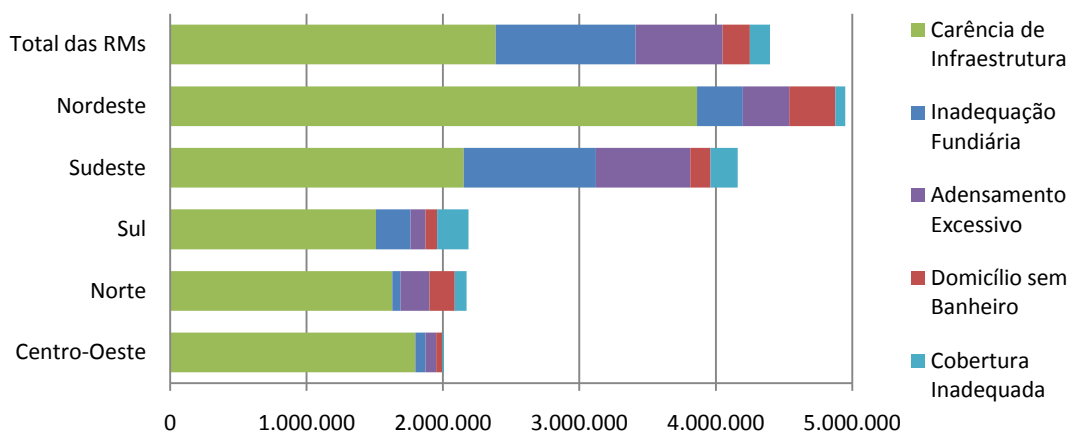
Tabela 3.8 - Critérios de Inadequação dos Domicílios Urbanos Duráveis* - Números Absolutos e Relativos – Brasil – 2008.

Brasil	Carência de Infraestrutura	Inadequação Fundiária	Adensamento Excessivo	Domicílio sem Banheiro	Cobertura Inadequada
Números absolutos	10.948.684	1.692.516	1.434.113	800.418	600.584
Em relação aos Dom. Urbanos Duráveis	22,3%	3,4%	2,9%	1,6%	1,2%

Fonte: FJP, 2011.

*Inclui domicílios urbanos e rurais de extensão urbana. Exclui os domicílios improvisados, rústicos e os cômodos, por se constituírem parte do déficit habitacional.

Gráfico 3.6 – Critérios de Inadequação dos Domicílios Urbanos Duráveis* - números absolutos, segundo Regiões Geográficas e total das RMs – Brasil – 2008.



Fonte: FJP, 2011.

*Inclui domicílios urbanos e rurais de extensão urbana. Exclui os domicílios improvisados, rústicos e os cômodos, por se constituírem parte do déficit habitacional.

A inadequação fundiária (urbana) é o segundo tipo de inadequação mais frequente nos domicílios do país, afetando 3,4% dos domicílios urbanos. Apresentou queda do número absoluto em 2008, após registrar crescimento de 2000 até 2007. Quase 60% desses domicílios

tem renda média familiar mensal de até 3 salários mínimos. Por corresponder a uma característica própria dos grandes aglomerados urbanos, essa inadequação é mais frequente na região Sudeste e mais da metade dos casos observados está nas Regiões Metropolitanas.

Situação semelhante ocorre com os domicílios próprios excessivamente adensados, os quais também são mais frequentes no Sudeste e no total das RMs, pelos mesmos motivos já expostos. Seu número absoluto é decrescente em relação a anos anteriores e, em 2008, comprometeu 2,9% dos domicílios urbanos brasileiros. Cerca de 70% das unidades urbanas próprias excessivamente adensadas estão com as famílias mais carentes (renda média familiar mensal de até 3 salários mínimos).

A inadequação devida ao tipo de cobertura é o critério de menor relevância: apenas 1,2% dos domicílios necessitam de melhorias no telhado, a maioria deles localizados no Sul e Sudeste. Na maior parte dos casos o material indevidamente utilizado é o zinco e nota-se participação maior (pouco mais de 60%) em domicílios com até três salários mínimos de renda média familiar mensal.

A ausência de banheiro de uso exclusivo nas moradias urbanas apresenta tendência de queda em relação a anos anteriores, principalmente em razão da crescente valorização dos espaços de privacidade, em todas as faixas de renda. Esse tipo de inadequação foi verificado em 1,6% dos domicílios urbanos, com clara concentração no Nordeste e Norte. Nesta região, cabe salientar que aspectos culturais e físico-ambientais induzem à utilização de “soluções alternativas”, explicando a grande proporção dos domicílios urbanos inadequados sob tal critério. Quanto às classes de renda, a deficiência do banheiro exclusivo é uma característica própria das populações mais carentes: em cerca de 90% dos domicílios nessa condição vivem famílias com renda média mensal de até 3 salários mínimos.

A carência de infraestrutura urbana é o tipo de inadequação preponderante em todas as regiões geográficas e nas regiões metropolitanas. Foram estimados, para 2008, 10,9 milhões de unidades habitacionais que não têm acesso a pelo menos um dos quatro serviços básicos (conforme conceito apresentado na seção 3.3.1: energia elétrica, abastecimento de água; esgotamento sanitário e coleta de lixo). Esse quantitativo ainda é bastante alto, representando 22,3% do total de domicílios urbanos do país, o que é ainda mais preocupante quando se

recorda que as habitações precárias e os cômodos, certamente com carências dessa ordem, mas já considerados déficit habitacional, foram excluídos desta conta.

Nos grandes aglomerados urbanos a população tem relativamente mais acesso aos serviços públicos de infraestrutura e a pior situação se confirma nas regiões menos desenvolvidas. Metade dos domicílios urbanos localizados nas regiões Norte e Centro-Oeste tem deficiência no atendimento desses serviços essenciais. O Nordeste, apesar da melhora nos últimos anos, ainda é a região que tem o maior número absoluto de domicílios urbanos com alguma deficiência na infraestrutura: 3,8 milhões de moradias, correspondente a 35% do total de domicílios com essa carência no país. O serviço mais “deficiente” é o esgotamento sanitário com cerca de 7 milhões de casos em todo o Brasil. Quase 70% dos domicílios com alguma carência de infraestrutura estão na faixa de renda média familiar mensal de até 3 salários mínimos.

Tanto a carência de infraestrutura quanto a ausência de banheiro exclusivo são os critérios mais afetados pelas condições socioeconômicas e, não por acaso, sua distribuição espacial mostra que atingem mais as habitações localizadas nas regiões Nordeste e Norte, que são aquelas mais carentes. O Nordeste tem o segundo maior déficit habitacional do país (ligeiramente menor que o do Sudeste) e é, inquestionavelmente, a região com maior quantidade absoluta de inadequações domiciliares (o que não deve ser confundido com quantidade de domicílios inadequados). É ainda a região que tem a maior parte das necessidades habitacionais – déficit e inadequações – concentrada na população mais pobre, com renda média de até 3 salários mínimos mensais.

A desigualdade de renda brasileira, que ganhou o adjetivo de “inercial” por ter ficado mais ou menos estagnada no período de 1970 a 2000, começou, no início do novo século, uma trajetória declinante. Apesar de a distribuição da produção de moradias (tanto espacial quanto por faixa de renda) não ter atendido às reais necessidades da população, pelo que indica o estudo do déficit habitacional brasileiro, este também estaria começando a sofrer alguma redução a partir do ano de 2007. Entretanto, a herança de desigualdades regionais e socioeconômicas no país é enorme e exige esforço prolongado, intenso, integrado e contínuo para sua atenuação. Como será visto no próximo capítulo, as políticas públicas implementadas na área habitacional foram, em grande medida, insuficientes e desarticuladas, não correspondendo ao esforço exigido pela dimensão do problema acumulado ao longo dos anos.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO E INTERVENÇÕES: UM ESBOÇO HISTÓRICO

Tendo em vista as características do bem habitação, com destaque para a conjugação de duas principais, quais sejam o seu alto preço de oferta e a inquestionável necessidade por ele atendida – moradia, entende-se que seu mercado pode e deve sofrer intervenções governamentais a fim de promover políticas públicas que viabilizem a satisfação da necessidade de moradia àqueles que não contam com disponibilidade e liquidez para fazer face ao seu alto preço. Nesse sentido, refletir sobre soluções para o problema habitacional implica abordar questões relacionadas ao mercado financeiro e a políticas públicas, tanto voltadas à mediação nesse mercado quanto à provisão direta da habitação.

Como foi visto no capítulo anterior, ambos os déficits habitacionais (qualitativo e quantitativo) estão concentrados nas famílias mais carentes e é lógico esperar que as políticas públicas de habitação, enquanto políticas com papel social e redistributivo, sejam concebidas e direcionadas prioritariamente para atender esta parcela da população.

Quando se fala em política habitacional, além de questões e problemas relacionados à fonte de recursos (dependência de fundos de longo prazo que são escassos no mercado financeiro brasileiro), é preciso considerar sua estreita e indissociável relação com a questão urbana, o que coloca o tema habitação na pauta da discussão das estratégias de desenvolvimento urbano e exige uma abordagem mais complexa e integrada do problema habitacional.

Já no último quarto do século XIX, analisando a situação da Alemanha no início de sua industrialização, Engels (1979) descreve como a burguesia resolve o problema da habitação causado pela crescente afluência da população campesina para as cidades. A maior preocupação burguesa versava acerca da insalubridade das habitações dos trabalhadores, inquietação essa motivada não pelo altruísmo daquela classe, mas pelo receio de a cidade tornar-se foco de epidemias que pudessem se alastrar por todas as classes. Nesse contexto, o Estado fornecia paliativos para sanar pontual e superficialmente os problemas, com o objetivo de preservar a imagem e a “salubridade” da cidade. Assim, os problemas de habitação dos trabalhadores não eram eliminados, mas sim transferidos para os locais nos quais fossem menos visíveis.

Ora, também no Brasil foi observado esse tipo de conduta. Segundo Azevedo (1988) os riscos sanitários representados pelos cortiços e favelas explicavam a preocupação das autoridades no período da “política do café com leite” (compreendida na República Velha até 1930). As intervenções para solucionar o problema, nesse período, se resumiam a medidas de “higienização” da cidade, na tentativa de isolar e interromper o crescimento daquilo que era visto como um foco de doenças físicas e sociais.

Para viabilizar sua permanência nos grandes centros urbanos e sua entrada no mercado de trabalho, a população de baixa renda ocupa, então, as áreas que lhes restam, regulares ou não, seguras ou não – morros, periferias, mangues. Essa ocupação intensa e desordenada das cidades, somada à insuficiência de investimentos públicos para lhe fazer face, tem como resultante grande parte dos problemas sociais e urbanos relacionados a irregularidades fundiárias, autoconstrução sem critérios de viabilidade técnica ou de segurança e precariedade da infraestrutura urbana.

A partir da década de 1930, o Estado brasileiro passa a atuar nas áreas sociais, inclusive no setor habitacional, quando começam a ser registradas as primeiras medidas de maior vulto para melhorar as condições de moradia da população de mais baixa renda. Segundo Bonduki (1994, p. 712), nesse momento “a questão habitacional é assumida pelo Estado e pela sociedade como uma questão social, dando início a uma ainda incipiente política habitacional no país”. Uma das hipóteses levantadas pelo autor é que “a intervenção do Estado na questão habitacional teve o duplo sentido de ampliar a legitimidade do regime e viabilizar uma maior acumulação de capital no setor urbano através da redução do custo de reprodução da força de trabalho” (Ibid., p. 717).

No primeiro governo Vargas (1930 a 1945), as intervenções estatais no mercado habitacional voltaram-se para a construção de casas populares através dos **Institutos de Aposentadorias** (IAPs), os quais atendiam, cada um, aos seus respectivos associados – IAPB (Bancários), IAPC (Comerciários), IAPI (Industriários), entre outros. O governo definia as taxas de juros e condições de financiamento, bem como o montante (parcela dos fundos dos IAPs) que deveria ser direcionado ao crédito habitacional (CARMO, 2006).

Mas a primeira experiência de intervenção direta do Estado na área habitacional data de 1946 com a criação, por iniciativa do governo Dutra, da **Fundação da Casa Popular (FCP)**, instituição de âmbito nacional, com o objetivo principal de prover moradias para as classes de baixa renda. Segundo o Decreto-Lei 9.218 de 01 de maio de 1946, que autoriza e ampara a instituição da FCP, “os estatutos fixarão os limites máximos dos valores das moradias de forma a que os benefícios visados por este Decreto-lei favoreçam aos mais necessitados, vedadas obras que não possam ser qualificadas como de tipo genuinamente popular” (BRASIL, 1946, art. 5°).

A forma concebida para o financiamento da produção de moradias através da FCP seria o pagamento de contribuição obrigatória de 1%, cobrada sobre transações imobiliárias, recolhidas pelos governos estaduais e repassadas por estes à União. Entretanto, como os recursos originários das referidas contribuições não chegavam a ser recolhidos e/ou repassados, o suporte financeiro às atividades da FCP ficou a cargo de recursos orçamentários, os quais se reduziam a cada ano (CARMO, 2006).

Segundo Azevedo e Andrade (1982), naquele período já se concebia o problema habitacional sob uma perspectiva mais ampla, uma vez que o escopo da FCP não se restringia à provisão direta de moradia, abarcando também, entre outros: o financiamento de obras urbanísticas e de serviços básicos como abastecimento de água, rede de esgoto e fornecimento de energia elétrica; assistência social, e financiamento da indústria de material de construção. Para Bonduki (1994), as amplas discussões e propostas acerca do problema habitacional dos trabalhadores nesse período foram importantes por terem dado início à ideia da habitação social no Brasil, a partir do “consenso” de que seria indispensável a intervenção do Estado, uma vez que a questão não seria suficientemente enfrentada através do livre jogo do mercado. Segundo reflexões de Roberto Simonsen à época (1942, *apud* BONDUKI, 1994, p. 719), “num país onde o capital é escasso e caro e onde o poder aquisitivo médio é tão baixo não podemos esperar que a iniciativa privada venha em escala suficiente ao encontro das necessidades da grande massa, proporcionando-lhe habitações econômicas”.

Apesar do bom diagnóstico da situação, os poucos e decrescentes recursos disponíveis limitaram a efetivação desse leque de propostas complementares. Extinta no início dos anos 1960, a FCP conseguiu uma produção pouco expressiva de moradias, que teriam representado cerca de somente 10% da produção de habitação realizada por intermédio dos IAPs. A

atuação da Fundação também não fugiu ao caráter populista e clientelista da política do país. Isto porque, além de ter buscado alcançar o maior número possível de cidades, independentemente do grau de necessidades existentes em cada uma delas, o processo de inscrição e seleção foi distorcido a ponto de conceder privilégios aos pleiteantes mais bem-relacionados (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Disso decorre que a população mais carente teve acesso bastante limitado à casa própria por intermédio dessa política.

Também espacialmente os resultados não contribuíram para a redução da desigualdade existente, pois a distribuição das moradias produzidas pela Fundação foi afetada ainda pela concentração urbana e regional:

(...) mais de 70% da produção se concentrou na região Sudeste, enquanto ao Sul e Nordeste, se reservaram 5% e 9% das unidades habitacionais, respectivamente. Não houve construções na Região Norte no período, o restante das unidades (14%) se localizava na Região Centro-Oeste, em função da demanda extraordinária alavancada pela edificação de Brasília (CARMO, 2006, p.19).

Conforme pode ser verificado mais adiante, a partir de 1964 se inicia uma nova fase da política habitacional, cujo modelo de intervenção estatal se diferencia do anterior principalmente pela criação de fontes de financiamento capazes de permitir um fluxo de recursos mais contínuo para o financiamento das moradias, embora não desprovidas de sérios problemas.

4.1 CRIAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO - SFH

A partir de 1964, início do governo militar, algumas mudanças importantes ocorrem na área habitacional. Pode-se afirmar que a mais importante delas foi a reforma do Sistema Financeiro Nacional com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). A criação do SFH foi um verdadeiro marco no setor e, portanto, o conhecimento do seu desenho institucional e evolução é essencial para a compreensão da questão habitacional brasileira.

É bastante conhecido o fato de que a intensificação do processo de urbanização, bem como a forma como se desenrolou, resultou na explosão da demanda por habitação urbana e lançou as raízes históricas do problema habitacional brasileiro. A forte concentração de renda no período também contribuiu para o aumento das desigualdades socioeconômicas existentes. Naquele período, a despeito de um déficit habitacional estimado em 8 milhões de moradias, a

oferta de habitação estava particularmente obstada em razão do declínio no setor, “devido ao racionamento de crédito em virtude da elevação das taxas de inflação e a fixação do teto dos juros nominais em 12% ao ano”, fortes inibidores do investimento na área. Fazia-se necessário “compatibilizar o reajuste das prestações e dos saldos devedores com os juros do financiamento” (VASCONCELOS; CÂNDIDO Jr, 1996, p.15). Os empréstimos a juros nominais fixos, ao mesmo tempo em premiavam os mutuários (os quais realizavam pagamentos em moeda desvalorizada), provocavam distorções no mercado que afastavam os poupadores voluntários, os quais não desejavam taxas de juros reais negativas, reduzindo assim a capacidade de aplicação das instituições existentes que já eram poucas (IBMEC, 1974, *apud* SANTOS, 1999).

Diante desse cenário, o objetivo dos formuladores do SFH era conseguir criar um sistema autossustentável, o qual fosse capaz de gerar recursos permanentes e em grande escala, para assim financiar o setor habitacional em todas suas faixas de renda (SANTOS, 1999). O SFH funcionou como mecanismo de captação de poupança de longo prazo para financiamentos habitacionais, viabilizados com base na então recém-criada Correção Monetária, aplicada tanto sobre os saldos devedores como sobre as prestações, a fim de compensar o efeito inflacionário sobre os contratos e, assim, atrair poupança e evitar a descapitalização do sistema.

O Sistema tinha duas fontes principais de recursos e foi concebido sob a ideia de que os imóveis seriam bons ativos para lastrear os passivos assumidos junto a essas fontes. Coexistiam, então, dois subsistemas de acordo com a origem dos recursos: o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, um mecanismo de poupança voluntária, captada pelo mercado financeiro privado, cuja captação abrangia letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e, a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS²² formado pela poupança compulsória vinculada aos trabalhadores do setor formal e recolhida pelo Estado. Esta poupança forçada constitui-se de depósitos mensais efetuados pelos empregadores em nome de seus empregados, correspondentes a um percentual das remunerações que lhes são devidas/pagas.

²²O FGTS foi instituído pela Lei 5.107, de 13/09/1966, regulamentada pelo Decreto 59.820 de 20/12/1966. Atualmente, o FGTS é disposto pela Lei 8.036, de 11/05/1990 (MTE, 2011).

O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi criado em 1964²³ para ser o órgão central do SFH. Suas atribuições eram bastante abrangentes, passando por: orientar, disciplinar e controlar todo o sistema, estimular a formação de poupança e canalizá-la ao SFH, gerenciar o FGTS e controlar o SBPE, definir as condições de financiamento das moradias, garantir a liquidez do sistema no caso de problemas com a captação de recursos e com inadimplência, atuar na elaboração e execução de projeto habitacional, bem como na produção de obras e serviços correlatos (SANTOS, 1999; CARMO, 2006).

Os recursos do SBPE eram captados pelos chamados agentes financeiros do SFH (associações de poupança e empréstimo) e utilizados para financiar empreendedores ou construtoras. Estes produziam e vendiam as unidades habitacionais aos consumidores finais que, mediante a tomada de empréstimo para a compra das unidades, tornavam-se mutuários do sistema. Nesse modelo, portanto, os empreendedores eram apenas intermediários que repassavam, com a comercialização, a dívida para os mutuários/consumidores, os quais compreendiam basicamente famílias de renda média e alta (SANTOS, 1999).

Os recursos do FGTS, por sua vez, tinham sua captação gerida pelo BNH (conforme atribuições já mencionadas) e deveriam ser canalizados prioritariamente para a habitação de interesse social, naquela época concebida como conjuntos habitacionais e cooperativas. Somente depois foram direcionados também para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano.

O BNH desenhava as diretrizes gerais e operava, em nível regional e local, por meio de agentes financeiros e promotores. Esses agentes responsáveis pela operacionalização da política eram as Companhias Estaduais de Habitação (COHABs) e as Cooperativas Habitacionais (COOPHABs), sociedades de economia mista controladas pelo governo, uma vez que seu capital provinha majoritariamente do setor público. Eram estruturas mantidas com recursos do FGTS e submetidas às regras do BNH. Segundo Santos (1999), esses agentes operadores obtinham financiamento junto ao BNH mediante projetos compatíveis com as linhas e regras do mesmo, contratavam construtoras, executavam e supervisionavam os

²³A Lei 4.380 de 21/8/1964 “Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências” (BRASIL, 1964, título). Nessa mesma Lei, é definido que a Fundação da Casa Popular “passa a constituir com o seu patrimônio, revogada a legislação que lhe concerne, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo” (BRASIL, 1964, Cap. VII, Art. 54).

programas de construção conforme prioridades estabelecidas pelos governos locais e, finalmente, repassavam as unidades habitacionais a preço de custo para os consumidores finais, os quais se tornavam seus devedores (diferente da modalidade de financiamento com recursos do SBPE).

Como já foi mencionado, o BNH não restringia a sua atuação à esfera financeira. Buscava, ainda, melhorar a distribuição geográfica dos investimentos a fim de reduzir as desigualdades regionais, minimizar a migração para as metrópoles e a favelização, e fomentar o aumento dos investimentos nos setores da construção civil, de materiais de construção e de bens de consumo duráveis (IBMEC, 1974 *apud* SANTOS, 1999). Com esse amplo leque de atribuições, é fácil inferir que o BNH era (ou foi concebido para ser) o principal definidor e agente da política urbana e habitacional no Brasil, como também teve atuação importante na promoção da indústria da construção civil e, conseqüentemente, no nível de atividade e emprego do país.

Devido à sua composição básica, a capacidade de o SFH gerar recursos volumosos e permanentes para financiar o setor habitacional, portanto, dependeria positivamente da arrecadação das suas fontes principais (FGTS e SBPE) e, negativamente dos níveis de inadimplência dos mutuários. Dado que tais variáveis são muito dependentes do nível de atividade, bem como levando-se em conta o caráter de longo prazo do sistema, não é difícil deduzir a vulnerabilidade do mesmo a flutuações macroeconômicas: a arrecadação do FGTS depende do nível de emprego formal e do valor do salário médio; a captação via SBPE é condicionada pela renda e pelas taxas de juros reais pagas ao aplicador; o grau de inadimplência, entre outros aspectos mais subjetivos, depende da renda, do emprego, dos salários reais, da capacidade de pagamento e do nível de endividamento das famílias. Em suma, os recursos necessários à manutenção do SFH (seja a captação de novos recursos, seja o retorno dos velhos) e o equilíbrio atuarial do sistema são bastante condicionados pelo ciclo econômico, de forma diretamente proporcional ao mesmo. Essa conclusão é essencial para entender o auge e o declínio desse sistema.

4.1.1 Período BNH (1964-85): problemas, auge e declínio do SFH

Nos primeiros anos do SFH a política anti-inflacionária provocou baixo crescimento econômico e queda dos salários reais. As constantes correções monetárias aplicadas às

prestações, maiores e mais frequentes do que os reajustes salariais, implicaram o aumento da participação das prestações na renda familiar. O descompasso entre o reajuste salarial (anual) e o reajuste das prestações (trimestral) foi, portanto, a dificuldade inicial do sistema. Diante do grande descontentamento da população e do seu reflexo político, o governo introduziu o Plano de Equivalência Salarial (PES), a fim de contornar o problema. O PES estabelecia que o reajuste das prestações deveria ser realizado anualmente, de acordo com o aumento médio dos salários.

Mas a criação do PES não resolveu o problema atuarial do sistema porque os saldos devedores dos financiamentos continuavam sendo reajustados trimestralmente. O descompasso agora entre o ressarcimento do financiamento (valor das prestações) e o incremento do saldo devedor, causado pela utilização de índices com valor e periodicidade diversos, teve como corolário inevitável a existência, ao final dos contratos, de valores residuais a serem pagos. Esse foi outro problema, para cujo equacionamento o governo criou o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS): eram cobradas, nos novos financiamentos, sobreprestações mensais destinadas a financiar esse Fundo, cuja função era garantir, ao final dos contratos, a quitação dos saldos devedores remanescentes junto aos agentes financeiros (SANTOS, 1999).

Em contextos de baixa ou até moderada inflação, a defasagem nos reajustes (saldo devedor *versus* prestações) não causaria problemas tão graves. Entretanto, a aceleração inflacionária ocorrida em 1980 (110% ao ano) e 1983 (210% ao ano)²⁴, decorrente dos choques externos adversos, resultou num quadro completamente desfavorável ao país, particularmente para a sustentabilidade do SFH. Já em 1979, os reajustes salariais, antes anuais, passaram a ser feitos semestralmente, alteração que não foi observada na correção das prestações, nem mesmo dos contratos novos (SIMONSEN, 1991, p. 27).

A política de reajustes nos primeiros anos do SFH pode ser resumida da seguinte forma (tabela 4.1): até 1973, o reajuste das prestações seguiu o reajuste do salário mínimo; entre 1973 e 1982, as prestações tiveram reajustes abaixo da correção do salário mínimo e em 1983 o reajuste das prestações voltou a ser igual ao do salário mínimo, mas a política salarial foi alterada com ajustes diferenciados entre as classes de renda. Para aqueles de menor renda, o salário foi reajustado pela correção monetária plena enquanto que eram aplicados redutores na

²⁴ Inflação segundo IGP-DI - (% a.a.) da Fundação Getúlio Vargas (IPEADATA, 2011).

correção dos salários daqueles de maior renda (SANTOS, 1999). Portanto, em 1983 e 1984 o reajuste das prestações de mutuários das classes média e alta foi superior aos seus reajustes salariais, o que equivale a dizer que houve aumento real de suas prestações. Como esse segmento populacional possui maior capacidade de mobilização e reivindicação, foram criadas associações de mutuários, houve forte aumento de ações na justiça e substancial elevação da inadimplência do SFH, aprofundada pela recessão econômica da época – em 1984, 54% dos financiamentos estavam inadimplidos (GONÇALVES, 1997 *apud* SANTOS, 1999).

Tabela 4.1 – Reajuste do Salário Mínimo, Correção Monetária e Prestações dos Mutuários do SFH - 1965-1984.

Anos	Reajuste do Salário Mínimo (%)	Correção Monetária (%)	Reajuste das Prestações (%)
1965	57,14	63,00	57,14
1966	27,27	39,20	27,27
1967	25,00	23,23	25,40
1968	23,43	25,00	23,43
1969	20,37	18,51	20,37
1970	20,00	19,60	20,00
1971	20,56	22,67	20,51
1972	19,15	15,30	19,15
1973	16,07	12,84	14,70
1974	20,77	33,31	14,40
1975	41,40	24,21	34,00
1976	44,14	37,23	26,72
1977	44,06	30,09	36,97
1978	41,00	36,24	30,51
1979	45,38	47,19	39,76
1980	82,96	50,77	55,06
1981	103,99	95,57	72,84
1982	96,20	97,76	89,03
1983	109,39	156,58	130,42
1984	179,43	215,27	191,05

FONTE: Silveira e Malpezzi (1991, p.95).

No SFH, a inadimplência afetou as classes de renda média e alta em dois momentos: no início do sistema, antes do PES e FCVS, e no final do regime militar, por causa da política salarial relatada acima. Mas as classes de renda baixa (até 3 Salários Mínimos - SM) sempre foram afetadas, o que prejudicou muito o desempenho das COHAB. As sistemáticas quedas dos salários reais fizeram com que o peso da habitação no orçamento, apesar dos subsídios, se tornasse cada vez maior, relativamente à necessidade dessas classes.

Conforme aponta Carmo (2006, p. 34), com o objetivo de reduzir o nível de inadimplência do SFH no período compreendido entre fins dos anos 1960 e 1974:

(...) declinaram consideravelmente os investimentos realizados pelo BNH na faixa de baixa renda, ao mesmo tempo em que se direcionavam cada vez maiores volumes de recursos para os segmentos populacionais de renda mais alta. Assim, por exemplo, no período de 1970 a 1974, foram financiadas 404.123 unidades residenciais para o mercado médio, contra 157.748 para o mercado econômico e apenas 76.746 para o mercado popular.

A situação da inadimplência nas COHABs e COOPHABs só ficou um pouco melhor a partir de 1975, quando houve ampliação do seu público-alvo para famílias com até 5 SM²⁵, o que provocou importante crescimento do número de financiamentos até 1982, quando sofreu os efeitos negativos da recessão. Mas, se a ampliação da faixa de renda atendida pelas Companhias por um lado ajudou a atenuar os seus desequilíbrios financeiros e até a aumentar os financiamentos concedidos, por outro significou relativa perda do foco social, com prejuízo para a população de renda mais baixa (SANTOS, 1999).

Observando o aumento da autoconstrução e das habitações informais e reconhecendo a sua dificuldade em atender às necessidades de moradia da população com renda inferior a 3 SM, o BNH criou, no final da década de 1970, programas habitacionais especiais, destinados a esta população excluída. Tais programas visavam basicamente a auxiliar a autoconstrução e a reurbanização de áreas degradadas, viabilizando o acesso a materiais de construção, lotes e favelas urbanizadas para essa classe de renda.

Com isso, a política deixou de ser exclusivamente voltada para as classes de maior renda, embora, segundo Santos (1999) os dados indiquem baixo desempenho quantitativo dessas iniciativas alternativas “sem fôlego”, além de não priorizarem a produção de novas unidades, mas apenas a melhoria em moradias pré-existentes.

O auge do SFH começou em fins dos anos 1970 e prolongou-se até a recessão do início dos anos 1980, período no qual atingiu uma média anual de 400 mil novas unidades residenciais financiadas (VASCONCELOS; CÂNDIDO Jr, 1996). Para esse resultado, contribuíram a captação significativamente positiva do FGTS entre 1974 e 1979 e a já citada ampliação, em 1975, do público-alvo das COHABs (SANTOS, 1999).

²⁵ A população atendida pelas COHABs era composta por famílias com renda mensal de até 3 SM, limite de renda que foi ampliado para 5 SM. Essa medida contribuiu para amenizar os problemas das Companhias relacionados a elevados níveis de inadimplência, os quais incidiam mais sobre as classes de renda mais baixa.

Tabela 4.2 - Financiamentos do SFH e dos Programas Alternativos – 1964 a 1984 – Em mil unidades.

Ano	Total	COHABs e COOPHABs	SBPE	Outros Programas FGTS/OGU
1964-67	140,70	88,20	31,40	21,0
1968	139,40	59,90	47,10	32,3
1969	158,20	84,10	41,90	32,0
1970	154,20	50,80	72,00	31,4
1971	121,20	43,20	50,50	27,4
1972	120,70	31,70	66,70	22,3
1973	148,40	39,90	76,60	31,9
1974	96,30	12,70	60,30	23,5
1975	147,30	56,60	64,50	26,2
1976	242,40	116,90	82,20	43,3
1977	218,60	126,70	58,00	33,7
1978	323,80	228,20	58,10	37,4
1979	380,70	209,50	109,80	61,4
1980	562,40	160,00	286,70	133,8
1981	450,90	119,30	231,00	100,6
1982	555,80	160,20	249,80	32,3
1983	181,80	30,50	121,80	29,6
1984	214,00	79,20	96,70	43,2

Fonte: Silveira e Malpezzi (1991, p.93).

Ainda assim, o sistema não foi capaz de solucionar os problemas habitacionais da população de baixa renda. Enquanto o BNH existiu, apenas 33,5% das unidades habitacionais foram destinadas à chamada habitação de interesse social. Tal participação foi certamente inferior se analisada em termos de valor financiado, uma vez que os financiamentos de interesse social têm valor médio inferior aos demais. Mesmo no período de auge e a despeito dele, portanto, o sistema não atingiu seu maior objetivo e público, ao passo que gerou as bases para problemas que, posteriormente, o inviabilizaram, a saber o rombo do FCVS e o baixo retorno dos investimentos habitacionais.

Existem aspectos marcantes da política habitacional sob a égide do BNH que, na verdade, eram características próprias da política pública pós 1964. A primeira a ser observada é a centralização dos recursos, decisões e gerenciamento da política habitacional, basta atentar para as diversas e já citadas atribuições do BNH. Ressalta-se ainda que essa política tendeu à privatização do espaço público, uma vez que sofreu forte interferência do sistema financeiro e da indústria da construção civil numa articulação em que se estabeleceu uma verdadeira divisão de tarefas: o estabelecimento das regras e a transferência de recursos financeiros cabiam ao Estado, enquanto que a iniciativa privada (segundo sua própria lógica de

maximização) se encarregava da produção de bens e serviços para os usuários (CARMO, 2006).

A expansão da cobertura entre 1964 e 1986 foi inquestionável, diante das mais de 4 milhões de novas unidades habitacionais produzidas (CARMO, 2006, p. 46). Muito embora essa produção não desprezível, o mesmo não se pode dizer de seu efeito social: cerca de apenas 1/3 atendeu a parcela mais carente da população ao longo dos 22 anos. Por não ter atendido substancialmente as classes de menor renda e pelo fraco caráter distributivo, fala-se num alcance social deveras limitado dessa política.

Trazendo à discussão considerações feitas por Arretche (1990), Carmo (2006) destaca que no funcionamento do sistema prevaleceu a lógica da empresa privada, uma vez que foram privilegiadas aquelas famílias com capacidade de fazer face ao retorno dos investimentos, retorno esse exigido pelo mercado, denotando assim o princípio da seletividade no acesso à moradia.

Bolaffi (1979) é bastante contundente ao afirmar que o BNH não cumpriu a função para a qual foi criado – eliminar o déficit habitacional com atendimento às classes de menores rendas. Apesar de usar a possibilidade da casa própria como uma espécie de compensação às políticas de arrocho salarial que puniam principalmente as classes de renda mais baixa, em detrimento desse objetivo, foi priorizado o estímulo ao setor privado, especialmente ao mercado da construção civil e seus pertinentes efeitos sobre a atividade econômica.

4.1.2 Período 1985-1994: crise financeira e institucional

Os problemas que já apareciam no final do regime militar se agravaram bastante e a possibilidade de o sistema se autofinanciar estava cada vez mais remota. Além disso, houve aumento do peso dos programas habitacionais alternativos (financiados com recursos orçamentários e do FGTS) no total dos financiamentos habitacionais, o que comprometia ainda mais as contas públicas já em desequilíbrio. Nesse ínterim, cumpre lembrar ainda que a década de 1980 foi muito difícil para a economia, o que contribuiu para a desorganização das contas e políticas públicas de modo geral e a política habitacional, claro, não ficou de fora.

Mas, além do contexto macroeconômico nacional e internacional desfavorável, a ausência de um diagnóstico preciso e claro sobre a situação habitacional e, como afirma Santos (1999, p.17), a “dificuldade de se evitarem práticas clientelistas em um contexto de instituições democráticas pouco amadurecidas” foram fatores que contribuíram para a crise da política habitacional e a “falência” do SFH.

Tais eram as características do sistema habitacional em meados da década de 1980: alta inadimplência, baixa liquidez, baixo desempenho social e forte mobilização de mutuários (AZEVEDO, 2007). O governo respondeu às reivindicações dos mutuários com medidas que redundaram em mais subsídios indiscriminados (que não selecionavam os mutuários de acordo com suas necessidades). Assistiu-se então a alteração dos critérios de reajustes de prestações (sensivelmente inferiores à inflação), dilatação de prazos e incorporação de prestações vencidas e não pagas ao saldo devedor dos contratos (CARMO, 2006).

A concessão de subsídios elevados a todos os mutuários, indiscriminadamente, em 1985, como forma de conter a pressão e mobilização dos mesmos e como reação à alta inadimplência foi, segundo Azevedo (1995; 2007), uma das medidas equivocadas do governo, inclusive por não ter sido acompanhada de nenhum tipo de receita compensatória. Vasconcelos e Cândido Jr, (1996, p.16) relatam que esse subsídio buscou incentivar a adesão dos mutuários às correções semestrais das prestações, em lugar das anuais como vinha ocorrendo e, em troca,

o reajuste das prestações com base na inflação do ano anterior, que deveria ser de 243%, seria somente de 112%. Novamente o FCVS assumia o ônus e nenhum recurso orçamentário seria destinado para cobrir parte desse subsídio. Por outro lado, o subsídio beneficiou segmentos da população que teriam plenas condições de se autofinanciarem, comprometendo recursos para gerações futuras e resultando em um passivo potencial em torno de US\$ 50 bilhões para o FCVS.

Azevedo (2007) concorda que tal medida atendeu ao pleito dos mutuários naquele período e, assim como Santos (1999), admite que teve algum êxito na redução da inadimplência e no aumento da liquidez do sistema no curto prazo, mas isso também fez aumentar o descolamento entre ativo e passivo – este evoluindo mais rapidamente do que aquele. Isso implicou sérias dificuldades no final dos contratos, bem como a formação de um verdadeiro rombo no FCVS no longo prazo, uma vez que este tinha como atribuição equalizar as operações ativas e passivas do SFH. Também é consenso entre os autores que, além do

agravamento dos problemas de solvência do sistema no longo prazo, esse subsídio não foi capaz de diferenciar o público por ele contemplado, beneficiando majoritariamente famílias de média e alta renda, o que denota o caráter regressivo e de baixo desempenho social da medida em questão.

O Plano Cruzado (1986) foi outro vilão para o FCVS e o SFH. Sob determinações do Plano, as prestações passariam a ser reajustadas pela média dos reajustes dos 12 meses anteriores e permaneceriam congeladas nos 12 meses subsequentes. As cadernetas de poupança e o FGTS, entretanto, permaneciam sendo reajustados pela Correção Monetária, aumentando mais uma vez o descasamento entre ativo e passivo do sistema. As prestações relativamente baixas (em comparação com os valores dos aluguéis e com a evolução do passivo) não chegavam a cobrir sequer os juros dos saldos devedores, tampouco amortizar a dívida. Isto é, o sistema não possuía retorno dos recursos capaz de garantir seu equilíbrio atuarial e sustentabilidade para continuar operando (SANTOS, 1999).

Além dos planos de estabilização e seus impactos negativos sobre o sistema (semelhantes aos impactos do Plano Cruzado citado acima), o SFH sofreu forte desarticulação institucional marcada pela extinção do BNH, em 1986, após 22 anos de existência. Sobre o fim do BNH, Bonduki (2008, p. 75) afirma que

(...) perdeu-se uma estrutura de caráter nacional que, mal ou bem, tinha acumulado enorme experiência na área, formado técnicos e financiado a maior produção habitacional da história do país. A política habitacional do regime militar podia ser equivocada, como já ressaltamos, mas era articulada e coerente. Na redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação.

Naquele período, a extinção do BNH provocou crise institucional porque este Banco foi incorporado à Caixa Econômica Federal (CAIXA), instituição até então sem experiência na gestão de programas habitacionais. A questão habitacional deixa de ser atividade-fim no BNH e passa a ser mais uma atividade setorial na CAIXA, tornando explícita a ausência de uma política articulada do governo e a falta de propostas para o setor, evidenciando o não enfrentamento dos problemas existentes (AZEVEDO, 2007; SANTOS, 1999).

Com isso, na área urbana em geral e no setor habitacional em particular, assistiu-se a um caos institucional e uma sequência de reformulações nos órgãos e ministérios relacionados. Santos (1999, p.19) ressalta que as antigas atribuições do BNH

(...) foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério *urbano* do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então chamada Secretaria Especial de ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos.

Segundo Azevedo (2007), tal desarticulação foi, inclusive, abrupta e inesperada para as entidades envolvidas nas discussões acerca da reformulação do SFH, uma vez que o governo declarou intenção de voltar-se aos problemas urbanos, tanto que criou um ministério específico para promover o seu desenvolvimento, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985.

Como descreve Arretche (1998), de 1985 a 1995, passando pelos governos Sarney, Collor e Itamar, foram constantes a criação e extinção de ministérios, secretarias, bem como transformações da rede de vinculações de órgãos públicos relacionados com a área habitacional. Por conta de tamanha rotatividade e da instabilidade que dela resulta, a política habitacional do período em referência ficou conhecida por sua fragmentação institucional e consequente descontinuidade. É preciso lembrar ainda que esse quadro se delineia no âmbito do cenário econômico vivido pelo país na década de 1980, que reuniu, entre outras mazelas, a falta de crescimento econômico e níveis de inflação extremamente elevados.

De positivo, nesse período, o que se observou foi o fortalecimento dos programas habitacionais alternativos do SFH, com destaque para o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, voltado para famílias com renda inferior a 3 salários mínimos. Entretanto, Santos (1999) relata que, pela falta de uma política clara de prioridades para a alocação dos recursos, oportunizou-se a má utilização dos mesmos, com práticas clientelistas e tráfico de influência.

Por um lado, os investimentos realizados nos programas alternativos tiveram o mérito de atender a uma faixa da população que vinha sendo negligenciada. Por outro, foram objeto de má utilização e contribuíram para a centralização da política habitacional, pois houve

enfraquecimento das COHABs e COOPHABs, as quais tiveram seus financiamentos restringidos pelo governo federal sob a justificativa de contribuir para a redução do endividamento dos estados e municípios com a União. A restrição dos financiamentos acarretou a restrição da atuação/papel das COHAB e dos próprios estados e municípios na questão habitacional (SANTOS, 1999).

No governo Collor (1990-92), houve agravamento da crise das políticas públicas voltadas à habitação e maior comprometimento do sistema com a concessão de subsídios substanciais, dessa vez facilitando a quitação antecipada da casa própria. O mutuário poderia realizar a quitação mediante o pagamento da metade do saldo devedor ou das mensalidades restantes (livres de juros e correções), optando pela forma que lhe fosse mais vantajosa. Conforme explica Azevedo (2007, p. 20), “o contra-argumento do governo era que essa receita estava perdida devido aos baixos valores das prestações e que, assim, pelo menos, fora possível resgatar parte dessa verba”.

Um grande programa de habitação popular, o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), não cumpriu suas metas de prazo, nem de quantidade de unidades e custo unitário médio, e foi vítima de clientelismo, a despeito dos critérios de alocação dos recursos previstos pelo Conselho Curador do FGTS – CCFGTS (AZEVEDO, 2007). Nesse período houve desvinculação entre os programas habitacionais e de saneamento e desenvolvimento urbano, falta de controle sobre a qualidade das moradias construídas e irresponsabilidade na gestão das fontes, em especial do FGTS (SANTOS, 1999).

Cardoso e Ribeiro (2011) ressaltam que a utilização predatória dos recursos do FGTS em 1990 e 1991 foi tal que comprometeu o orçamento para novas operações/financiamentos nos anos seguintes. Vasconcelos e Cândido Jr (1996) também ressaltam a má utilização dos recursos do Fundo no início da década de 1990 e Santos (1999) acrescenta que as operações contratadas (cerca de 526 mil) visavam, em sua maioria, objetivos políticos, muitas apresentaram problemas de comercialização, outras na conclusão da construção, outras ainda tiveram custo de produção bem superior ao valor viável para sua comercialização.

Em 1992, já no governo de Itamar Franco, os programas de habitação popular foram redesenhados com mudanças que aumentaram a participação dos governos locais, o controle social e a transparência da gestão desses programas, os quais se tornaram, inclusive, base para

a formulação de programas semelhantes em gestão posterior. Foram lançados os programas Habitar - Brasil e Morar - Município, ambos funcionando fora do SFH, pouco convencionais em comparação com os programas habitacionais conhecidos até então, voltados para a população mais carente, buscando articular saúde, educação, transporte e saneamento às políticas habitacionais (AZEVEDO, 2007).

Nessa gestão houve ainda a extinção do PES (uma das causas do rombo no FCVS) e a criação de um plano de amortização baseado no comprometimento da renda familiar do mutuário. Apesar de importantes, essas modificações não foram capazes de reverter o quadro de crise instalado, o qual já se configurava num problema estrutural. No período de 1983-1994 o volume anual de financiamentos dentro do SFH reduziu-se para aproximadamente 15% da média dos anos precedentes, nessa década, o sistema teria permanecido em coma, segundo referência de Vasconcelos e Cândido Jr (1996).

Salvo os sérios problemas já apresentados, o SFH foi um marco porque inaugurou um modelo de política habitacional de abrangência nacional, com mecanismos de financiamento claros que permitiram alguma continuidade, embora não tenham impedido seu esgotamento três décadas depois. Quanto aos seus objetivos sociais, apesar da expansão da cobertura, concedeu subsídios de forma indiscriminada e não priorizou os segmentos populacionais de renda mais baixa – que permaneceram com acesso bastante limitado à casa própria – e, portanto, não teve impactos expressivos sobre a redução do déficit habitacional.

4.2 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO – PNH 1996 (1996-2002)

No governo FHC, as opções de política macroeconômica, especificamente a política monetária baseada em juros altos (no início para ajudar a manter a âncora cambial e mais tarde para atingir as metas de inflação) prejudicaram a formação de fundos (seja FGTS, seja SBPE) e a oferta de crédito. A política fiscal também sofreu consideráveis ajustes, limitando os gastos da esfera pública, inclusive na área habitacional. Sob a concepção claramente defensora da redução do tamanho do estado (especialmente em seu papel provedor), tornou-se necessária a reestruturação do modelo de proteção social então vigente.

Ainda assim, a partir de 1995 foram formuladas políticas públicas para a habitação, cujas propostas foram tecidas no sentido de dar respostas às limitações do modelo anterior, então

considerado esgotado, regressivo e insuficiente, marcado por má utilização de recursos. Na tentativa de resolver o problema institucional foi criada a Secretaria de Política Urbana (Sepur), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Nesse período, a CAIXA se tornou a principal instituição promotora da política habitacional federal, com participação acima dos 80% (CARMO, 2006) no total de financiamentos concedidos pelo Sistema Financeiro Nacional (como foi citado anteriormente, muitas das atribuições do extinto BNH foram absorvidas pela CAIXA).

Uma nova Política Nacional de Habitação foi elaborada, a PNH-1996, com objetivos claros, princípios e diretrizes definidos, cujo documento oficial foi concebido no contexto da preparação para a 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II (BONDUKI, 2008).

O diagnóstico realizado pelo governo reconhecia a herança de desigualdades e pobreza, bem como a lastimável situação social do país e, no desenho da nova política habitacional, figurou como objetivo central a universalização do acesso à moradia, com focalização da população de baixa renda, à qual corresponde a maior parte do déficit habitacional. Premissas como o entendimento da habitação no seu conceito mais amplo (abrangendo as condições de habitabilidade), maior participação e controle social, reconhecimento da função social da terra (estando o estado em posição de evitar seu uso especulativo) e preocupações com a continuidade permearam o documento da PNH (MPO, 1996 *apud* CARMO, 2006).

Dentre os princípios e diretrizes dessa nova política, estavam: i) formação de parcerias com entidades da sociedade civil, os próprios beneficiários e a iniciativa privada, em reconhecimento da incapacidade de o governo resolver sozinho o problema habitacional; ii) maior flexibilidade, com opções de acesso à moradia através de aquisição, reforma e construção (ao contrário da “fase BNH” e seus conjuntos habitacionais); iii) maior descentralização com vistas a democratizar as decisões e ampliar o controle social sobre a gestão dos programas; iv) criação de novas fontes de financiamento, captando, com o sistema de securitização de recebíveis, recursos originários dos fundos de pensão ou do mercado financeiro; v) manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do sistema (CARMO, 2006).

Segundo Santos (1999, p. 22-23) é possível classificar as ações e programas da PNH em três grandes grupos: 1) financiamento a estados e municípios para reurbanização de áreas

degradadas, o que engloba melhorias ou construção de habitações e instalação de infraestrutura nessas áreas, atingindo a população com renda de até 3 salários mínimos mensais; 2) financiamentos de longo prazo para construção ou melhoria de moradias, atingindo a população de até 12 salários mínimos mensais; 3) políticas visando melhorar o desempenho do mercado habitacional, tocantes à legislação e ao desenvolvimento institucional e tecnológico do setor.

Os programas constantes no terceiro grupo, referentes a modernização da legislação incidente sobre o setor habitacional e a ele relacionado (ambiental e uso do solo urbano), envolvem ações inerentemente múltiplas e heterogêneas, requerendo estudos mais microeconômicos (caso a caso) e dificultando análises mais gerais.

Para responder aos problemas relacionados ao alto custo médio e à falta de padronização dos materiais de construção, foi criado o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H) e investiu-se na formação do Sistema Nacional de Certificação. Outras medidas importantes para o setor são as propostas de alteração na legislação sobre o uso do solo e questões ambientais. Muitas habitações urbanas no Brasil (em todas as camadas sociais) estão em desacordo com a legislação vigente. São irregularidades que vão desde a localização em áreas de proteção ambiental ou não destinadas à ocupação residencial até o desrespeito aos padrões estabelecidos para edificação. Segundo o governo, as legislações incidentes sobre solo e meio ambiente seriam muito rígidas e contribuiriam para o aumento dos custos habitacionais, ao limitarem as áreas passíveis de utilização para moradia nas cidades, configurando redução de oferta potencial (SANTOS, 1999).

Numa outra frente, a fim de aumentar a captação de poupança e recursos de longo prazo e canalizá-los para o setor habitacional, foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e o SFH foi flexibilizado. Como já se sabe, as fontes básicas de recursos do SFH são o FGTS e o SBPE. O SFI, por sua vez, tem como fonte de recursos a poupança privada livre, inclusive externa, e possibilita financiamentos imobiliários para fins diversos (residenciais, comerciais, industriais e para locação), denotando a grande flexibilidade de aplicação dos recursos nesse sistema (SANTOS, 1999; VASCONCELOS; CÂNDIDO JR, 1996). As considerações envolvendo os programas habitacionais que fizeram parte da PNH 1996 (direcionados aos diversos segmentos de renda), suas respectivas fontes de recursos e resultados são tratados nas subseções seguintes.

4.2.1 Programas direcionados à população com renda mensal de até 12 SM

Dentre os programas que compunham esse grupo, a Carta de Crédito é o principal²⁶ e implica concessão de financiamento diretamente à pessoa física (consumidor final) com renda mensal de até 12 salários mínimos. Representou mudança na estratégia de concessão de financiamentos imobiliários vigente até 1994, uma vez que antes os financiamentos eram direcionados às construtoras e, com a mudança, passaram a ser creditados diretamente aos consumidores finais. Com esta nova estratégia, pretendeu-se conceder maior liberdade de escolha ao cidadão, que poderia optar entre diversas possibilidades de acesso à moradia: aquisição de imóvel novo ou usado, compra de terreno ou material de construção, para reforma ou conclusão da moradia, e compra de imóvel na planta (CARMO, 2006; SANTOS, 1999).

O Programa Carta de Crédito Individual, operado pela Caixa Econômica Federal, funciona com demanda espontânea, a partir da qual aquela instituição verifica capacidade de pagamento conforme comprometimento máximo de renda familiar. O candidato a mutuário precisa ser optante do FGTS, atender aos critérios de enquadramento no público-alvo do programa e comprovar não propriedade de imóvel. Caso seu financiamento seja aprovado, o cidadão recebe uma Carta do banco que nada mais é do que a promessa de concessão de crédito pelo agente financeiro ao mutuário final. Ela lhe garante, por prazo determinado, um crédito no valor aprovado sob avaliação e estipulado no documento, para utilização em uma das modalidades do programa.

Preocupou-se com os trabalhadores do setor informal, na medida em que se buscou flexibilizar os mecanismos para comprovação de renda dessa população (neste caso, renda informal). As Cartas de Crédito FGTS operam com taxas de juros subsidiadas (diretamente proporcionais à renda familiar), portanto mais baixas do que as de mercado, motivo pelo qual obedecem a limites pré-estabelecidos de renda familiar mensal e de valor do imóvel. Com o passar do tempo e diante dos baixos percentuais de aprovação dos inscritos no Programa, o

²⁶ O Programa de Apoio à Produção e o Programa de Demanda Caracterizada (Prodecar), com desenhos semelhantes, voltados a financiar imóveis na planta, tiveram participação pouco representativa na produção total do período, devido a condições operacionais desfavoráveis (CARMO, 2006).

Conselho Curador do FGTS alterou algumas restrições no sentido de reduzir a burocracia e facilitar o acesso e as operações.

Se na fase do BNH todo financiamento gerava produção de unidade (imóvel novo em conjuntos habitacionais), do que se infere que todo recurso tinha potencial de reduzir o déficit habitacional quantitativo, nesse novo modelo não há necessariamente produção de nova moradia. É importante destacar isso na medida em que a modalidade mais contratada dentro do Programa Carta de Crédito no período 1995-2002 foi exatamente a aquisição de imóvel usado, a qual, pelo menos *a priori*, não incrementa o estoque nem melhora a adequação dos imóveis existentes, portanto não tende a amenizar os déficits habitacionais quantitativo nem qualitativo²⁷. Conforme mostra a tabela 4.3, a aquisição de imóvel usado correspondeu a mais de 35% do total da produção (em unidades habitacionais) e mais de 50% do volume financeiro investido nos Programas operados pela CAIXA compreendidos no período 1996-2002 (exclusive financiamentos a juro subsidiado ou fundo perdido).

Tabela 4.3 – Financiamento CAIXA - 1996/2002 - Por Modalidade - em % de Unidades Habitacionais (UHs) e % de Reais Inflacionados (12/2002).

Modalidade	Imóvel Novo	Imóvel Usado	Associativo	Construção	Construcard	Material de Construção	Outros*	Total Geral
Em % de Reais	8,00%	50,40%	16,40%	6,80%	2,70%	7,10%	8,50%	100%
Em % de UHs	7,10%	35,70%	12,80%	5,70%	4,80%	29,40%	4,30%	100%

Fonte: Carmo, 2006, p. 108-110 (CAIXA GECON - Arquivo).

* Inclui Apoio à Produção, Prodecar, Imóvel na Planta e Outros.

A concepção desse programa é coerente com a ideia de que o governo deveria ser apenas indutor e facilitador do processo (papel necessário devido às características do bem habitação), cabendo à sociedade, junto com o mercado, o equacionamento do problema habitacional. Conceder o financiamento ao consumidor é uma forma de auxiliar o mercado e a sociedade sem, entretanto, assumir a tarefa de resolver o problema sozinho (SANTOS, 1999).

Carmo (2006) destaca que, apesar da inovação representada por este Programa, o percentual de realização ficou abaixo do total orçado e disponibilizado na CAIXA para a operação,

²⁷ A compra de um imóvel usado pode resultar na redução do número de imóveis vagos e também na redução da coabitação e/ou do adensamento excessivo, dispersando famílias antes conviventes. Pode ainda representar, por parte do vendedor, demanda por um imóvel novo. Mas, em ambos os casos, o impacto sobre o déficit não pode ser apreendido automaticamente, carecendo de pesquisa mais aprofundada sobre essa relação, da qual não se tem conhecimento. Ademais, essa modalidade não tem impactos significativos na geração de empregos e na atividade econômica.

possivelmente por insuficiência de renda e conseqüente incapacidade de a população demandante de moradias se habilitar a esse crédito.

Em diversas modalidades desse Programa, devidamente analisadas por Carmo (2006), o valor de investimento médio (valor médio da unidade habitacional financiada) foi elevado, para os padrões de renda do brasileiro, o que implica dizer que, mais uma vez, não houve acesso da população mais carente a esse recurso. Em que pese o montante significativo de contratações realizadas e a diversificação das modalidades ao longo do período, os segmentos de renda média e alta foram os mais atendidos, considerando as características dos programas e o custo financeiro do crédito.

Segundo Bonduki (2008), os financiamentos para a casa própria privilegiaram a população com renda acima de 5 SM, a exemplo do Programa Carta de Crédito Individual, cujos recursos entre 1995 e 2002 atenderam majoritariamente essa faixa (num percentual de 78%). Com isso, o autor afirma que, além do desemprego e da queda da renda, a ação governamental na área de habitação, durante a década de 1990, contribuiu para

deslocar o *deficit* para as faixas de renda mais baixa. (...) Uma observação cuidadosa da evolução das necessidades habitacionais entre 1991 e 2000 mostra que a concentração do *deficit* nas faixas de menor renda se agravou no período que, a grosso modo, corresponde ao governo FHC. (...) neste período, enquanto na faixa de renda inferior a 2 SM o *deficit* cresceu 40,9%, na faixa superior a 5 SM ocorreu uma redução 26,5% (BONDUKI, 2008, p.82).

Mas o FGTS não foi a única fonte de financiamento para esses programas, pois o SBPE também foi tradicionalmente usado desde a criação do SFH, sendo direcionado ao financiamento de unidades habitacionais de valores mais elevados, portanto segmentos populacionais de maior renda. A partir de 2000, seguindo o princípio já exposto de ampliar as fontes de financiamento de longo prazo, passa-se a utilizar recursos do recém-criado Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e, em 2002, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT-Habitação).

Composto por um conjunto de receitas, o FAT tem como principal fonte a contribuição PIS/Pasep, por outro lado, também aporta recursos, inclusive em maior escala, para outros programas não voltados à habitação. Cada fonte traça objetivos para sua participação no financiamento habitacional, o que gera critérios a serem atendidos que habilitam à utilização

de seus recursos. Descentralização regional na aplicação dos recursos e redução do déficit habitacional, por exemplo, são objetivos do financiamento de unidades habitacionais definidos pelo Conselho Curador do FAT. Entretanto, como conclui Carmo (2006), os objetivos mencionados não foram atingidos, uma vez que as taxas de juros cobradas e os valores médios dos financiamentos foram elevados, bem como sua distribuição espacial (65% no Sudeste e 20% no Sul) não atendeu proporcionalmente às necessidades habitacionais existentes.

Inicialmente proposto pela Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), o SFI foi criado pela Lei Federal 9.514/97²⁸ para captar recursos no mercado nacional ou estrangeiro através de títulos de crédito nominal de emissão das companhias securitizadoras. Vasconcelos e Cândido Jr (1996, p. 33) defendem que o mercado secundário de hipotecas “oferece as vantagens de prover liquidez ao mercado primário, aumentar a dispersão do risco dos empréstimos e captar poupanças dos grandes investidores potenciais, como os fundos de pensão”. A fim de fornecer maior segurança e estimular o investidor, foi instituída a alienação fiduciária, segundo a qual os mutuários se tornam proprietários do imóvel financiado somente após a sua quitação junto ao credor, o que torna mais fácil e rápido o processo de retomada dos imóveis inadimplidos, diminuindo os riscos de prejuízo nas operações.

Assim, o SFI foi pensado como uma nova e promissora fonte de recursos de longo prazo, em cujo âmbito poderiam ser realizadas operações imobiliárias menos regulamentadas do que no SFH, sem a interferência do Estado na fixação dos termos dos contratos (AZEVEDO, 2007). Entretanto, como aponta Carmo (2006), a CAIXA só começa a financiar pelo SFI em 2000 e com volumes e valores pouco representativos no total, além de atender apenas à classe de alta renda, conclusão devida ao elevado valor médio por unidade, o mais alto de todas as fontes.

Ainda que as fontes tenham sido diversificadas, o FGTS foi, no período, a fonte de recurso majoritariamente utilizada, tanto em termos de valor total financiado quanto em termos de unidades habitacionais. Isto porque o Fundo aportou recursos para diversos programas estabelecidos pelo Governo Federal, como: Programa Carta de Crédito Individual, Carta de

²⁸ Segundo Felix (2000, p. 97), o SFI “foi regulamentado pela Resolução nº 2.517 de 29 de junho de 1998 e tem como objetivos básicos promover o financiamento imobiliário em geral e incentivar a criação de um mercado secundário de créditos imobiliários por meio da securitização”.

Crédito Associativa; Programa Pró-Moradia, Programa FCP/SAN, Programa Pró-Comunidade; Programa Pró-Saneamento e Programa Pró-Transporte (CARMO, 2006). Atendeu também a programas alternativos voltados à habitação de interesse social, tratados com mais detalhe na sequência.

Por determinação do Conselho Curador do FGTS, foi estipulado teto médio de valor de financiamento, bem como critérios de distribuição espacial dos recursos, o que permitiu o atendimento de camadas populares e distribuição regional um pouco melhor das moradias produzidas. Portanto, considerando a orientação locacional do déficit habitacional, o FGTS se mostrou melhor que as outras fontes.

Melhor, mas ainda insuficiente. A análise por faixa de renda mostra uma distribuição ainda longe do desejável para se conseguir uma melhora substancial na desigualdade habitacional existente: cerca de apenas 17% das unidades habitacionais produzidas com recursos do FGTS entre 1996 e 2002 foram para a população com renda de até 3 SM, contra 60% direcionados àquela com renda acima de 5 SM. Essa discrepância é ainda maior se forem considerados os valores monetários envolvidos: pouco menos de 5% do valor total financiado pelo Fundo foi utilizado pela população que recebe até 3 SM, contra os 81% direcionados ao outro grupo (CARMO, 2006).

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi instituído em 1999 para atender à população com renda familiar mensal entre 4 e 6 salários mínimos. Nesse programa, semelhante ao sistema de *leasing*, a unidade residencial é arrendada e, findos 15 anos de arrendamento, o mutuário pode optar pela compra do imóvel²⁹. Sua fonte de financiamento é o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o qual por sua vez é constituído por outros fundos e teve como principal fonte primária o FGTS.

Devido à necessidade de retorno financeiro do FGTS, bem como o valor médio da unidade produzida no âmbito do PAR, o atendimento prioritário à baixa renda não pôde ser garantido, embora tenha conseguido uma distribuição regional mais favorável que o fizeram outros programas (CARMO, 2006).

²⁹ Note-se que o expediente do arrendamento, assim como o da alienação fiduciária, facilita a retomada dos imóveis em caso de inadimplência do arrendatário.

4.2.2 Programas direcionados à população com renda mensal de até 3 SM

Dentre os programas que atenderam a população de mais baixa renda, estão o Programa de Habitação Rural ou Convênio Incra-FGTS, o Programa de Subsídio Habitacional (PSH) e os programas direcionados ao setor público: Pró-Moradia, Habitar - Brasil e Morar Melhor. Esses programas funcionavam a juro subsidiado ou a fundo perdido, financiados com recursos do FGTS, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Orçamento Geral da União (OGU). Apesar de caracterizarem o tipo de programa que mais gera impactos sobre o déficit habitacional, a eles corresponderam parcela reduzida dos investimentos, representando, segundo Carmo (2006), menos de 10% do total dos recursos financeiros destinados para o financiamento habitacional na CAIXA. Segundo o autor, o total investido nesses programas não chegou a 4 bilhões (em valores inflacionados para dezembro de 2002 pelo IPCA), o que representou, em produção de unidades, pouco mais de 656 mil, correspondendo a 29% da produção total da CAIXA no período 1995-2002.

O Programa Habitação Rural (Convênio Incra-FGTS) nasce, em 2000, de uma parceria entre a CAIXA e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), financiado pelo FGTS a fundo perdido, para atender às populações de baixa renda do setor rural. Com os investimentos direcionados às regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do país, “este programa apresentou um bom potencial de atendimento do déficit habitacional, tendo em vista que foi endereçado para a população rural das regiões mais pobres, com fundo subsidiado e esquema de construção baseado em mutirão” (CARMO, 2006, p. 145). Entretanto o programa só teria realizado contratações em 2000 e 2001 e não chegou a totalizar 70 mil unidades.

Tabela 4.4 – Programas para a Baixa Renda - Unidades Habitacionais (UHs) – 1995-2002.

Programas	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Incra-FGTS (2000-01)*	-	-	-	-	-	67.134
PSH (2002)*	-	-	-	-	-	16.972
Pró-Moradia (1995-2002)	8.364	47.853	15.830	42.921	41.540	156.508
Habitar-Brasil (1996-99)	23.108	170.136	25.902	39.859	20.889	279.894
Habitar Brasil - BID (2000-02)	3.337	8.875	2.470	5.536	6.523	26.741
Morar Melhor (2000-02)	11.809	65.313	9.669	13.339	9.652	109.152
Total						656.401

Fonte: Carmo, 2006 (CAIXA GECON - Arquivo).

* A distribuição dos Programas Incra-FGTS e PSH por regiões não estava disponível.

O Programa de Subsídio a Habitação (PSH) foi financiado pelo Fundo de Financiamento ao Programa de Subsídio Habitacional, cujos recursos primários provêm do Orçamento Geral da União (OGU). O subsídio refere-se à complementação da capacidade de pagamento do mutuário/beneficiário para que este possa arcar com o preço do imóvel. O PSH financiou contratos com valor médio condizente com a renda da população mais pobre e privilegiou a redução do déficit quantitativo, uma vez que suas modalidades de operação (aquisição de imóvel novo, imóvel na planta, imóvel rural e material de construção) contribuíram para o incremento no estoque de moradias. Porém, se em termos de faixa populacional atendida o PSH gerou bons resultados, o mesmo não se pode afirmar sobre a distribuição regional dos recursos e o volume de contratações, que deixaram muito a desejar (CARMO, 2006).

Os mais importantes programas direcionados especificamente à população mais carente foram aqueles em parceria com os poderes subnacionais locais, programas exclusivamente direcionados para o setor público. Envolveram intervenções não convencionais, tendo em vista que as ações abrangidas foram além da produção de unidades habitacionais, alcançando outras intervenções de política urbana. Com base em dados da CAIXA, Carmo (2006) relata que pouco mais de 415 mil unidades habitacionais foram viabilizadas por esses programas, o que equivale a 25% do total de unidades financiadas pela CAIXA no período em questão. Em termos de valores, o investimento total perfaz R\$ 2,2 bilhões e esses programas conseguiram atingir o menor valor médio por intervenção.

O programa Pró-Moradia foi aprovado em 1995 com o objetivo de apoiar os poderes públicos locais em ações voltadas para melhoria da qualidade de vida das populações habitantes em áreas de risco ou de proteção ambiental. Foi financiado com recursos do FGTS e condicionado à apresentação de contrapartidas mínimas pelos governos locais, variáveis conforme o nível de pobreza da região beneficiada. Envolveria ações que iam desde a urbanização de áreas e aquisição de cestas de materiais de construção, passando por investimentos em infraestrutura, até a construção de unidades habitacionais.

Foram criados colegiados locais para avaliação e hierarquização de propostas e definição de áreas prioritárias. Estados e municípios apresentavam projetos ao governo federal que analisava critérios técnicos, de custo-benefício, aderência aos objetivos do programa, e decidia acerca da liberação do financiamento. A alocação a partir de critérios técnicos buscou,

além de maior transparência nas operações, evitar o uso político dos recursos tal como ocorrido em experiências anteriores já pontuadas.

Os problemas econômicos enfrentados pelo país a partir de 1998, cuja tentativa de solução gerou medidas restritivas da capacidade de endividamento do poder público, fizeram reduzir drasticamente o volume de operações nesse programa, principalmente por conta da dificuldade dos municípios/estados fazerem face às contrapartidas exigidas, de modo que a execução do Pró-Moradia ficou muito abaixo das metas inicialmente estimadas pelo governo federal (CARMO, 2006).

O Programa Habitar - Brasil teve como público-alvo a população de mais baixa renda residente em assentamentos humanos subnormais nas grandes aglomerações urbanas. Lançado desde o governo Itamar Franco e financiado com recursos do OGU, foi o programa habitacional “não convencional” com maior quantidade de intervenções no período (1995-2002), principalmente até 1998. Entretanto, sua distribuição regional, ao contrário do Pró-Moradia, não atendeu a critérios técnicos, antes resultou de uma série de ingerências políticas, pois a decisão sobre alocação dos recursos cabia ao Congresso Nacional, quando da aprovação do OGU (SANTOS, 1999).

O Habitar - Brasil também sofreu desaquecimento a partir de 1998, não somente pela situação fiscal do governo (já que os recursos vinham do OGU), mas também por conta de alterações no programa que, a partir de então, passa a contar com nova fonte de financiamento, devido a convênio firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essa “segunda fase” do Habitar - Brasil, entretanto, teve desempenho bastante modesto na produção de unidades (CARMO, 2006).

O Programa Morar Melhor, sucessor do Habitar - Brasil depois de finda sua “primeira fase”, começou a produzir em 2000. Também priorizou a melhoria das condições de vida da população com renda de até 3 salários mínimos, residentes em áreas de risco, insalubres ou com meio ambiente degradado, mas inovou ao focalizar as famílias chefiadas por mulheres. Suas intervenções previam construção de unidades habitacionais e universalização do saneamento básico em parceria com estados e municípios, urbanização de áreas (incluindo regularização fundiária e recuperação ambiental) e produção de lotes urbanizados (CARMO,

2006). Diante desse escopo, o programa seria um mecanismo de combate tanto do déficit habitacional quantitativo quanto do qualitativo.

Esse programa contou com recursos do OGU – especificamente do Fundo de Erradicação da Pobreza – sensivelmente acrescidos por força de emendas parlamentares. Também por esse motivo, a CAIXA, enquanto órgão gestor do programa, não pode influenciar a alocação dos recursos, cuja distribuição acabou sendo orientada mais por interesses políticos, do que pelas necessidades expressas nos estudos técnicos realizados (assim como já havia ocorrido com o seu antecessor Habitar – Brasil). Foram realizadas 110 mil intervenções com forte concentração na região Nordeste, onde se atuou na diminuição do número de domicílios rústicos e daqueles sem unidade sanitária. O percentual de realização/execução do Morar Melhor, segundo Carmo (2006) teria ficado bem abaixo do que havia sido orçado inicialmente.

Como o Habitar Brasil e o Morar Melhor eram financiados pelos recursos do OGU, portanto a fundo perdido, enquanto que o Pró-Moradia era financiado pelo FGTS, implicando ressarcimento para evitar o esgotamento do Fundo, os projetos do Pró-Moradia estavam sujeitos a uma maior exigência financeira, concernente à capacidade de pagamento dos estados e municípios que pleiteavam o financiamento. Isso fez com que o desempenho do Pró-Moradia ficasse abaixo do esperado, registrando inclusive sobra de recursos. O governo apontou as exigências financeiras, necessárias à participação no programa, mas não atendidas pelos municípios mais pobres, como principal causa desse parco desempenho.

De fato, estudos que analisam o programa (CARMO, 2006; SANTOS, 1999) apontam que critérios econômicos e financeiros muito rigorosos foram aspectos limitadores do acesso ao crédito pelos municípios das regiões mais pobres. Diante das medidas restritivas referentes à capacidade de endividamento dos municípios/estados, aqueles que não tinham disponibilidade de dinheiro para apresentar a contrapartida local proposta ficavam impossibilitados de se habilitar a participar do programa. O ajuste fiscal, apontado como uma das medidas para superar aquela conjuntura econômica crítica do final da década de 1990, foi realizado em detrimento de um importante programa habitacional direcionado à população de baixa renda. Como a contrapartida local tornou-se uma barreira de acesso exatamente para aquelas localidades que mais precisavam dos recursos, disso decorreu que, especialmente, eles não foram alocados de acordo com as reais necessidades apresentadas pelo déficit habitacional.

É justo reconhecer que algumas premissas da PNH 1996 estavam corretas. De fato, inclusão da população mais pobre, promover não só habitação em seu sentido restrito, mas habitação com habitabilidade, eram e continuam sendo os maiores desafios para as políticas públicas voltadas à moradia. Também é mérito dessa política ter iniciado a descentralização das ações em habitação³⁰, bem como ter inovado com programas mais flexíveis no atendimento à demanda (Carta de Crédito e Material de Construção, por exemplo), rompendo com o modelo anteriormente vigente.

Devido às convicções teóricas prevalecentes na idealização e implementação da PNH 1996 (nos dois mandatos de FHC), a atuação prevista para o Estado na política habitacional foi orientada da seguinte forma: i) intervenção direta na provisão da habitação apenas em casos especiais/emergenciais, caracterizados por extrema pobreza, degradação e insalubridade; ii) priorização dos mecanismos de mercado nas políticas (governo como mero auxiliar, indutor e facilitador); iii) não intervenção nas necessidades habitacionais da população de renda média e alta, deixadas ao mercado (SANTOS, 1999).

Subjacente a esta concepção/política está a crença de que os mecanismos de mercado são capazes de prover eficientemente as moradias para a maior parte da população e a necessidade de reduzir o “gigantismo” do Estado. O governo sabe e assume que existem obstáculos ao funcionamento eficiente do mercado habitacional, por isso mesmo atua nas questões de qualidade (PBQP-H por exemplo) e legislação, a fim de reduzir tais obstáculos. O setor público teria o papel de incentivar e viabilizar o quanto possível a produção da habitação que, por sua vez, deveria ser realizada pela sociedade. De fato, a produção direta da habitação para a população mais pobre, dentro de uma estratégia mais abrangente de desenvolvimento social nesse governo, apesar de importantes programas populares, ao fim e ao cabo teve alcance bastante limitado.

³⁰ Segundo Arretche (1999), as políticas sociais – educação, assistência social, saúde, saneamento e habitação – que eram centralizadas no governo federal até o início dos anos 1990 passaram a ser descentralizadas para estados e municípios, como parte da alteração institucional do Sistema de Proteção Social brasileiro. A autora relata que essa mudança não ocorreu de forma homogênea entre as diversas políticas e no território nacional, destacando que, dentre as políticas envolvidas, as de habitação e saneamento (junto com a de merenda escolar) foram as que obtiveram mais alto grau de descentralização, em parte devido aos vultosos investimentos envolvidos.

É salutar a adequação do público-alvo dos programas ao diagnóstico dos estudos de déficit habitacional, entretanto o desenho e os critérios de acesso acabaram dificultando o alcance daquele apontado (pelo menos na retórica) como objetivo maior da política: atender as famílias mais pobres. Analisando as contratações totais com FGTS (principal fonte) no período 1995-2002, Bonduki (2008) constata a manutenção do atendimento privilegiado dos segmentos de renda média, ao verificar que pouco mais de 78% dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, enquanto que apenas 8,5% foram para a baixíssima renda – até 3 SM – a mesma faixa populacional que detém mais de 80% do déficit habitacional quantitativo.

Nessa linha de raciocínio, Vasconcelos e Cândido Jr (1996, p.18) afirmam que “na definição da política governamental para habitação por meio dos programas Pró-Moradia e Carta de Crédito, foi dada ênfase à eficiência alocativa, desprezando-se o aspecto social dos programas”. Assim, o inovador programa Carta de Crédito, muito embora tenha sido o de maior sucesso da PNH devido ao grande volume de contratações, não se mostrou adequado ao atendimento daquela população mais afetada pelo déficit habitacional. De um lado, a reduzida capacidade de pagamento dessa população e, de outro, as condições “legais” de grande parte dos imóveis populares são exemplos de dificultadores do acesso ao Programa. Como ressalta Maricato (2000, p.32).

Há uma correlação entre lei (urbanística) e mercado imobiliário capitalista. O financiamento se aplica somente aos imóveis legais. A dificuldade no financiamento de imóveis populares, em todo o Brasil (caso da carta de créditos da Caixa Econômica Federal, em meados dos anos 90), deve-se à ilegalidade generalizada desses imóveis cuja documentação não corresponde às exigências do banco. Há portanto uma correlação entre financiamento e imóvel legal que termina por excluir grande parte da população do acesso a empréstimos destinados à aquisição ou construção de moradia.

Já os programas financiados com recursos não-onerosos, potencialmente mais eficientes no combate ao déficit por não exigir contrapartida da população beneficiada, sofreram pela escassez de recursos (frequentemente contingenciados) e seus resultados, pequenos frente à necessidade, fizeram-se sentir muito mais na redução do déficit qualitativo (adequação de moradias) do que do quantitativo (incremento do estoque de habitações).

De modo geral, os problemas apresentados pelos programas habitacionais implementados no período 1995-2002 passaram por: limitações de acesso pelos mais necessitados; clientelismo e ingerências políticas; contingenciamento de recursos devido a conjuntura macroeconômica

recessiva; não cumprimento de metas quantitativas e prazos; índices de execução abaixo do esperado; distribuição dos recursos (seja por regiões, seja por faixa de renda) não atrelada às necessidades levantadas pelos estudos técnicos. Como se viu, muitos desses problemas já eram conhecidos desde a “fase BNH”. Espera-se, mais do que nunca, que tais problemas sejam convertidos em lições a serem aprendidas e desafios a serem superados em prol da melhoria e maior efetividade das políticas na área, a fim de que as desigualdades habitacionais (que são parte de uma desigualdade socioeconômica ainda maior) possam ser dirimidas de forma mais consistente.

5 POLÍTICAS HABITACIONAIS RECENTES: 2003 A 2010

Em 2003 é dado início a um novo governo que se estende até 2010. O descontentamento de uma nação e a necessidade cada vez maior e mais urgente de respostas para os problemas populares resumem a pressão e a esperança depositadas, bem como a expectativa gerada pela vitória de Lula no pleito eleitoral, um ex-operário e sindicalista oriundo da classe mais baixa da sociedade, que assume o mais alto cargo do país.

Deve ficar claro que não é escopo deste trabalho avaliar a satisfação ou frustração dessas expectativas no decorrer dos dois mandatos de Lula. O que se pretende realçar aqui é que a habitação, inserida entre os grandes problemas sociais que historicamente afligem o país, naturalmente permeou tais expectativas. O objetivo desta parte do trabalho é exatamente lançar um olhar sobre as soluções propostas pelo poder público nesse período e seus resultados parciais³¹, tendo em mente a dimensão do problema habitacional, as experiências equivocadas do passado e a forte expectativa de uma reversão dessa realidade.

Desde o programa eleitoral do governo para a área da política habitacional e urbana já havia indicação de uma abordagem diferenciada, baseada no Projeto Moradia (INSTITUTO..., 2000). Este projeto compõe-se de uma série de propostas, formuladas pela ONG Instituto Cidadania com o apoio de diferentes segmentos da sociedade relacionados com a questão da moradia, com o objetivo de traçar uma estratégia para enfrentar o problema do déficit quantitativo e qualitativo da habitação no Brasil. Sua principal premissa é que a moradia não pode ser desvinculada de sua inserção urbana, implicando o direito à cidade, o acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos. Diversas iniciativas do governo Lula na área seguiram recomendações do citado Projeto, como é o caso da criação do Ministério das Cidades, do Sistema Nacional de Habitação e do Conselho das Cidades.

Com a realização da I Conferência Nacional das Cidades em 2003, a política habitacional do novo governo principia de uma forma bastante democrática.

Participaram do processo de construção da Conferência mais de 3.400 municípios e 26 estados da Federação. Os 2.800 delegados que participaram da Conferência

³¹ Parciais por dois motivos: alguns resultados ainda não foram disponibilizados para análise e, principalmente, ainda não decorreu tempo suficiente para uma avaliação que se pretenda definitiva acerca do impacto dessas políticas sobre as necessidades habitacionais (déficit e inadequações) acumuladas ao longo do tempo.

Nacional, em Brasília, foram eleitos nessas Conferências Municipais e Estaduais, que – além de representantes de órgãos do poder executivo dos governos estaduais e municipais de vocação urbana, das câmaras de vereadores, das assembléias legislativas e das universidades e centros de pesquisas – possuíam, majoritariamente, representantes de entidades da sociedade organizada, como, entre outras, ONGs, movimentos sociais, associações reivindicativas de políticas setoriais, sindicatos e associações profissionais (AZEVEDO, 2007, p. 35).

Essa Conferência teve como objetivo definir diretrizes e prioridades para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Brasil, além de eleger o Conselho das Cidades, composto por representantes dos segmentos citados acima e responsável pela aprovação das ações voltadas para a área. Segundo Bonduki (2008), o Conselho das Cidades foi criado como instância de participação e controle social da política urbana, como parte da implementação da estratégia constante no Projeto Moradia.

Ainda na esfera institucional, a fim de organizar as atribuições desarticuladas e sobrepostas decorrentes do processo de “descentralização por ausência” (ARRETCHE, 1999) ocorrido na década de 1990, o grande marco foi a criação, também em 2003, do Ministério das Cidades (Lei 10.683/2003) que passa a formular, gerir e coordenar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. A Habitação passa, então, a possuir Secretaria Nacional própria, a ele vinculada, conforme proposto no Projeto Moradia. Sobre a primeira equipe que compôs esse Ministério, Maricato (2011, p. 26) ressalta que reuniu “militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos com participação anterior em experiências de administração pública e muito prestigiadas no meio técnico e acadêmico, além de forte inserção nos movimentos sociais urbanos”. A concepção de um ministério englobando as áreas de habitação, saneamento, transportes e mobilidade indica um tratamento mais integral da questão urbana em todas as suas dimensões.

5.1 A NOVA PNH E O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO

A nova Política Nacional de Habitação foi elaborada em 2004 após as discussões promovidas nas conferências. O principal objetivo dessa Nova PNH (BRASIL, 2004b) é a universalização do acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro, implicando a priorização de investimentos para a população de baixa renda, consoante o perfil do déficit habitacional brasileiro. Por outro lado, os formuladores entendem também que é necessária a busca de recursos financeiros e segurança jurídica para o mercado privado, a fim de que este possa

atender a contento a classe média, evitando, assim, a disputa pelos recursos destinados à baixa renda e as distorções observadas no passado.

Conforme determinações da Nova PNH, constantes no documento do Ministério das Cidades publicado em 2004 (BRASIL, 2004b), suas diretrizes, componentes, instrumentos e estratégias podem ser resumidos como se segue:

- 1) **Diretrizes da PNH:** Desenvolvimento institucional; Mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão do subsídio; Qualidade e produtividade da produção habitacional; Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; Urbanização de assentamentos precários e produção da habitação; Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano.

- 2) **Componentes da PNH:** a) Integração urbana de assentamentos precários; b) Produção da habitação e c) Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano.
 - a) A **Integração urbana de assentamentos precários** (são eles: favelas e assemelhados, cortiços, áreas de risco, loteamentos irregulares) prevê atender necessidades dos habitantes de baixa renda desses assentamentos no que diz respeito a irregularidade fundiária e urbanística, precariedade física, insalubridade, insegurança e vulnerabilidade social, através da melhoria nas condições de habitabilidade, eliminação de riscos e da ampliação da mobilidade urbana nesses locais. Implica, portanto, complementaridade de ações e políticas em áreas afins, de modo a permitir a integração desses assentamentos ao tecido urbano, num processo de inclusão socioespacial, efetivando o direito e o acesso à cidade para sua população.

Para esse componente, o financiamento provém majoritariamente de recursos não onerosos, decorrentes da parceria entre os entes federativos e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Suas ações podem ser desenvolvidas pelas administrações públicas dos três níveis de governo ou por organizações não governamentais de interesse público. Possui como linhas programáticas de atuação:

- Melhoria habitacional.
- Regularização fundiária.

- Desenvolvimento institucional: fortalecimento da capacidade institucional, técnica e administrativa dos estados e municípios a fim de atuarem na soluções de problemas relacionados aos assentamentos.
 - Urbanização integrada: ações de melhoria das condições de habitabilidade, urbanização e regularização fundiária, recuperação e/ou realocação de unidades habitacionais, prevenção e intervenção em áreas de risco.
 - Intervenção em cortiços: melhoria habitacional, regularização e reabilitação urbana.
- b) A **Produção da habitação** objetiva principalmente ampliar o estoque de moradias e gerar uma redução progressiva do déficit, atendendo ao segmento de mais baixa renda. É prevista a participação do setor privado na produção habitacional destinada à população com renda superior a 05 salários mínimos (SBPE e outras fontes). Para atendimento ao segmento de mais baixa renda, prevê-se a mobilização de recursos onerosos (com custo compatível com a capacidade de pagamento dessa população) e recursos não onerosos por meio do FNHIS. A implementação desse componente da PNH exige considerações acerca de segmentação da demanda e formas de acesso à moradia, abaixo descritas.

Para atendimento da demanda, a PNH a segmenta em quatro **grupos de beneficiários**:

- i) Famílias em situação de miséria absoluta que deverão ser incluídas em programas integralmente subsidiados;
- ii) Famílias que mantêm um dispêndio regular com moradia, embora insuficiente para garantir o acesso a uma habitação adequada, as quais devem participar de programas subsidiados ou de soluções alternativas de produção (autoconstrução, autoempreendimento e autogestão);
- iii) Famílias com capacidade aquisitiva para solucionar suas carências habitacionais por meio de programas financiados com recursos onerosos de baixo custo;
- iv) Famílias com capacidade aquisitiva compatível com aquela exigida pelo mercado.

Quanto às **formas de acesso** à moradia, a PNH (2004) define:

- Aquisição de imóveis novos ou usados com linhas de financiamento diversas: i) financiamento ao beneficiário final, setor público ou setor privado, contemplando

também aquisição de terreno, reforma e construção, utilizando recursos do SH de Interesse Social e do SH de Mercado; ii) repasse de recursos ao setor público, no caso de famílias incapazes ou com baixíssima capacidade de arcar com as despesas inerentes à produção da habitação, necessitando de elevado volume de subsídio, utilizando recursos do SH de Interesse Social – FNHIS; iii) arrendamento residencial, no âmbito do PAR, destinado a famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos, carentes de uma parcela reduzida de subsídio (utilizando recursos onerosos e não onerosos).

- Locação social pública ou privada: definida para imóveis localizados em centros urbanos e destinados à população de baixa renda. Quando o imóvel pertencer ao setor privado, o proprietário locador recebe incentivo para sua produção/recuperação desde que mantenha como locatária a população que necessita de subsídio para pagamento das taxas de locação.
 - Reabilitação em áreas urbanas centrais: recuperação e reutilização do acervo edificado em áreas já consolidadas da cidade, abrangendo espaços e edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas e insalubres, bem como a melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários, a fim de promover o repovoamento dessas áreas.
 - Melhorias habitacionais: financiamento ou repasse de recursos conforme os grupos de demanda, implicando assistência técnica na implementação, no acompanhamento e controle das obras.
- c) A PNH aponta a importância da **integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano**, complementaridade de ações a fim de que o acesso à moradia se estenda ao acesso à cidade. Assim, prevê: política fundiária e imobiliária para habitação (romper o ciclo de reprodução de assentamentos irregulares e informais), tendo como principal instrumento o Plano Diretor (estabelecido pelo Estatuto da Cidade); regularização fundiária envolvendo urbanização e reconhecimento dos direitos de posse dos moradores em assentamentos populares já existentes; uso de terrenos e imóveis públicos para habitação; revisão da legislação federal de parcelamento do solo para habitação; impacto da política de financiamento

habitacional sobre o valor do solo urbano (a política deve priorizar investimentos em áreas onde existam instrumentos de controle dos preços e da valorização – caso das Zonas Especiais de Interesse social – ZEIS); mobilidade e transporte urbano; infraestrutura urbana e saneamento ambiental.

3) **Instrumentos da PNH:** a) Sistema Nacional de Habitação; b) Desenvolvimento institucional; c) Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; e d) Plano Nacional de Habitação.

a) O principal instrumento criado para implementação da PNH é o **Sistema Nacional de Habitação**, composto por dois subsistemas: o de Habitação de Mercado (SHM) e o de Habitação de Interesse Social (SHIS). O atendimento à demanda pelos dois subsistemas leva em conta a capacidade de pagamento das famílias beneficiárias e o custo dos financiamentos das diferentes fontes.

Fazem parte do Sistema Nacional de Habitação: o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades, os Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, o Conselho Curador do FGTS, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), os Fundos Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social (FEHIS e FMHIS) e uma rede de agentes operadores, financeiros, promotores e técnicos envolvidos na sua implementação – CAIXA, Banco Central do Brasil, Conselho Monetário Nacional e outros agentes/órgãos públicos e privados.

O Subsistema de Habitação de Mercado (SHM) objetiva promover uma reorganização do mercado privado da habitação, ampliando as formas de captação de recursos e estimulando a inclusão dos novos agentes. Seus recursos provêm das cadernetas de poupança (SBPE) e demais instrumentos de atração de investidores institucionais e pessoas físicas, consistindo em ação complementar aos atuais SFH e SFI, gerando financiamento direto à produção (intermediado pelas construtoras e incorporadoras) ou à pessoa física³².

³² Quanto à ampliação dos recursos no âmbito do SHM, IPEA (2009, p. 412) destaca “a aprovação das Leis Federais nos 10.391/2004, 11.033/2004 e 11.196/2005, que conferiram maior segurança jurídica ao financiamento e à produção de habitação de mercado” e “a publicação de nova resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), em 2005, que obrigou os bancos a investirem, em financiamento habitacional, porcentagem de

O Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) objetiva garantir que somente a população de mais baixa renda seja subsidiada pelos recursos públicos. A lei 11.124/2005, que institui o SNHIS e o FNHIS, resultou de um projeto de lei de iniciativa popular e foi aprovada após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional. Os recursos desse subsistema têm como fonte principal o FGTS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Quanto ao FNHIS, centraliza e gerencia recursos não onerosos provenientes do OGU e outras fontes, destinados aos subsídios que devem ser inversamente proporcionais à capacidade aquisitiva do beneficiado. As modalidades de aplicação/intervenção dos recursos são diversas, desde que voltadas à moradia de interesse social e devidamente aprovadas pelo Conselho Gestor do FNHIS.

- b) O **desenvolvimento institucional** é um instrumento estratégico com vistas a permitir integração e capacitação dos diversos agentes públicos e privados, apoiar a elaboração e implementação do Plano Nacional de Habitação e dos Planos Diretores Municipais (em consonância com o Estatuto da Cidade), promover a modernização organizacional e técnica e a atualização do quadro legal normativo.
- c) O **Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Habitação** (SIMAHAB), desenvolvido conforme modelo proposto pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) para subsidiar o processo decisório, a formulação de políticas urbanas, a construção de indicadores e o monitoramento e avaliação do desempenho e eficiência dos programas afetos à área. Além de ferramenta de gestão é também uma forma de prestação de contas à sociedade.
- d) O **Plano Nacional de Habitação**, instrumento de planejamento, para apresentação das estratégias de enfrentamento do problema habitacional (parcerias, programas e ações, bem como critérios para alocação regional), deve articular diagnóstico, prioridades, metas e recursos, além de compatibilizar as ações de habitação à política urbana local.

A União, os estados e os municípios devem formular seus respectivos Planos e reservar dotação orçamentária para compor junto a outras fontes na sua implementação.

- 4) **Estratégias da PNH:** implementação gradativa do SNH e da PNH, sem interrupção dos projetos em curso, com criação de novos programas e manutenção, revisões e alterações de programas já existentes.
- a) Criação, em 2003, do Programa Especial de Habitação Popular (**PEHP**)³³ no intuito de apoiar projetos e ações especiais em diversas modalidades (inclusive urbanização de assentamentos precários e requalificação urbana), em parceria com estados, Distrito Federal e municípios. Entretanto, sem dotação orçamentária específica, o Programa foi executado somente com valores do Programa Morar Melhor – Ação “Apoio à Habitação Popular”.
 - b) Criação, em 2004, do **Programa Crédito Solidário**³⁴, financiado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), voltado a famílias de baixa renda organizadas em cooperativas habitacionais e associações comunitárias, para produzir habitação por meio de mutirão e autogestão, com condições mais favoráveis de financiamento (taxa de juros zerada).
 - c) O **Programa de Arrendamento Residencial (PAR)**, que dispunha de recursos para operar somente até 2003, foi prorrogado com algumas modificações, tendo sua continuidade garantida com os novos repasses para investimentos nos anos seguintes. As parcerias com estados, municípios e iniciativa privada foram revigoradas.
 - d) O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (**PSH**) foi revisado de modo que todos os seus recursos (de origem orçamentária) fossem redirecionados às famílias com renda de até 03 salários mínimos e sua distribuição regional fosse orientada pelo déficit habitacional, entre outras alterações.
 - e) Revisão e repactuação das metas do programa **Habitar-Brasil-BID (HBB)** em 2003/2004 e sua prorrogação para março de 2006. Comporta dois subprogramas: o

³³ PEHP – MP nº 133, de 23/10/2003, convertida em lei 10.840/2004.

³⁴ PCS – Resolução nº 93, de 28/04/2004, do CCFDS, e Instrução Normativa nº 11, de 14/05/2004.

Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) e o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).

- f) Revisão e ajuste de programas e linhas de financiamento destinados a: aquisição de imóveis usados e reforma (aliados com programas de reabilitação de áreas urbanas e domicílios vagos); aquisição ou produção de imóveis novos e lotes urbanizados (modalidades que envolvem financiamento de material de construção a pessoa física devem incorporar assistência técnica para produção); o programa **Carta de Crédito Individual**, a partir de 2004, passou a permitir aplicação de recursos em imóveis nas áreas rurais; no Programa **Carta de Crédito Associativo** foi incluída a modalidade “Reabilitação Urbana” para aquisição e obras de recuperação e ocupação de imóveis usados, conforme os Planos Municipais de reabilitação de áreas urbanas.
- g) Revisão da Resolução 289 do CCFGTS a partir de 2005, com alterações que levam à mudança gradual no perfil da população atendida pelos programas que utilizam recursos do FGTS: redução gradativa do atendimento à população que tem acesso à habitação através do mercado (SHM); concentrar o atendimento, até 2008, apenas para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos (antes chegava às faixas de até 17 SM); distribuição regional orientada pelo perfil do déficit; utilização de excedentes não exigíveis (receitas com aplicações financeiras) para a cobertura de subsídios (descontos).
- h) Flexibilização do **Pró-Moradia** em 2004 (redução de contrapartida e de taxa de juros) para atendimento de estados e municípios em situação de emergência ou calamidade pública.
- i) O setor público, seja ele municipal, distrital ou estadual, junto com as Companhias de Habitação (COHAB), são os principais responsáveis pelo atendimento à população de baixíssima renda, com papel essencial na organização da demanda e na concessão de subsídios (cujo volume depende de seus respectivos Fundos).
- j) Estímulo ao Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (**PBQP-H**), o qual contribui para o aumento da produtividade e competitividade do setor da construção civil, com fins de redução do custo final das unidades sem perda de qualidade.

- k) Articulação com outras políticas urbanas, inclusive a fundiária, uma vez que o aumento da oferta de terra urbanizada pode representar redução de custo e facilitação da produção de moradias. Nesse sentido, o Plano Diretor Municipal é o principal instrumento de compatibilização.

A formulação dos Planos Habitacionais nos três níveis (municipal, estadual e federal), bem como sua articulação com os respectivos Planos Diretores, são requisitos para acessar os recursos. Tal exigibilidade se impõe na medida em que os Planos são necessários para a devida racionalização da aplicação dos recursos, a adequação da estratégia de enfrentamento do problema à necessidade local e a organização do processo como um todo, evitando a ocupação indevida, o espraiamento e a degradação da cidade.

Como pode ser visto, os programas habitacionais que utilizam recursos do FGTS continuam basicamente os mesmos que já existiam no governo anterior, entretanto buscando maior focalização do perfil de beneficiários desses recursos, para compatibilização com os princípios da PNH. Embora os recursos do Fundo sejam majoritariamente onerosos, eles permitem operacionalização com taxas de juros mais acessíveis e as modificações no sentido de reduzir o perfil de renda dos beneficiários visam diminuir a regressividade desses programas.

Objetivo expresso na PNH é voltar os recursos do FGTS para as faixas de renda mais baixa e buscar atender à população de renda média e alta com os recursos do SBPE e do SFI – para tanto faz-se necessário dinamizar e estimular estas fontes. O atendimento dos segmentos de renda média e alta pelo mercado é importante para evitar que esta parcela da população, por ter mais informação, acessibilidade e capacidade de pagamento, aproprie-se dos benefícios habitacionais destinados à população de mais baixa renda.

Para atender à população de baixa renda, os programas contam com um *mix* de recursos do FGTS e de origem fiscal. Estes últimos são destinados aos subsídios (descontos), os quais são aplicados de modo inversamente proporcional ao rendimento das famílias. Assim, o atendimento de todos os segmentos sociais necessitados de moradia pode ser ajustado à capacidade de pagamento de cada um deles.

5.2 IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA PNH E ASPECTOS MACROECONÔMICOS FAVORÁVEIS

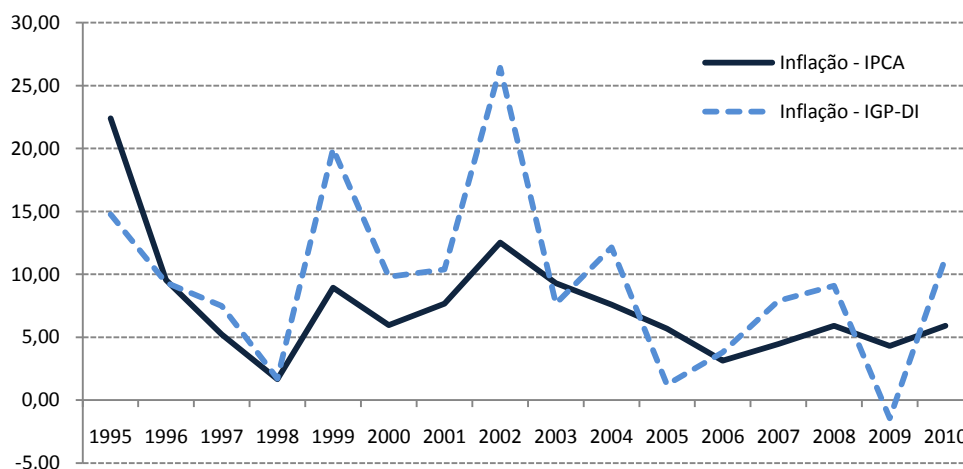
A política econômica do governo Lula, em muitos pontos parecida com a do governo anterior, dificultou a implementação de alguns projetos sociais, que esbarravam nos “fundamentos macroeconômicos” de superávit primário e metas de inflação, por exemplo. Os recursos não onerosos, tão necessários ao atendimento da baixa renda, por isso, alcançaram volumes pífios no decorrer do 1º mandato (2003-2006), e a principal fonte de recurso foi o FGTS, utilizado praticamente sem subsídio até 2005.

Avaliando os primeiros anos do governo Lula, Carmo (2006) aponta que a política habitacional do mesmo apresentou muito mais continuidade do que ruptura em relação à PNH 1996, na medida em que a intervenção ocorre a partir dos mesmos critérios. Entretanto, o autor chama atenção para uma importante modificação qualitativa na política recente: “há um esforço para privilegiar o atendimento das classes de renda até cinco salários mínimos, colocando a política habitacional mais próxima da parcela da população sujeita ao déficit” (Carmo, 2006, p. 171).

Tal impressão de continuidade deve-se ao fato de que, entre 2003 e 2004, além dos recursos ainda reduzidos como citado acima, ocorre basicamente a implantação da nova estrutura institucional e a formulação da Política e do Sistema Nacional de Habitação. Somente a partir de 2005 começam a ocorrer mudanças significativas no que diz respeito à ampliação dos recursos de todas as fontes, inclusive para subsídios, e maior focalização na população de baixa renda. Medidas para dinamizar a indústria da construção civil, tais como a redução de impostos incidentes sobre produtos da cesta básica e material de construção contribuíram para o aquecimento do setor, mas é com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, que é dado impulso decisivo ao setor habitacional e à economia como um todo, devido ao forte potencial da construção civil para geração de emprego e renda.

Esse novo cenário deve-se também à melhoria do quadro macroeconômico em relação à década anterior. A inflação sob controle (gráfico 5.1) permite planejamento e investimentos de longo prazo, característicos do setor habitacional.

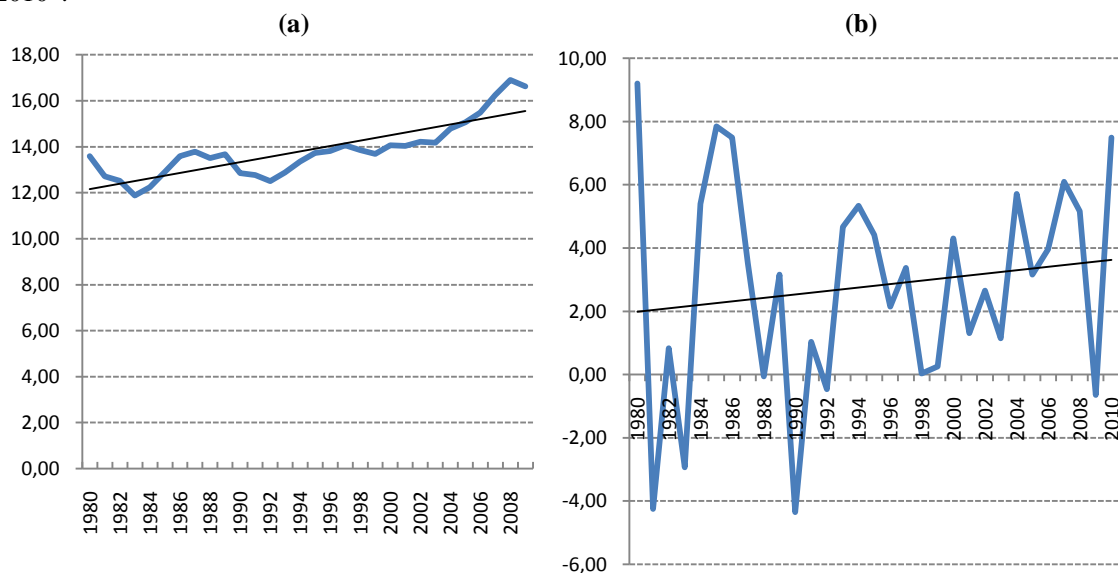
Gráfico 5.1 – Inflação Anual Brasileira medida pelo IPCA (IBGE) e pelo IGP-DI (FGV) – 1995-2010 – em %.



Fonte: IPEADATA, 2011.

O PIB e o PIB per capita reais com taxas de crescimento positivas (gráfico 5.2), à exceção de 2009 pelo reflexo da forte crise internacional, e a taxa de desemprego em queda (gráfico 5.3), são fatores que contribuem para possibilitar inserção e acesso de parte da população aos recursos necessários à provisão de sua moradia.

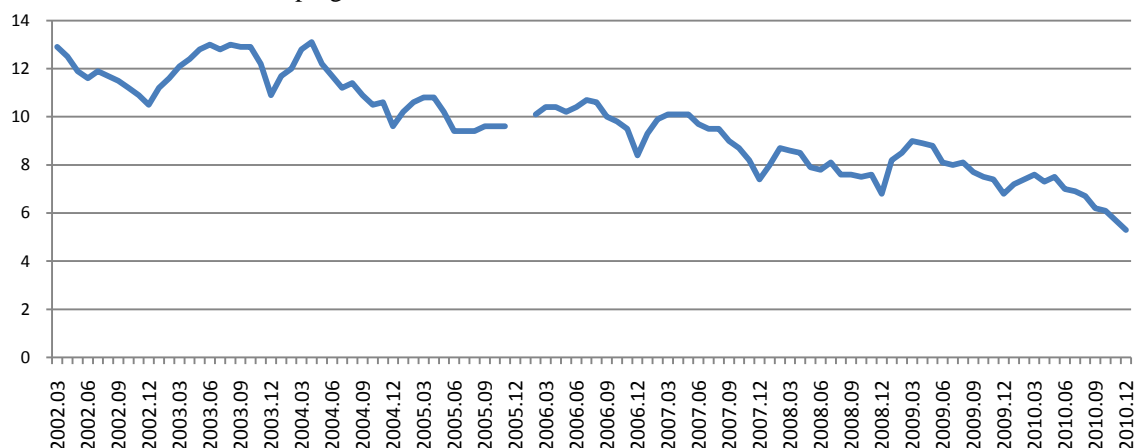
Gráfico 5.2 – PIB per capita em mil R\$ de 2009 (a) e Variação real anual do PIB em % (b) – Brasil – 1980-2010*.



Fonte: IPEADATA, 2011.

*Para 2009 e 2010: resultados preliminares estimados a partir das Contas Nacionais Trimestrais.

Gráfico 5.3 – Taxa de Desemprego* – IBGE/PME – mensal, em %.

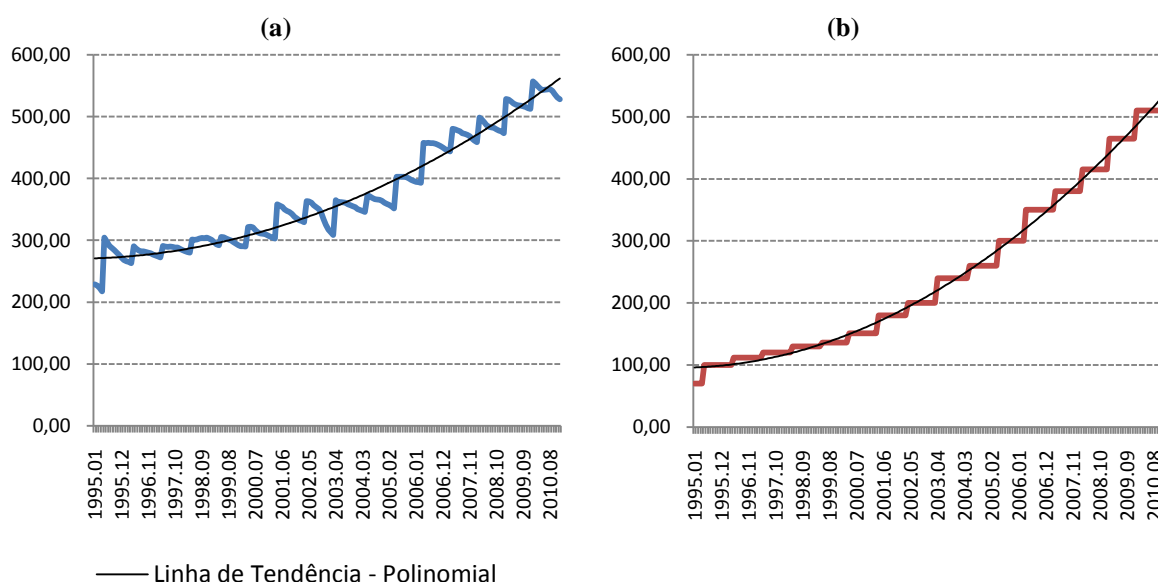


Fonte: IPEADATA, 2011.

*Pessoas de 10 anos ou mais de idade; período de referência de 30 dias; por Regiões Metropolitanas (RMs): Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Há que se destacar, ainda, a evolução do salário mínimo no período, o que fez com que parcela importante da população de baixa renda pudesse demandar produtos e serviços aos quais não tinha acesso. O Salário Mínimo nominal tem sido elevado sistematicamente, com reflexos sobre a elevação do SM em termos reais, cuja ascensão é mais acentuada a partir de meados da década em questão, conforme demonstra o gráfico 5.4.

Gráfico 5.4 – Salário Mínimo Real* (a) e Salário Mínimo Nominal vigente (b) – Brasil – 1995- 2010 – em R\$.



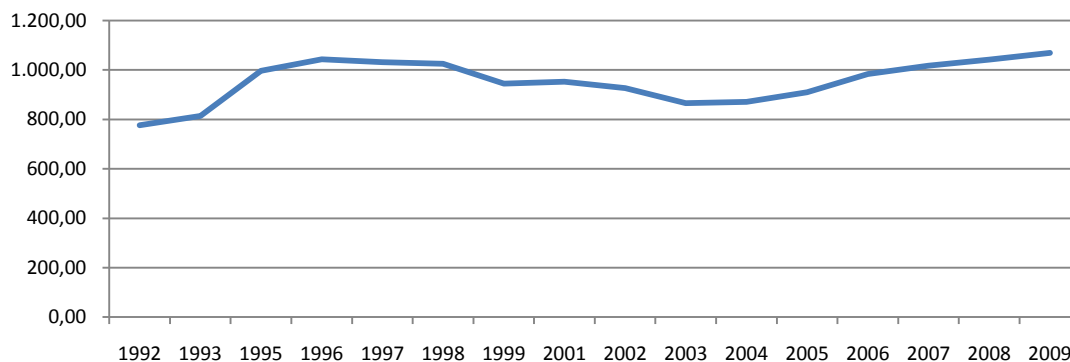
Fonte: IPEADATA, 2011.

*Salário mínimo nominal deflacionado pelo INPC do IBGE.

A renda média de todos os trabalhos, indicador calculado pelo IBGE, expressa em termos reais (portanto já deflacionado) a média dos rendimentos mensais brutos totais por pessoa

ocupada, recebidos em todos os trabalhos no mês de referência da PNAD. Esse indicador mostra uma recuperação a partir de meados da década de 2000, como é possível notar no gráfico 5.5.

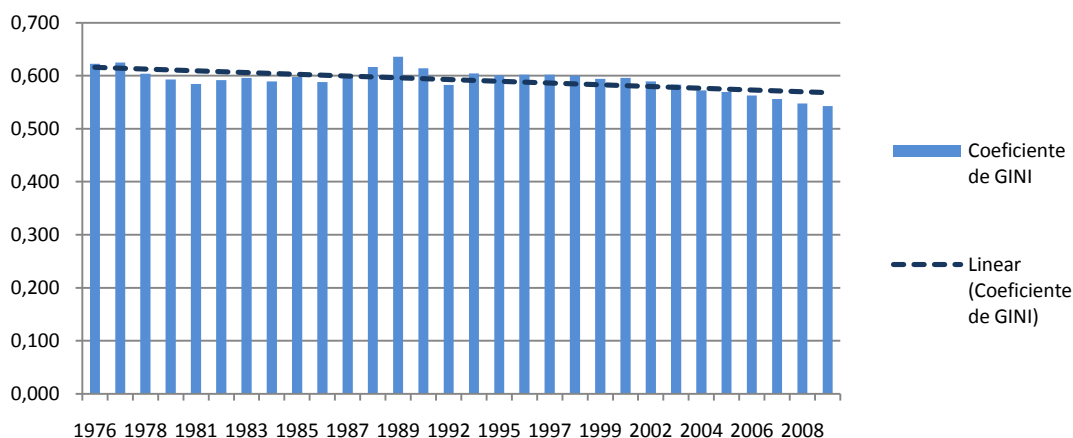
Gráfico 5.5 - Renda média de todos os trabalhos expressa em R\$ de out/2009 – PNAD/IBGE – 1992-2009.



Fonte: IPEADATA, 2011.

Diante desse quadro, também nos últimos cinco anos, foi possível registrar uma leve melhora no índice de GINI calculado para o país, o que sinaliza a redução da desigualdade socioeconômica que, entretanto, ainda é demasiado alta.

Gráfico 5.6 – Coeficiente de Gini – Distribuição de renda domiciliar per capita – Brasil – 1976-2009.



Fonte: IPEADATA, 2011.

Como será visto a seguir, é nesse contexto macroeconômico que se experimenta a ampliação dos recursos destinados à habitação, principalmente na segunda metade da década, em função da expansão e do dinamismo de suas principais fontes, a saber, o FGTS e o SBPE.

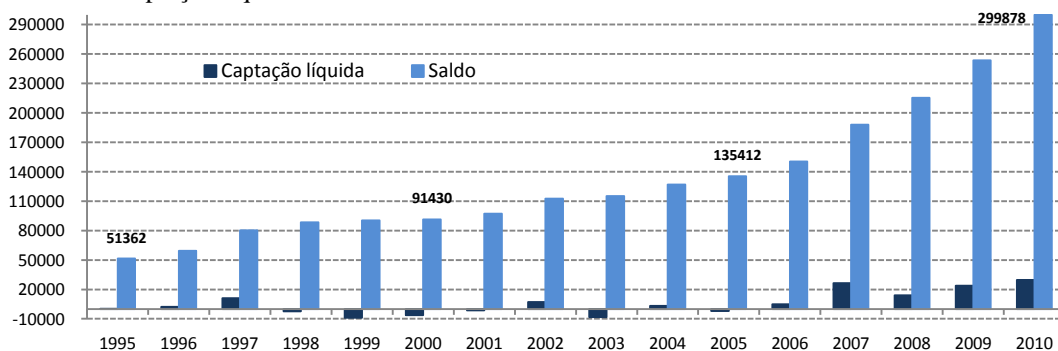
5.3 FONTES, RECURSOS E PROGRAMAS

Nesta subseção é realizado um levantamento das principais fontes de recursos utilizadas para o financiamento da habitação no período 2003-2010, buscando mostrar seu comportamento ao longo desses anos, bem como as características dos programas operados³⁵.

5.3.1 SBPE: principal fonte do Subsistema de Habitação de Mercado

No sentido de estimular o aumento dos recursos no segmento de mercado, destaca-se, em 2004, a aprovação de Leis que deram segurança jurídica aos financiamentos e, em 2005 a Resolução emitida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) que estimula a retomada do SBPE. O CMN modificou a remuneração dos recursos aplicados em poupança e restringiu a aquisição, pelas instituições que fazem parte do SBPE, de letras de crédito imobiliário e hipotecárias, estabelecendo percentuais mínimos para aplicação em operações de financiamento habitacional (IPEA, 2009; BRASIL, 2010a). Como pode ser visto no gráfico 5.7, houve um sensível aumento dos saldos do SBPE, o qual mais que dobrou entre 2005 (R\$ 135,4 bilhões) e 2010 (R\$ 299,9 bilhões).

Gráfico 5.7 – Captação líquida e Saldo do SBPE – 1995-2010 – em milhões de R\$.



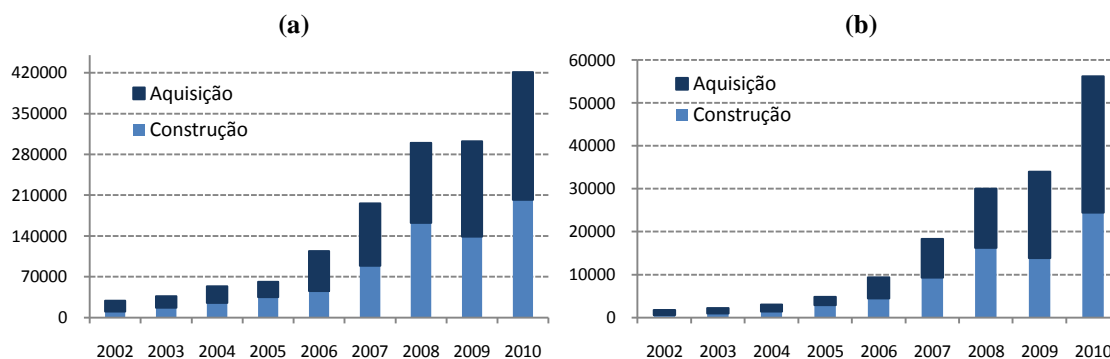
Fonte: ABECIP, 2011.

Com isso, ampliaram-se também as contratações habitacionais utilizando os recursos do SBPE. Essa expansão do crédito, tanto em número de contratações (gráfico 5.8a) quanto em

³⁵Tendo em vista que os programas financiados por recursos orçados (seja FGTS, seja OGU) podem ser contratados nos anos seguintes ao de orçamento e que alguns dados não permitem uma desagregação segura, optou-se por manter os valores nominais apresentados nos relatórios oficiais consultados. Em decorrência disso, todos os demais valores trazidos também foram mantidos em valores correntes do ano em questão, a fim de possibilitar comparações. Acredita-se que essa opção não causa prejuízos à análise, tendo em vista que a inflação no período ficou em torno de 5% ao ano (IPCA, conforme gráfico 5.1) e a evolução dos recursos foi bem superior a essa taxa, como será visto a seguir.

termos de volume financeiro (gráfico 5.8b), mostra que o investimento em habitação no país, no âmbito do SBPE, deixou o patamar de R\$ 4,8 bilhões (correspondente a 61 mil unidades) em 2003, subindo para R\$ 56,2 bilhões (421 mil unidades) em 2010.

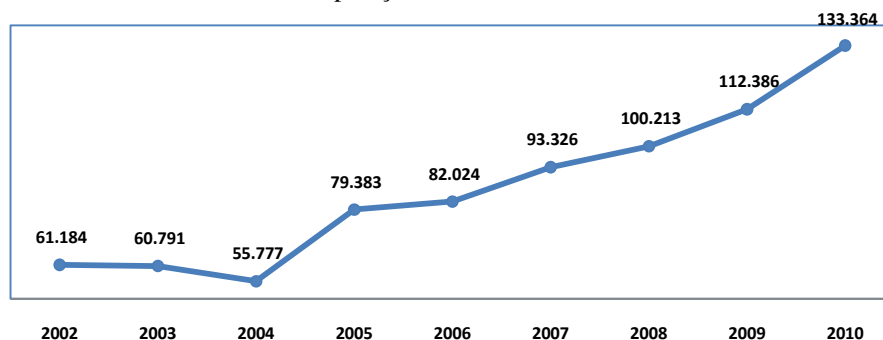
Gráfico 5.8 – Valores e Operações Contratadas com Recursos do SBPE – Aquisição e Construção (inclui Reforma e Material de Construção) – 2002-2010 – em unidades (a) e milhões de R\$ (b).



Fonte: ABECIP, 2011.

O fato de o aumento do montante (1070%) ser bem superior ao aumento da quantidade de unidades (590%) é explicado pela elevação do valor médio dos financiamentos, principalmente após 2005 – entre 2003 e 2010 esse valor médio cresce em 119%. Dentre os fatores que explicam tal elevação, é possível citar: o aumento da parcela financiável do imóvel; as melhores condições de prazo e juros facilitando aos tomadores o acesso a imóveis mais caros; o aprimoramento institucional do crédito imobiliário como, por exemplo, a aplicação da alienação fiduciária; e a valorização imobiliária principalmente em locais com reduzida oferta de áreas edificáveis (BRASIL, 2010a). Atingindo um valor médio de financiamento de R\$ 133.364,00 em 2010 (note-se que o valor do imóvel certamente é ainda maior), o SBPE ratifica seu forte papel na provisão da habitação de mercado, voltada essencialmente aos segmentos de renda média e alta da população.

Gráfico 5.9 – Valor médio das Operações Contratadas com Recursos do SBPE – 2002-2010 – em R\$.

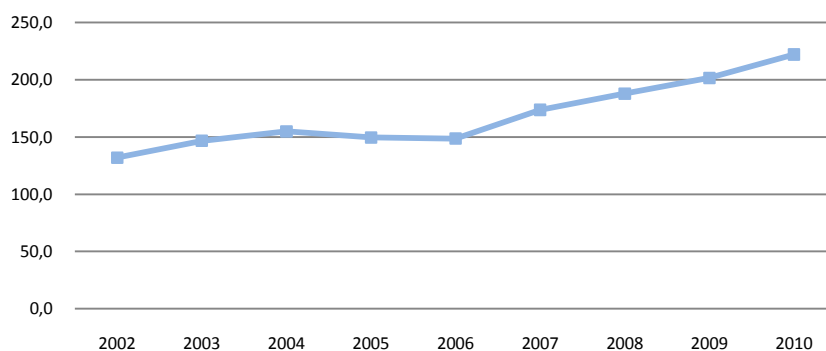


Fonte: ABECIP, 2011.

5.3.2 FGTS: recursos de menor custo e subsídios para a habitação popular

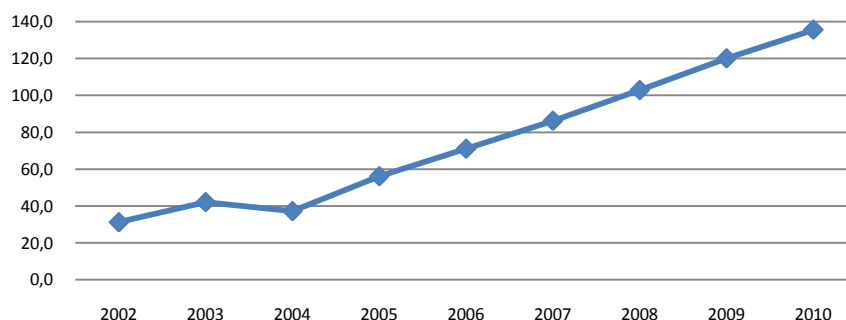
A mesma escala ascendente é observada também com os recursos oriundos do FGTS. Como já foi dito, esse Fundo é uma fonte de recursos altamente condicionada pelo mercado de trabalho, nível dos salários e do emprego formal da economia. Em consonância com os indicadores apresentados acima, o valor total verificado na carteira das Contas Vinculadas dos trabalhadores, conforme apresentado nos Relatórios de Gestão do FGTS, é crescente (gráfico 5.10), assim como o é o Saldo final apresentado no Orçamento Financeiro do Fundo no período em questão (gráfico 5.11)³⁶.

Gráfico 5.10 – FGTS – Valor Total das Contas Vinculadas dos Trabalhadores – 2002-2010 – em bilhões de R\$.



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2002 a 2010.

Gráfico 5.11 – FGTS – Saldo Final – Orçamento Financeiro Realizado – 2002-2010 – em bilhões de R\$.

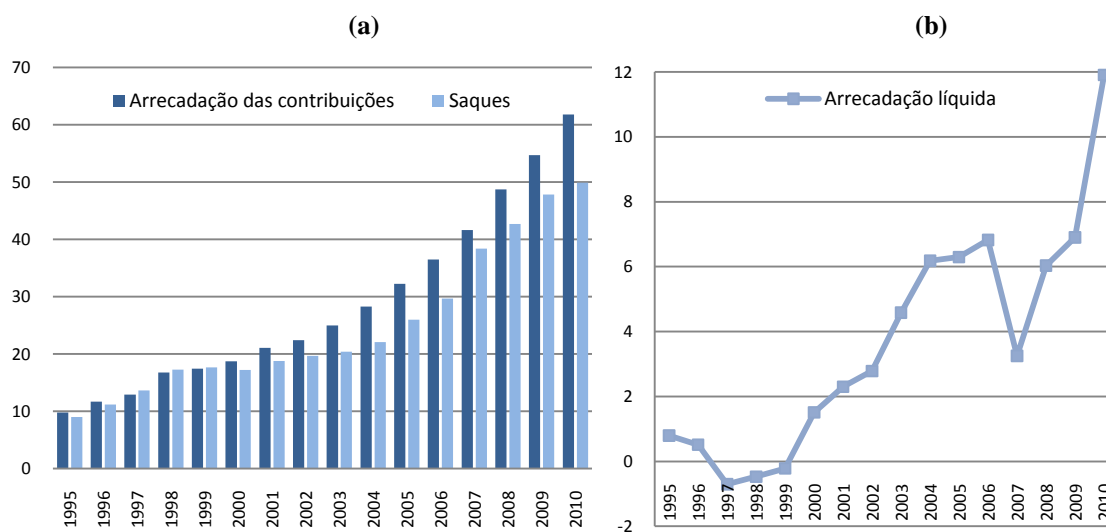


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2002 a 2010.

³⁶ O Saldo final é obtido pela soma do saldo inicial (saldo do exercício anterior) com o total das entradas, subtraído do total das saídas. Entradas: Arrecadação de Contribuições; Arrecadação de Empréstimos; Arrecadação de Contribuição Social; Receitas Financeiras Líquidas; CRI – Resgate; e outras receitas. Saídas: Aplicações; Saques; Encargos do FGTS; Pagamento de Créditos Complementares; Pagamento Despesas Judiciais Aprovisionadas; Desembolso FAR/PAR; Programa de Benefício ao Cotista; e outras aplicações e pagamentos.

Após um período “deficitário” em fins da década de 1990, quando a arrecadação das contribuições vinha sendo inferior aos saques realizados nas contas vinculadas, inicia-se uma série de arrecadações líquidas positivas, que contribuem para a elevação dos recursos do Fundo.

Gráfico 5.12 – FGTS – Arrecadação das Contribuições, Saques (a) e Arrecadação Líquida (b) – Orçamento Financeiro Realizado – 1995 a 2010 – em bilhões de R\$.

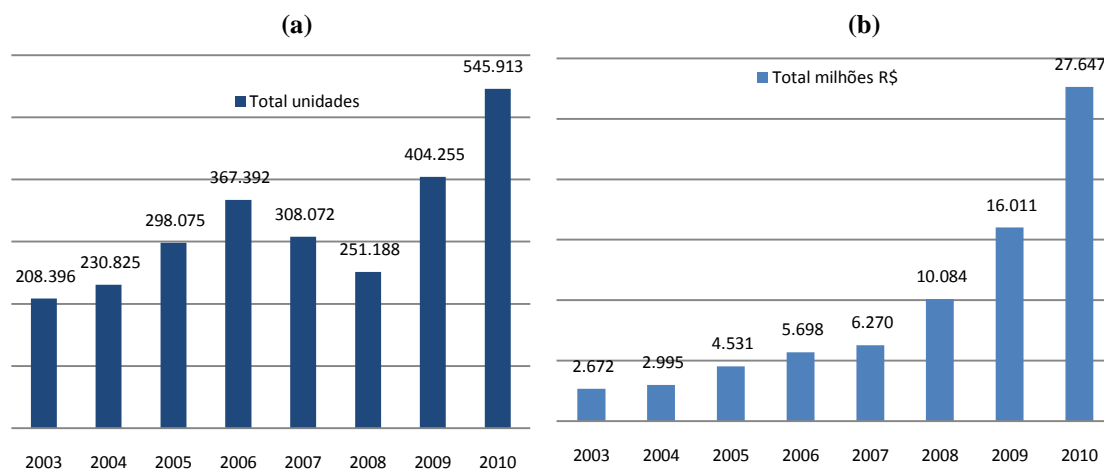


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2002 a 2010.

O crescimento dos saldos das contas vinculadas é condição fundamental para a sustentabilidade dos crescentes investimentos do Fundo em habitação, saneamento e infraestrutura. De fato, a maior disponibilidade de recursos, aliada a importantes alterações normativas para sua aplicação, resultaram em elevação dos financiamentos e descontos concedidos à população para aquisição ou melhoria da sua moradia.

Segundo levantamento junto aos Relatórios de Gestão do FGTS, de 2003 a 2010, foram aplicados quase R\$ 76 bilhões de recursos originários do Fundo em financiamentos habitacionais nas diversas modalidades e programas operados. Quanto à quantidade de operações contratadas no mesmo período, tem-se registro de cerca de 2,6 milhões de unidades.

Gráfico 5.13 – Valores e Operações Contratadas com Recursos do FGTS – Todos os Programas* - 2003 a 2010 – em unidades (a) e milhões de R\$ (b).



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2002 a 2010.

*Pró Moradia; Carta de Crédito Individual e Associativo; Apoio à Produção de Habitações e Pró-Cotista.

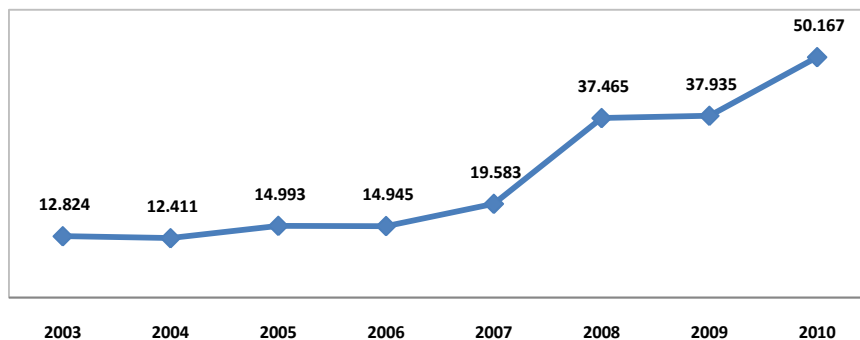
Deve-se, entretanto, fazer algumas ressalvas acerca da informação referente à quantidade de operações contratadas (unidades financiadas). A primeira ressalva concerne à disponibilidade dos dados, uma vez que, em alguns programas, é permitido contratar operações cujos atos de seleção e/ou orçamento original vinculam-nas ao exercício anterior, de modo que há operações “residuais” contratadas no exercício seguinte, para as quais a informação disponível limita-se ao valor realizado, sem informar a respectiva quantidade. Como será visto, no caso do Pró Moradia essa ocorrência é frequente e comporta valores expressivos do orçamento dos Programas.

Outra ressalva a ser feita refere-se à natureza diferenciada das operações pois, a depender da modalidade ou programa considerado, quando se fala em uma unidade ou operação contratada, isso não implica necessariamente uma unidade habitacional produzida, mas sim uma unidade de financiamento. Pode representar, por um lado, ampliação ou reforma de habitação existente (caso da modalidade material de construção), ou, por outro lado, implicar o beneficiamento de diversas moradias existentes por meio de intervenções maiores (caso de projetos de urbanização de assentamentos precários), justificando a relação não linear entre o valor financiado e o número de unidades.

Considerando o valor médio das operações realizadas com recursos do FGTS nos programas Carta de Crédito Individual e Associativo, Apoio à Produção e Pró Cotista, percebe-se que esse chega a R\$ 50.167,00 em 2010, pouco mais de 1/3 do valor médio contratado no SBPE.

Entretanto, é uma média ainda alta se considerado o segmento de renda mais afetado pelo déficit habitacional, a população com rendimento de até 3 SM.

Gráfico 5.14 – Valor médio das Operações Contratadas com Recursos do FGTS (Carta de Crédito Individual e Associativo, Apoio à Produção e Pró Cotista)* – 2003 a 2010 – em R\$.



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2002 a 2010.

*Os valores e operações contratados no Programa Pró Moradia não foram considerados no cálculo do valor médio devido à descontinuidade dos dados referentes à quantidade de operações realizadas em exercício diferente do exercício do orçamento financeiro correspondente.

Devido ao volume e relevância das operações realizadas com recursos do FGTS, bem como seu forte papel na política pública de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana, os Programas habitacionais financiados pelo Fundo serão vistos com mais detalhes a seguir.

5.3.2.1 Programas Habitacionais operados pela CAIXA com recursos do FGTS

A CAIXA é o operador oficial dos programas habitacionais financiados com recursos do FGTS. Os relatórios de gestão do Fundo permitem obter os dados acerca da execução desses programas, os quais encontram-se explicitados abaixo.

- **Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – Pró-Moradia**

O Pró-Moradia atende a diferentes modalidades, desde a urbanização e regularização de assentamentos precários (maior parte dos recursos); passando pela produção e aquisição de conjuntos habitacionais, regularização fundiária, até o desenvolvimento institucional. Voltado a apoiar os governos no desenvolvimento de ações destinadas a beneficiar famílias com renda mensal de até 3 SM, conta com recursos do FGTS e contrapartidas de estados e municípios e, desde 2007, faz parte dos Programas do PAC.

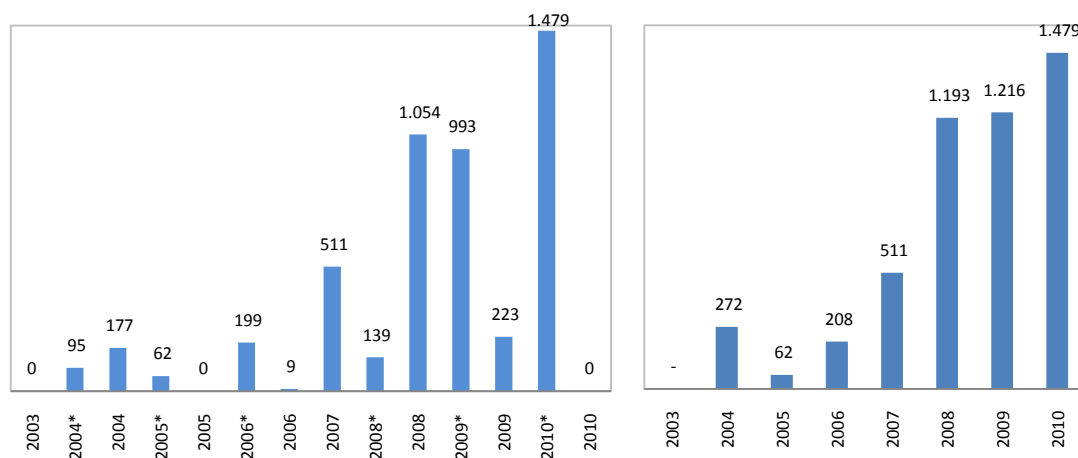
Por sucessivos exercícios, esse programa teve suas metas de execução frustradas com registros de uma produção bastante reduzida por causa dos limites de concessão de crédito ao setor público, impostos pelas autoridades monetárias, bem como pelo contingenciamento dos recursos necessários para fazer face às contrapartidas dos governos, sem as quais as contratações não são realizadas. Entretanto, após a Resolução nº 3.438 do CMN³⁷, em janeiro de 2007, o Pró-Moradia experimentou uma forte retomada viabilizada pela ampliação da capacidade de endividamento dos estados e municípios, estabelecendo limite específico na contratação de operações de crédito destinadas a atender à população de baixa renda moradora de assentamentos precários.

Em 2009 houve ainda um incentivo adicional, pois o Governo Federal aportou recursos “inicialmente não previstos”, a fim de promover a redução das contrapartidas dos entes federados, por dois motivos básicos: de um lado a conjuntura econômica provocou queda da arrecadação desses entes e, de outro, houve aumento dos custos dos materiais de construção e de serviços, em consequência da dinamização do setor da construção civil, bem como do detalhamento dos projetos (BRASIL, 2010a). Nesse sentido, a medida fez-se necessária porque os governos locais se viram sem capacidade de aportar a contrapartida pactuada nas contratações efetuadas em 2007 e 2008, com risco de comprometer e/ou paralisar as obras em andamento.

Entre 2003 e 2010 foram contratados R\$ 4,94 bilhões, em pelo menos 77.800 operações. Como já foi ressaltado, esse quantitativo certamente está subdimensionado pela falta de informação de unidades contratadas em execução orçamentária remanescente de exercícios anteriores. Em 2003 houve apenas seleção de projetos, os quais só foram contratados em 2004. Como é possível confirmar no gráfico 5.15, os valores contratados são mais expressivos a partir de 2007, pelos motivos citados acima. Importa ressaltar que em 2010 somente foram contratadas operações referentes ao exercício anterior (2009), mas já foram selecionadas operações no valor total de R\$ 695,7 milhões, cujo prazo de execução se estende até fins de 2011 (portanto, a informação dos valores efetivamente contratados ainda não está disponível).

³⁷ O limite de crédito ao setor público estabelecido em 2007 foi de R\$ 4 bilhões e, em 2009, nova Resolução do CMN o amplia novamente para R\$ 5,5 bilhões, a ser destinado à produção de novas moradias e contratação de projetos de urbanização de assentamentos precários (BRASIL, 2010).

Gráfico 5.15 – Pró-Moradia – Valores das operações contratadas conforme ano da execução orçamentária – 2003 a 2010 – em milhões de R\$.



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2002 a 2010.

*Execução orçamentária remanescente de exercícios anteriores.

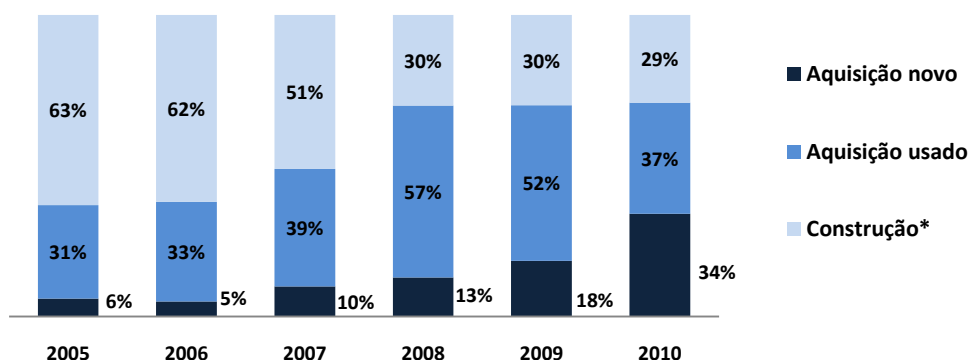
• Programa Carta de Crédito Individual

O Programa Carta de Crédito Individual é essencialmente o mesmo que já operava no governo anterior. Concede financiamento a pessoa física e atende a diversas modalidades, desde aquisição de lote urbanizado, até aquisição de cesta de material de construção, construção, reforma, ampliação, melhoria ou aquisição de unidade habitacional. Atende à população com renda mensal familiar de até R\$ 3.900,00 (podendo chegar a R\$ 4.900,00 em casos específicos, como municípios com população igual ou superior a 500.000 habitantes, capitais estaduais e algumas RMs)³⁸.

É importante destacar que a modalidade Aquisição de imóvel usado ainda absorve grande percentual das contratações neste programa, principalmente nos últimos anos da série, quando o valor e o volume de operações são mais expressivos. Além disso, tal modalidade tem baixo potencial de redução do déficit habitacional porque não representa aumento do estoque de moradias. Em razão de envolver grande percentual de aquisição de unidades novas e usadas, é um programa com alta taxa de execução orçamentária, uma vez que a comercialização de unidades já prontas dispensa análise de projetos e acompanhamento de obras, além de possuir maior rapidez de tramitação, própria dos créditos individuais.

³⁸ Os Programas Carta de Crédito Individual e Associativa e o Apoio à Produção tinham como público-alvo, em 2003 e 2004, a população com renda familiar mensal de até R\$ 3.670,00. A partir de 2005, a renda limite passou a ser R\$ 3.900,00, assim permanecendo até 2010.

Gráfico 5.16 – Carta de Crédito Individual – Unidades Contratadas por Modalidade – 2005 a 2010 – em %.

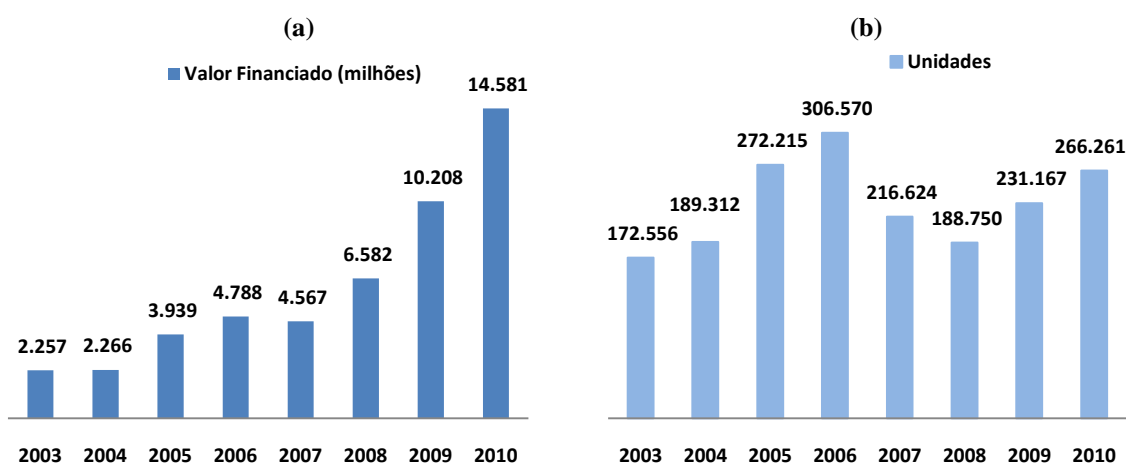


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2002 a 2010.

*Abrange: Construção, material de construção, ampliação, reforma, melhorias, aquisição de terreno e lotes urbanizados.

O Carta de Crédito Individual continua sendo o programa de maior sucesso em volume e valores contratados, respondendo pela maior fatia dos recursos do FGTS destinados à habitação. Deixa patamares de R\$ 2,3 bilhões no início da série e chega a R\$ 14,6 bilhões em 2010. No total do período (2003 a 2010), foram realizadas 1.843.455 operações, correspondente ao montante de R\$ 49,19 bilhões (incluindo as Operações Especiais desse programa).

Gráfico 5.17 – Carta de Crédito Individual – Valores R\$ (a) e Unidades Contratadas (b) – 2003 a 2010.



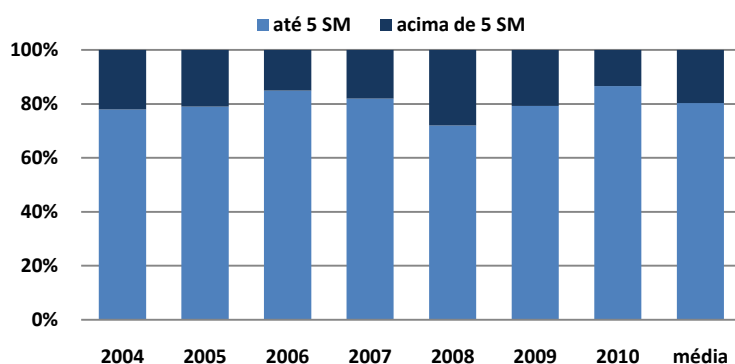
Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2002 a 2010.

Considerando as faixas de renda atendidas pelo programa, ressalta-se que nos primeiros anos existiam as contratações de Operações Especiais, na modalidade Individual ou Associativa, que financiavam recursos para operações de crédito destinadas a famílias de maior renda, principalmente acima de 10 SM, faixa que abarca mais de 80% dos contratos nesta

submodalidade. A ideia era atender à faixa de renda imediatamente superior àquela contemplada pelos recursos normais do FGTS e com difícil acesso aos recursos do SBPE. A área orçamentária de Habitação/Operações Especiais do FGTS foi extinta a partir do exercício de 2008, com a edição da Resolução nº 535/2007. Essas contratações não têm grande impacto na distribuição percentual dos recursos pelas faixas de renda, porque, relativamente ao total do programa, a quantidade de Operações Especiais é muito pequena.

Percebe-se que, em média, 80% dos recursos contratados foram direcionados às famílias com rendimento mensal de até 5 SM, o que encontra explicação no fato de que a faixa de renda até 6 SM representa o “teto” para auferir subsídios/descontos concedidos pelo Fundo. Considerações mais detalhadas acerca desses descontos são abordadas mais à frente.

Gráfico 5.18 – Carta de Crédito Individual – Unidades Contratadas por Faixa de Renda Mensal Familiar – 2004 a 2010 – em %.



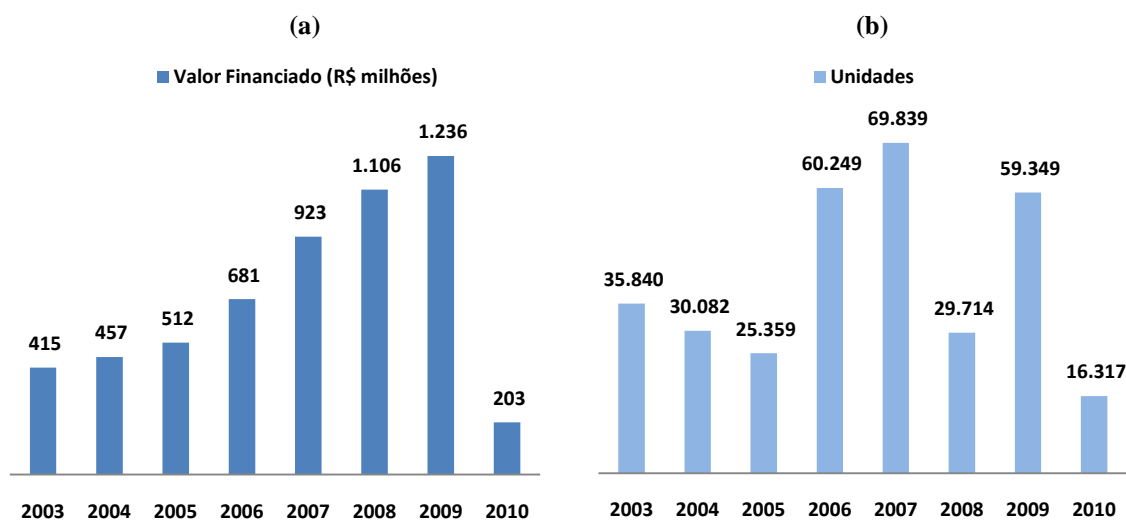
Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2002 a 2010.

- **Programa Carta de Crédito Associativo**

O Programa Carta de Crédito Associativo objetiva conceder financiamentos a pessoas físicas, associadas em grupos formados por condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, COHABs ou empresas do setor da construção civil. Atende à mesma faixa de renda contemplada pelo Carta de Crédito Individual e permite produção de lote urbanizado, construção de unidade habitacional e reabilitação urbana. Entretanto, as operações contratadas no período foram basicamente na modalidade construção, principalmente imóveis na planta, o que implica maior tempo de maturação e explica menor percentual de execução orçamentária em relação ao Carta de Crédito Individual.

Ao longo do período 2003-2010 foram financiados R\$ 5,53 bilhões, distribuídos em 326.749 operações (já incluídas as Operações Especiais desse programa). Como é possível observar no gráfico abaixo, em 2010 os recursos do Carta de Crédito Associativo foram bastante reduzidos (passaram de R\$ 3,5 bilhões no orçamento inicial, para R\$ 276 milhões, no orçamento final) devido ao seu remanejamento para o programa de Apoio à Produção de Habitações que, por sua vez, obteve forte incentivo do PMCMV.

Gráfico 5.19 – Carta de Crédito Associativo – Valores R\$ (a) e Unidades Contratadas (b) – 2003 a 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2002 a 2010.

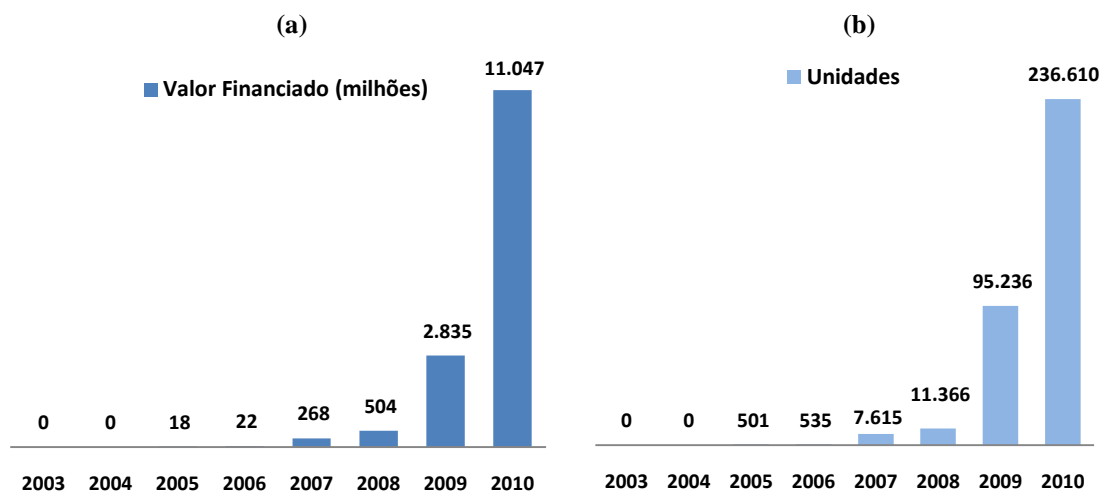
- **Programa Apoio à Produção de Habitações**

Programa destinado a financiar pessoas jurídicas do ramo da construção civil para a produção habitacional ou a reabilitação urbana, de modo a atender ao mesmo segmento de renda contemplado pelos programas Carta de Crédito (famílias com renda mensal de até R\$ 3.900,00).

Com orçamento e desempenho baixos até 2008, a tendência à boa performance do Programa de Apoio à Produção de Habitações em 2009 e principalmente em 2010 foi favorecida pelo PMCMV, bem como pelas medidas de incentivo ao setor da construção civil para produção de unidades habitacionais. A inserção no PMCMV fez incrementar o orçamento do Apoio à Produção que, em 2010, chegou a R\$ 11,05 bilhões em contratação (97% do orçado). Em todo

o período, foram produzidas 351.863 unidades, perfazendo um total de R\$ 14,7 bilhões em financiamentos.

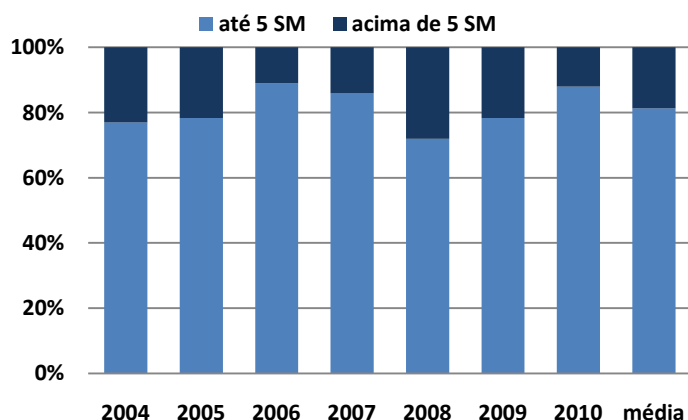
Gráfico 5.20 – Apoio à Produção de Habitações – Valores R\$ (a) e Unidades Contratadas (b) – 2003 a 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2002 a 2010.

Devido às similaridades entre os Programas Carta de Crédito Associativo e Apoio à Produção, as informações referentes às faixas de renda beneficiadas pelos mesmos (mutuários pessoa física) são apresentadas em conjunto. O segmento de renda de até 5 SM absorveu, em média, 81% das contratações totais realizadas entre 2004 e 2010, percentual que também sofreu influência da faixa limite contemplada pelos descontos do FGTS.

Gráfico 5.21 – Carta de Crédito Associativo (2004-2010) e Apoio à Produção (2009-2010) – Unidades Contratadas por Faixa de Renda Mensal Familiar – em %.



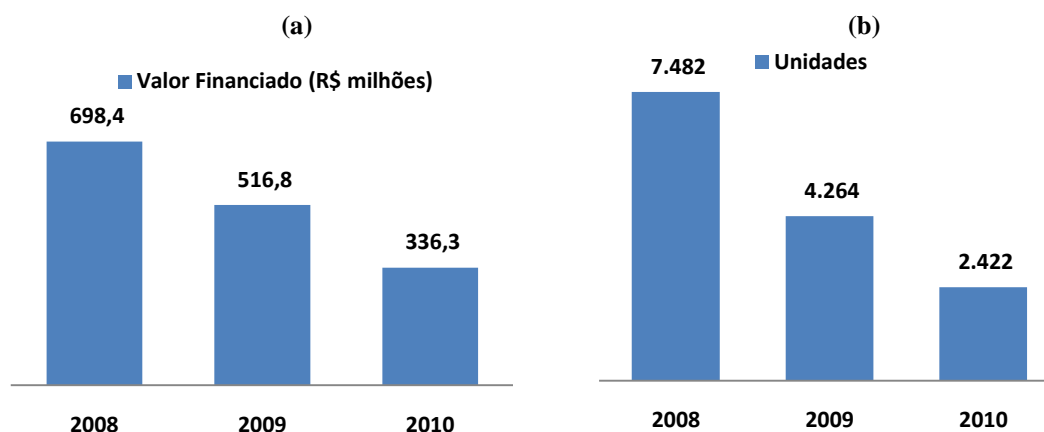
Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2002 a 2010.

- **Programa Especial de Crédito Habitacional ao Cotista do FGTS – Pró-Cotista**

O Pró-Cotista foi aprovado em outubro de 2007 por meio da Resolução nº 542 (regulamentado pela Instrução Normativa nº 58 de 4/12/2007) do Ministério das Cidades. Começou a operar em 2008, destinado a financiar aquisição ou construção de unidades habitacionais, operações de crédito concedidas exclusivamente para trabalhadores (pessoas físicas) titulares de contas vinculadas do FGTS – cotistas do Fundo, conforme condições e regras do SFH e do FGTS.

Atende essencialmente àqueles cotistas que possuem saldos mais expressivos no Fundo e renda média alta, faixa que os desenquadra dos programas de habitação popular. Ressalta-se que o Pró-Cotista utiliza recursos provenientes das disponibilidades financeiras do FGTS e não da área de aplicação de Habitação Popular, uma vez que não se enquadra nesse tipo de programa. Sem limite de renda familiar mensal, mas com valor de financiamento circunscrito a R\$ 500.000,00, tornou-se uma linha de crédito concorrente com o SBPE. Possivelmente por esse motivo, a taxa de execução dos recursos alocados/orçados para o programa tem sido baixa e decrescente. No triênio analisado, o programa contratou 14.168 unidades, no valor total de R\$ 1,55 bilhões.

Gráfico 5.22 – Pró-Cotista – Valores R\$ (a) e Unidades Contratadas (b) – 2008 a 2010.

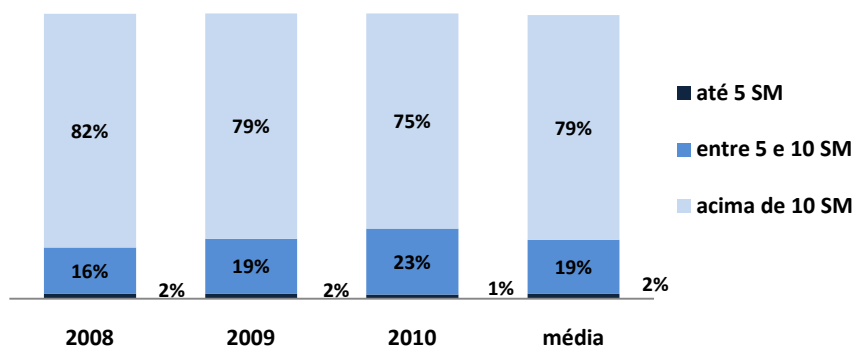


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2008 a 2010.

Considerando que o valor médio da unidade contratada no Pró-Cotista (R\$ 93.347,00 em 2008, R\$ 121.189,00 em 2009 e R\$ 138.848,00 em 2010) tem sido muito similar ao do SBPE e correspondido ao dobro do valor médio contratado pelo FGTS, entende-se porque esse programa inverteu a vocação histórica do FGTS de direcionar suas operações aos segmentos

de menor renda. Em média, 79% das aplicações do programa foram direcionadas à população com rendimento familiar mensal superior a 10 SM e somente 2% das operações atenderam a população com renda mensal inferior a 5 SM.

Gráfico 5.23 – Pró-Cotista – Unidades Contratadas por Faixa de Renda Mensal Familiar – 2008 a 2010 – em %.



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2008 a 2010.

5.3.2.2 Descontos em Financiamentos a Pessoa Física – recursos do FGTS

Como já foi ventilado, em alguns programas do FGTS são concedidos subsídios sob a forma de descontos aos mutuários. No âmbito do Subsistema de Habitação de Interesse Social o CCFGTS emitiu Resoluções com novas diretrizes para uso do Fundo, tornando possível o aumento dos recursos aplicados nesses descontos, para o que também contribuiu o PMCMV. Assim, a dotação orçamentária disponível para concessão de descontos em financiamentos habitacionais direcionados às famílias com renda de até 6 SM mensais, com recursos oriundos do Fundo, tem sofrido sensível ampliação ano a ano.

Uma vez que o FGTS é uma fonte essencialmente “onerosa”, a concessão de descontos (que são recursos não retornáveis ao patrimônio), assim como seu volume, depende basicamente do resultado das receitas de aplicações dos recursos do Fundo, a fim de não comprometer seu equilíbrio econômico-financeiro, nem os saldos das contas vinculadas dos trabalhadores cotistas. Como é lembrado no Relatório de Gestão do FGTS (BRASIL, 2009, p. 33), seu Conselho Curador, através da Resolução nº 460/2004, “determina que o orçamento de descontos fique limitado a 50% do resultado das receitas de aplicações financeiras, apurado no exercício anterior, que exceda à remuneração da TR (taxa referencial) acrescida de juros nominais de 6% ao ano”. Sendo assim, o orçamento de descontos pode sofrer variações como resultado da queda dessas receitas, como aconteceu em 2008. Nesse ano, a queda no

orçamento de descontos, em relação ao ano anterior, é atribuída ao cenário macroeconômico de redução progressiva de taxas de juros, o que teria provocado menores resultados financeiros para o FGTS.

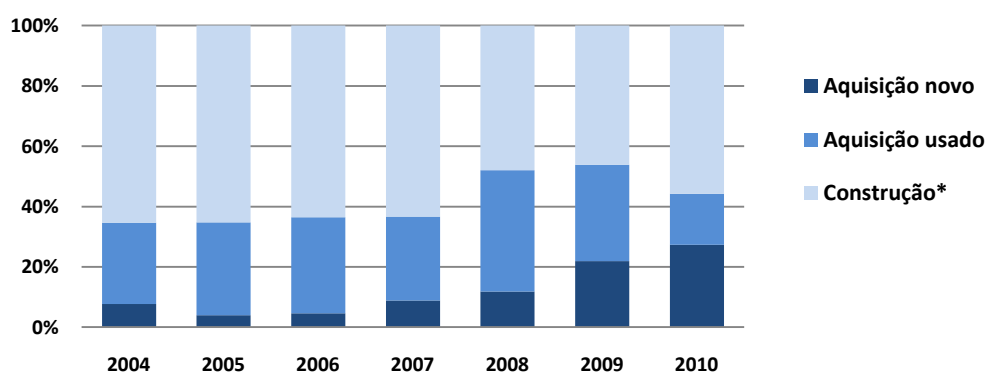
Tabela 5.1 – Desconto a Pessoa Física concedido pelo FGTS – Resumo das contratações – 2003 a 2010.

Ano	Desconto Orçado em mi R\$	Desconto Realizado (1) em mi R\$	Unidades produzidas (2)	Desconto médio (1/2) em R\$
2003	450,000	sem informação	sem informação	sem informação
2004	600,000	349,831	149.596	2.338,51
2005	1.200,000	898,117	227.595	3.946,12
2006	1.830,000	1.825,805	304.535	5.995,39
2007	1.800,000	1.796,176	277.833	6.464,95
2008	1.550,000	1.344,412	223.221	6.022,78
2009	4.000,000	2.951,782	239.674	12.315,82
2010	5.048,038	5.043,448	352.565	14.305,02

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2003 a 2010.

O desconto total realizado sai de quase R\$ 350 milhões em valores nominais de 2003 para R\$ 5 bilhões em 2010, quando praticamente 100% do orçamento é aplicado. Originalmente, o orçamento final de 2010 era de R\$ 4 bilhões, mas foi acrescido do saldo remanescente do exercício de 2009 (R\$ 1,048 bilhões), mediante autorização do CCFGTS. Em torno de 60% do valor dos descontos foram concedidos em financiamentos na modalidade de construção e assemelhados, entretanto a participação dos descontos para aquisição de imóvel usado ainda foi alta.

Gráfico 5.24 – Descontos concedidos pelo FGTS por Modalidade do Valor Financiado – 2004 a 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2004 a 2010.

*Abrange: Construção, cesta de material de construção, ampliação e aquisição de terreno.

Esses descontos são basicamente de dois tipos: a) o subsídio de equilíbrio destinado a cobertura de diferencial da taxa de juros e taxa de administração (custos dos agentes financeiros), com fins de redução no valor das prestações; e o subsídio complemento, destinado ao pagamento de parte do valor da aquisição ou construção do imóvel, com fins de ampliar a capacidade de pagamento do mutuário.

Os descontos tendem a ser inversamente proporcionais à renda familiar do beneficiário e ao valor do financiamento concedido. Assim, para cumprir o papel de favorecer a população de baixa renda, quanto menor é a capacidade de pagamento do cidadão, menor o valor financiado e maior é o valor do subsídio, principalmente do tipo complemento.

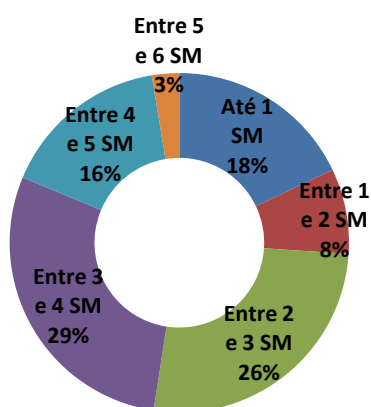
De modo geral, as instruções normativas e resoluções do CCFGTS delimitam percentuais mínimos de aplicação dos recursos, principalmente os não onerosos (descontos ou subsídios), de forma a atender às diretrizes priorizando os seguintes segmentos:

- quanto à modalidade, incentivo à produção ou à aquisição de imóveis novos;
- quanto à localização do imóvel, prioridade de aplicação em municípios integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, municípios sedes de capitais estaduais e municípios com população urbana igual ou superior a 100 mil habitantes;
- quanto à renda, foco na população de mais baixo poder aquisitivo;
- quanto à adequação das unidades e existência de infraestrutura: acesso a soluções de abastecimento de água e esgotamento sanitário, iluminação pública e ligação domiciliar de energia elétrica, asseguradas a habitabilidade, a segurança e a salubridade da edificação.

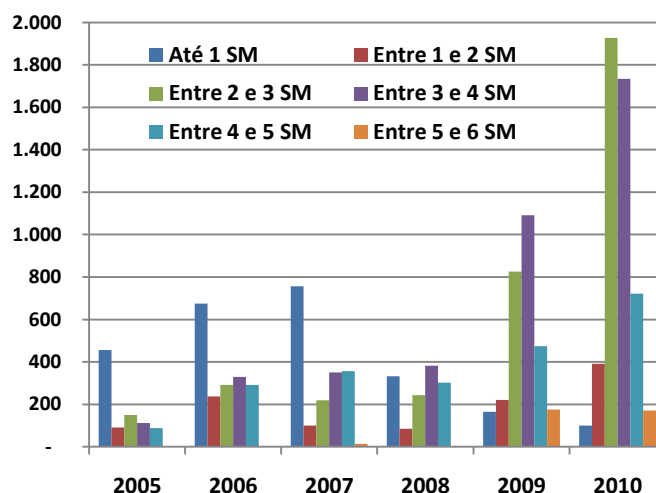
No período 2005-2010, 52% do valor concedido em descontos na contratação de financiamentos a pessoas físicas (recursos do FGTS) beneficiaram a população com renda familiar mensal de até 3 SM (gráfico 5.25a). Os maiores percentuais ficaram por conta das faixas intermediárias: ‘entre 2 e 3 SM’ (com 26%) e ‘entre 3 e 4 SM’ (com 29%).

Gráfico 5.25 – Descontos concedidos pelo FGTS por Faixas de Renda Mensal Familiar do Mutuário – 2005 a 2010.

(a) Total do período (%)



(b) Valores ano a ano (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2005 a 2010.

Considerando as faixas de renda beneficiadas pelos descontos, ano a ano (gráfico 5.25b), percebe-se que a faixa de até 1 SM é a que se apropria do maior valor, até 2007, após o que cai drasticamente. Em 2009 e 2010, anos em que o orçamento é bem maior, as faixas entre 2 e 4 SM são as que mais se beneficiam, seguidas pela faixa ‘entre 4 e 5 SM’. Neste último biênio, o valor absoluto dos descontos apropriado pela faixa de renda mais alta é superior ao valor auferido pela faixa de renda mais baixa. A explicação para tal regressividade na distribuição do valor dos descontos do FGTS é que o PMCMV destinou para famílias com rendimento mensal limitado a 3 SM outras linhas de atendimento, as quais operam a fundo perdido com recursos não onerosos do OGU, portanto mais vantajosas e exclusivas para os segmentos de menor renda.

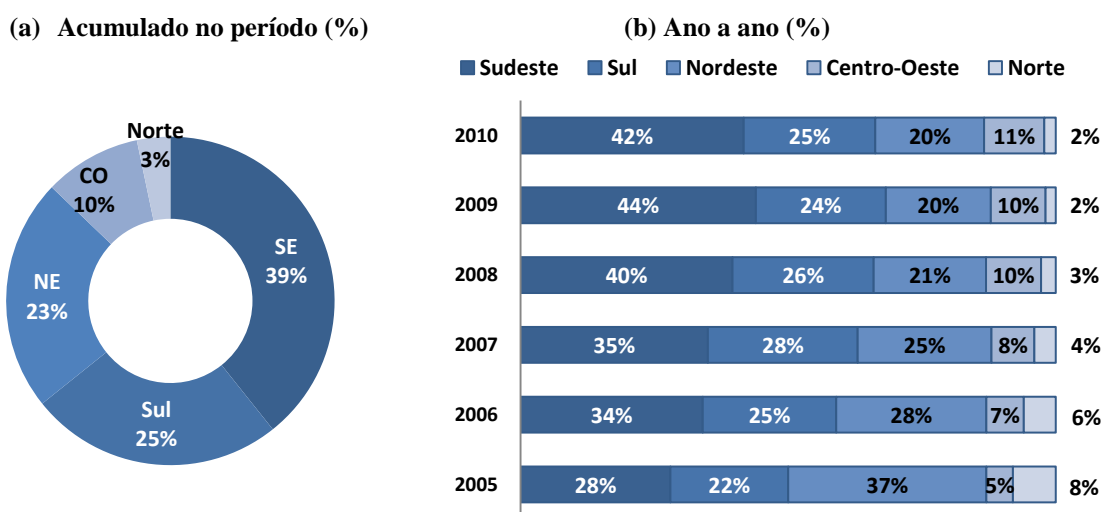
Com exceção dos Programas Pró-Moradia e Pró-Transporte, cuja alocação de recursos ocorre em nível nacional, todos os demais programas de aplicação do FGTS são distribuídos entre as unidades da Federação conforme a população urbana, a arrecadação bruta do FGTS e os déficits habitacional e de água e esgoto. O orçamento dos descontos, por sua vez, deve ter uma distribuição compatível com as regulamentações do FGTS e do PMCMV.

Quando se analisa o perfil distributivo dos recursos de subsídios, percebe-se nítida concentração dos mesmos na região Sudeste, com 39% do total acumulado no período 2005-2010 (gráfico 5.26a). Se, por um lado, esse resultado é esperado e justificável devido a essa

região possuir o maior déficit habitacional quantitativo (em termos absolutos), o mesmo não se pode afirmar sobre a participação da região Sul. 25% dos subsídios totais foram apropriados pelas famílias sulistas, quase o mesmo percentual que beneficiou as famílias residentes no Norte (3%) e Nordeste (23%) juntas. Ressalte-se que tais regiões apresentam os maiores índices de pobreza do país e déficits habitacionais consideráveis (juntos, ultrapassam o DH do Sudeste).

Considerando que os subsídios (seja de equilíbrio, seja de complemento) são concedidos nos financiamentos, pode-se inferir que sua baixa aplicação nas regiões mais pobres sinaliza a dificuldade das famílias ali residentes em contratar as operações com recursos onerosos. Esse resultado decorre de uma ‘piora’ no perfil distributivo dos descontos ao longo dos últimos anos, pois a análise ano a ano (gráfico 5.26b) mostra que Sudeste, Sul e Centro Oeste tem aumentado suas participações relativas em detrimento das fatias apropriadas pelo Norte (cai de 8% para 2%) e pelo Nordeste (cai de 37% para 20%).

Gráfico 5.26 – Valor dos Descontos concedidos pelo FGTS por Região Geográfica – 2005 a 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão do FGTS, 2005 a 2010.

5.3.3 FNHIS, PAC e PMCMV

Desde sua implantação em 2006, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) centraliza e articula recursos de fontes distintas a fim de viabilizar melhor gestão do financiamento da Habitação de Interesse Social. Sua composição conta com recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), dotações do OGU, contribuições e

doações, receitas de alienação de imóveis da União, receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS, e outros fundos e recursos que lhe vierem a ser destinados (BRASIL, 2009).

A aplicação dos recursos é descentralizada em ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social, realizadas pelos estados, municípios e Distrito Federal, para o que devem se habilitar constituindo Fundo, Conselho deliberativo e Plano (PLHIS) específicos, bem como aportar contrapartidas nas ações contratadas. Os Programas financiados pelo FNHIS são cinco:

- **Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP)** – direcionado a melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos precários, por meio da urbanização e regularização fundiária, bem como integração dos mesmos à cidade;
- **Habitação de Interesse Social (HIS)** – objetiva viabilizar o acesso à moradia adequada para a população com renda familiar mensal de até 3 salários mínimos, em localidades urbanas ou rurais;
- **Planos Habitacionais de Interesse Social (PLHIS)** – envolve ações de apoio aos municípios na elaboração de seus PLHIS;
- **Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (AT)** – busca oferecer consultoria e serviços técnicos voltados à produção de habitações. Essa produção, no mercado informal, ocorre normalmente através de autogestão, sem auxílio técnico que garanta o mínimo de qualidade e segurança da habitação.
- **Produção Social da Moradia (PSM)** – visa realizar repasses do OGU às entidades sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional, a fim de promover ações integradas que viabilizem o acesso à moradia às famílias de baixa renda, passando pela produção ou aquisição de lotes urbanizados e unidades habitacionais, bem como pela requalificação de imóveis.

Entre 2006 e 2009, 73% do investimento realizado no âmbito do FNHIS foi alocado na modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários. Isso decorre diretamente da incorporação dessas ações num programa maior do governo federal, a partir de 2007, o PAC, uma vez que os recursos para operações nele incluídas passaram a ser considerados de transferência obrigatória.

Tabela 5.2 - FNHIS - Alocações 2006-2009 - em bilhões de R\$

Modalidade	Contratos	Repasse	Contrapartida	Investimento	% Investimento
Urbanização	616	3,20	0,73	3,93	73%
Provisão Habitacional	1581	1,10	0,23	1,33	25%
Desenv. Institucional	2219	0,10	0,01	0,12	2%
Total	4416	4,40	0,97	5,38	100%

Fonte: Brasil, 2010a, p.68.

No período analisado, um dos mais importantes impulsos para a expansão dos investimentos na área da habitação foi o **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**, em cujos investimentos prioritários foram incluídas algumas ações de habitação e saneamento, com previsão de destinação de R\$ 17 bilhões aos programas habitacionais no quadriênio 2007-2010 (BRASIL, 2010b).

Além dos cinco programas operados pelo FNHIS (citados acima), outros três fazem parte do PAC Habitação. São eles:

- **Projetos Prioritários de Investimentos – PPI Intervenções em Favelas** – recursos do OGU voltados à implantação de ações para regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade, beneficiando a população localizada em área inadequada à moradia, com fins de permanência ou realocação da mesma.
- **Projetos Multissetoriais Integrados (PMI)** – operado pelo BNDES com recursos do FAT, voltado à infraestrutura urbana e à moradia adequada em assentamentos precários, principalmente para população com renda mensal de até 3 salários mínimos.
- **Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia)** – financiado com recursos do FGTS, operado pela CAIXA e direcionado a estados, municípios e DF mediante contrapartida, atende a diferentes modalidades, desde a urbanização e regularização de assentamentos precários (maior parte); passando pela produção e aquisição de conjuntos habitacionais, até o desenvolvimento institucional.

Lançado em 2007, o PAC comporta essencialmente investimentos em infraestrutura, a fim de superar gargalos da economia e gerar estímulos aos setores produtivos. No seu desenho estão previstas parcerias entre os setores público e privado e articulação entre os poderes públicos estaduais e municipais. Esses investimentos abrangem os setores de transporte, energia, saneamento, recursos hídricos e habitação, distribuídos em três grandes eixos: Infraestrutura

Logística, Infraestrutura Energética e Infraestrutura Social e Urbana (a qual comporta a área da habitação).

No chamado PAC Habitação, foram focalizados projetos e obras direcionados a um dos principais componentes da PNH (2004), qual seja, a urbanização de assentamentos precários, que ficou sob a responsabilidade dos governos. Esse Programa resultou em transferência obrigatória de recursos para os entes federativos, a fim de viabilizar a execução das obras e ações nele incluídas, implicando garantia do fluxo de recursos e tratamento prioritário pelo governo federal, devido à proteção contra descontinuidades e constrangimentos orçamentários, sendo crucial para o andamento das obras. Grande parte das ações que integram o PAC também contemplam ações do Projeto Piloto de Investimentos (PPI).

Conforme acordo estabelecido com o Fundo Monetário Internacional (FMI), os recursos destinados aos projetos integrantes do PPI, provenientes do OGU, seriam contabilizados à parte do cálculo do resultado primário do Tesouro Nacional e não estariam sujeitos a nenhum tipo de contingenciamento orçamentário, o que garantiria fluxo financeiro tempestivo à execução das obras (IPEA, 2009, p. 417).

De fato, o direcionamento dos recursos e os percentuais de empenho/liquidação indicam clara priorização do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, cujas ações de melhor desempenho foram aquelas integrantes do PAC. Outras ações, como regularização fundiária, ocupação do solo urbano, recuperação de áreas centrais e prevenção de riscos, embora figurassem no documento da PNH (2004b), na prática não tiveram orçamento e seu desempenho, tanto físico quanto financeiro, deixou a desejar (IPEA, 2009).

Para dados acumulados até 2009, do investimento total (repasse do OGU mais as contrapartidas do setor público), 87% ou R\$ 14,4 bilhões foram alocados em programas e projetos de Urbanização de Assentamentos Precários.

Tabela 5.3 – PAC Habitação – Investimentos contratados até 2009 – Modalidades – em mil R\$.

Modalidade	Contratos	Repasse (mil R\$)	Contrapartida (mil R\$)	Investimento (mil R\$)	% do Investimento
Urbanização	595	11.361,36	3.048,96	14.410,32	87%
Provisão Habitacional	1.079	1.685,41	298,26	1.983,66	12%
Desenvolvimento Institucional	2.219	105,35	12,82	118,17	1%
Total	3.893	13.152,11	3.360,04	16.512,15	100%

Fonte: Brasil, 2010a, p. 69.

Segundo resultados apresentados no Balanço de 4 anos do PAC realizado pelo MPOG (2010b), R\$ 17,8 bilhões em recursos não onerosos foram contratados até outubro de 2010, portanto valor superior ao previsto inicialmente para o quadriênio 2007-2010.

Tabela 5.4 – PAC Habitação – Evolução da contratação dos investimentos – em R\$ bilhões

PAC Habitação	Previsão 2007-2010	Contratado até out/10	Previsão de Contratação até dez/10
OGU e Financiamento Setor Público	16,9	17,8	18,6
Financiamento SBPE e Pessoa Física	89,4	197,8	216,9
Total	106,3	215,6	235,5

Fonte: Brasil, 2010b, p.180.

A distribuição dos recursos não onerosos originários do OGU e Financiamento Setor Público entre as unidades da federação, no âmbito do PAC, mostra clara concentração na região Sudeste (54% do total). Como é sabido, esta é a região brasileira com maior quantidade de assentamentos precários e a modalidade de urbanização desses assentamentos absorveu quase 90% dos recursos. No quadriênio, o repasse do OGU totalizou R\$ 13 bilhões (até out/2010).

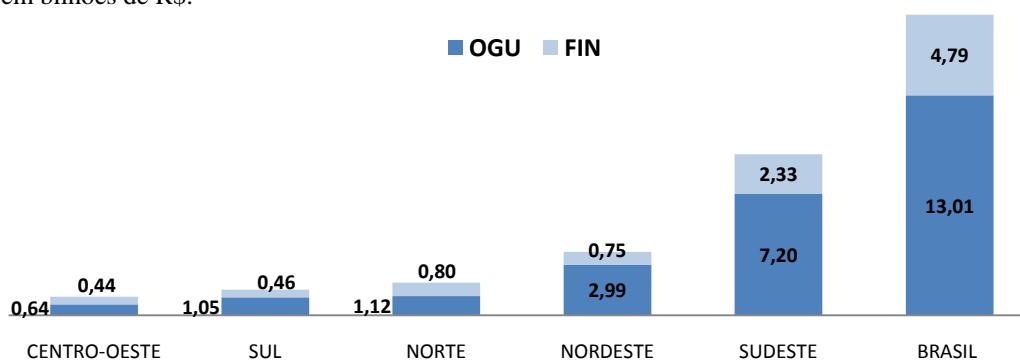
Tabela 5.5 – PAC Habitação – Recursos OGU e Financiamento Setor Público – Investimento contratado em Urbanização de Favelas* e FNHIS por Região – 2007 a 2010 – em bilhões de R\$.

REGIÃO	OGU			Financiamento Setor Público			Total	
	Urbanização 2007-2010	FNHIS 2007-2010	% OGU	Contratado 2007-2008	Contratado 2009	% Fin	Total	%
Centro-Oeste	0,43	0,22	5%	0,13	0,31	9%	1,08	6%
Sul	0,64	0,41	8%	0,35	0,11	10%	1,51	9%
Norte	0,64	0,48	9%	0,77	0,02	17%	1,92	11%
Nordeste	1,94	1,05	23%	0,41	0,34	16%	3,74	21%
Sudeste	5,45	1,75	55%	1,63	0,70	49%	9,53	54%
Brasil	9,10	3,91	100%	3,30	1,49	100%	17,80	100%
Quantidade Contratada	180	3365		139	29		3713	

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2010b). Data de referência: out/2010.

*RMs, capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes.

Gráfico 5.27 – PAC Habitação – Recursos OGU e Financiamento Setor Público – por Região – 2007 a 2010 – em bilhões de R\$.



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2010b). Data de referência: out/2010.

Como é possível observar pela tabela 5.4, também são contabilizados nos resultados do PAC outros programas habitacionais de financiamentos SBPE e Pessoa Física. Entretanto, nem todas as propostas do PAC são novas, em especial na área de Habitação, foram incorporados muitos programas já existentes e deve-se cuidar para evitar dupla contagem, devido à interseção entre os investimentos do PAC e esses programas. Optou-se por tratar os programas financiados com recursos do FGTS (onerosos e subsídios) em seção própria, inclusive pelo maior detalhamento das informações disponíveis para os mesmos.

Quadro 5.1 – PAC Habitação – Programas.

Grupos de Programas	Programas	Agente Operador	Origem Recurso
FNHIS	Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP)	CAIXA	FNHIS/OGU
	Habitação de Interesse Social (HIS)	CAIXA	FNHIS/OGU
	Produção Social da Moradia	CAIXA	FNHIS/OGU
	Planos Habitacionais de Interesse Social (PLHIS)	CAIXA	FNHIS/OGU
	Assistência Técnica (AT)	CAIXA	FNHIS/OGU
	Projetos Prioritários de Investimentos – PPI Intervenções em Favelas (OGU)		OGU
Programas de Financiamento ao Setor Público	Projetos Multissetoriais Integrados – PMI	BNDES	FAT
	Atendimento Habitacional através do Poder Público – PRÓ-MORADIA	CAIXA	FGTS
Financiamentos SBPE		Diversos	SBPE
Financiamentos Pessoa Física	Programas Carta de Crédito do FGTS	CAIXA	FGTS

Fonte: Brasil, 2010a.

A crise financeira internacional, acirrada em 2008, provocou redução do crédito, afetando os investimentos e a economia de diversos países. O governo brasileiro lançou mão de algumas medidas no intuito de reduzir os impactos negativos dessa crise no Brasil e, como os setores de construção civil e infraestrutura desempenham papel expressivo na geração de emprego e renda, com forte capacidade anticíclica, foram alvo dessas medidas através do Programa Minha Casa Minha Vida.

Em março de 2009, o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV³⁹ teve como meta a produção e aquisição de 1 milhão de novas moradias direcionadas às famílias

³⁹ Medida Provisória nº 459/2009, convertida na Lei 11.977 de 7 de julho de 2009.

com renda de até 10 SM mensais, em todo o país, com o objetivo de reduzir 14% do déficit habitacional.

O PMCMV traz diferenciais para promover o acesso da população de menor renda, quais sejam: criação do Fundo Garantidor de Habitação (FGHAB); barateamento dos seguros; redução de prazos e custas cartoriais; incentivos fiscais; medidas de regularização de assentamentos irregulares, entre outros (BRASIL, 2010a). O FGHAB é responsável por refinarçar prestações (até 36 meses) em caso de desemprego ou perda de renda familiar, além de propiciar o barateamento dos seguros contra morte/invalidez permanente e danos físicos ao imóvel (MIP e DFI).

O PMCMV introduziu subsídios fixos, estabelecendo linhas de corte por faixa de renda para acesso aos subsídios e financiamentos. Os incentivos vão desde a redução das taxas de juros, disponibilização do FGHAB, redução dos custos de seguro, tributação em regime especial, até a concessão direta de subsídio ao beneficiário, em montante inversamente proporcional à sua renda familiar.

Originalmente, o Programa previu o aporte de R\$ 34 bilhões em subsídios, distribuídos da seguinte forma: R\$ 28 bilhões para a produção de moradias, R\$ 5 bilhões destinados a financiar infraestrutura e R\$ 1 bilhão para financiar a cadeia produtiva da construção. Sua composição previa aporte de R\$ 25,5 bilhões do OGU, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES. A distribuição regional dos recursos/subsídios deveria ocorrer na mesma proporção de incidência do déficit habitacional.

Tabela 5.6 – Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos, usos e fontes previstas.

Distribuição dos Recursos	R\$ bilhões	Origem dos Recursos
Subsídio à moradia, renda até R\$ 1.395,00 (0 a 3 SM)	16,0	OGU
Subsídio e financiamento à moradia, renda de até R\$ 2.790,00	10,0	OGU e FGTS
Financiamento à Infraestrutura	5,0	OGU
Fundo Garantidor de Habitação – FGHAB	2,0	OGU
Financiamento à Cadeia Produtiva	1,0	BNDES
Total	34,0	

Fonte: Brasil, 2010a.

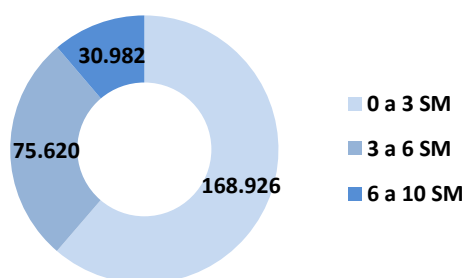
Segundo estratégia do Programa, para a faixa de menor renda (até R\$ 1.395,00 – 3 SM de 2009), prevê-se construção de unidades pelas empresas privadas ou por entidades sem fins lucrativos em parceria com o setor público local e os projetos devem, para contratação,

atender a diretrizes previamente estabelecidas pelo Ministério das Cidades, relacionadas a especificações mínimas do imóvel e valor máximo para aquisição das unidades. Os beneficiários finais dessas unidades são selecionados pelo ente público local (ou pelas entidades, a depender do caso) conforme critérios nacionais e locais de priorização como, por exemplo, residir em áreas de risco ou ter a mulher como responsável pela família. Antes disso, eles tem que ter atendido aos critérios de elegibilidade, os quais priorizam as famílias em piores condições socioeconômicas, que nunca tenham sido beneficiadas com subsídios habitacionais do OGU ou do FGTS e não possuam imóvel nem financiamento imobiliário ativo. Essas famílias, se contempladas, responsabilizam-se pela manutenção do imóvel e pelo pagamento, por 120 meses, de prestações correspondentes a 10% da sua renda familiar (desde que não ultrapasse R\$ 50,00). Essa modalidade de contratação contou com R\$ 16 bilhões do OGU para os subsídios e incentivos citados acima (BRASIL, 2010a).

Na segunda faixa de renda, até R\$ 2.790,00 (equivalente a 6 SM de 2009), estão previstos subsídios à aquisição de imóvel novo através de financiamentos sujeitos às regras de utilização de recursos do FGTS. Esta faixa populacional contou com recursos da ordem de R\$ 10 bilhões – sendo R\$ 2,5 bilhões do OGU e R\$ 7,5 bilhões do FGTS.

Em 2009, ano do lançamento, foram contratadas 275.528 unidades no âmbito do PMCMV, das quais 61% atenderam à população com renda de até 3 SM mensais. Para tanto, foram realizados investimentos da ordem de R\$ 14,08 bilhões.

Gráfico 5.28 – Unidades habitacionais contratadas no PMCMV em 2009.



Fonte: Brasil, 2010a.

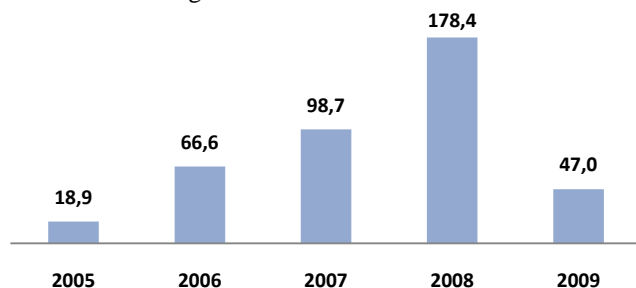
Certamente o PMCMV, embora recente, foi a principal política de produção habitacional empreendida nos últimos tempos para a população de baixa renda (até 3 SM). Seu alcance, entretanto, dependerá da força do Programa nos próximos anos, especialmente do orçamento de recursos não onerosos, essenciais ao atendimento à faixa da população mais sujeita ao

déficit habitacional. Dependerá ainda da implementação de políticas fundiárias e urbanas que qualifiquem essa expansão da produção de moradias, garantindo o acesso de seus moradores à cidade.

5.3.4 Outros Programas

O **Programa Crédito Solidário** tem como fonte de recursos o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e foi criado em 2005 para financiar a moradia de famílias de baixa renda organizadas de forma associativa (em associações, sindicatos, cooperativas ou entidades da sociedade civil). Suas modalidades envolvem aquisição de terreno, construção, conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional, aquisição de unidade construída e de imóvel para reabilitação urbana. De 2005 até 2009, ano em que parou de operar e foi substituído pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, o Programa aportou o montante de R\$ 409,6 milhões em recursos, perfazendo 19 mil unidades (Brasil, 2010a).

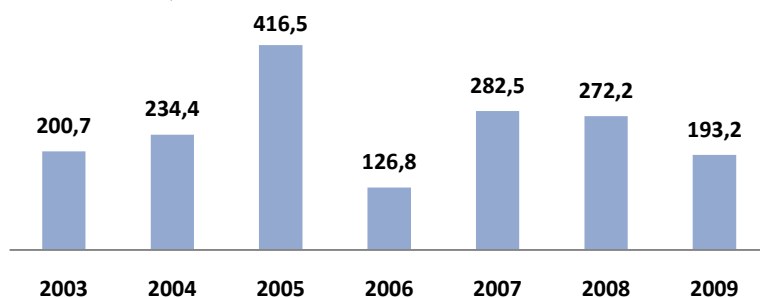
Gráfico 5.29 – Programa Crédito Solidário – Recursos Contratados de 2005 a 2009 - em milhões de R\$



Fonte: Brasil, 2010a.

O **Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH**, também direcionado à população de baixa renda, objetiva facilitar o acesso à moradia através de subsídios concedidos ao cidadão no ato da assinatura do contrato de financiamento, visando à complementação do preço de compra/venda ou construção da unidade habitacional. Conta com recursos do OGU e das contrapartidas dos estados, municípios e DF, sendo estes governos responsáveis pela organização dos grupos de cidadãos a serem beneficiados com os subsídios, com exceção de áreas rurais, onde as propostas podem partir de entidades privadas sem fins lucrativos. Entre 2003 e 2009, R\$ 1,73 bilhões foram aportados nesse programa, totalizando 284.340 contratos.

Gráfico 5.30 – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – Recursos Contratados – 2003 a 2009 – em milhões de R\$.



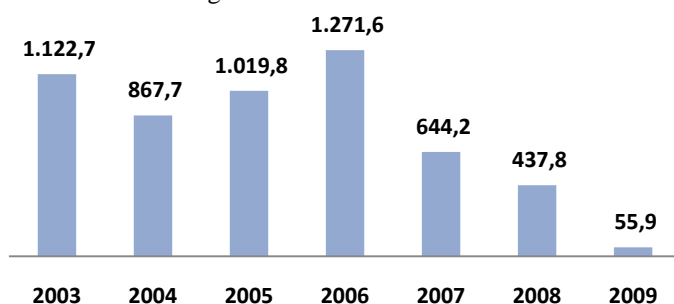
Fonte: Brasil, 2010a.

O **Programa de Arrendamento Residencial**, criado em 1999, teve, entre 2003 e 2006, um fôlego extra que lhe garantiu uma média de contratações de R\$ 1 bilhão por ano. Voltado à população com renda familiar mensal de até R\$ 2.000,00 (um pouco maior nos casos de militares das forças armadas e profissionais da área de segurança pública), a produção de moradias através do PAR abrangeu capitais estaduais, regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs) e cidades com mais de 100 mil habitantes (BRASIL, 2010a).

Essa modalidade de financiamento difere das demais por caracterizar, como o próprio nome diz, um arrendamento residencial com opção de compra destinado às pessoas físicas. Engloba também reforma ou recuperação de imóveis, principalmente na requalificação de centros urbanos. A fonte dos recursos é o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que reúne recursos onerosos (desembolsados pelo FGTS) e não onerosos (resíduos de fundos extintos).

O PAR contratou R\$ 5,42 bilhões entre 2003 e 2009, executando 184.626 unidades habitacionais num total de 1.054 empreendimentos (BRASIL, 2010a).

Gráfico 5.31 – Programa de Arrendamento Residencial – Recursos Contratados 2003 a 2009 - em milhões de R\$.



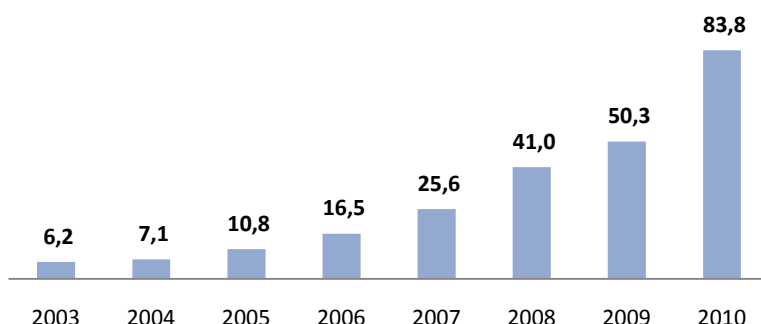
Fonte: Brasil, 2010a.

5.4 SÍNTESE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DO PERÍODO

Analisando o período de 2003 a 2010, percebe-se que a elevação dos recursos, ocorrida em todas as principais fontes (SBPE, FGTS, OGU) começa a acontecer com destaque a partir de meados da década, no segundo mandato de Lula, como decorrência de um cenário macroeconômico mais favorável, de medidas dinamizadoras e do lançamento de programas importantes como o PAC e o PMCMV.

O gráfico abaixo mostra essa evolução, considerando recursos do FGTS, SBPE e outros programas de menor abrangência (PAR, PCS e PSH). Devido à superposição de programas e à falta de dados desagregados, não foram incluídos os totais aportados no âmbito do PAC e do PMCMV, de forma que os valores abaixo são inferiores ao total absoluto de recursos aplicados na área de habitação no período.

Gráfico 5.32 – Total de Recursos – SBPE, FGTS*, PAR, PCS, PSH – 2003 a 2010, em bilhões de R\$.



Fonte: ABECIP (2011); Relatórios de Gestão do FGTS (2003-2010); Brasil (2010a).

*Inclui: Carta de Crédito Individual e Associativa, Apoio à Produção, Pró-Moradia e Pró Cotista.

O aumento dos recursos do SBPE é importante no sentido de atender à parcela da população que tem acesso ao mercado, bem como para dinamizar o setor da construção, contribuindo para a geração de emprego e renda.

A maior disponibilidade de recursos do FGTS para aplicação na área de habitação favoreceu não só o maior volume de contratações como também a ampliação dos descontos concedidos.

Foi dada ênfase nas ações voltadas à urbanização e regularização de assentamentos precários, que recebeu investimentos maciços onerosos e não onerosos, principalmente com o lançamento do PAC, com destaque para o Programa de financiamento ao setor público, o Pró-

Moradia. Também houve foco na produção de moradia, através do incentivo às contratações do Carta de Crédito Associativo e do Apoio à Produção.

O Carta de Crédito Individual respondeu por 65% dos recursos totais do FGTS aplicados na área habitacional no período, confirmando-se como o mais importante programa do Fundo. De modo geral, os resultados das operações totais com recursos do FGTS tendem a acompanhar os resultados desse programa, dado seu peso.

Os descontos concedidos obedeceram a critérios que priorizaram o segmento com renda limite de 6 SM e a construção de unidades. 50% desses recursos não onerosos foram para população com renda de até 3 SM. Entretanto, a análise ano a ano indicou tendência à regressividade na aplicação, uma vez que a população que auferiu entre 2 e 5 SM aumentou muito a sua participação no total de recursos, em detrimento daquela que recebe até 1 SM, principalmente nos dois últimos anos da análise (2009 e 2010). Por outro lado, a faixa populacional de renda mais baixa (até 3 SM) estaria sendo atendida com recursos do FNHIS e OGU, em outras linhas e programas exclusivamente destinados a ela, os quais foram fortalecidos exatamente nesses dois anos devido ao lançamento do PMCMV em 2009.

A concentração regional desses descontos não atendeu à premissa de ser proporcional ao déficit habitacional. O déficit relativo é muito maior nas regiões Norte e Nordeste, enquanto que o déficit absoluto está concentrado no Sudeste e Nordeste (detalhes no capítulo 3). A apropriação dos descontos, por sua vez, concentrou-se na região Sudeste, seguida da região Sul que, apesar dos menores déficits, superou as demais em volume de subsídios alcançados. Assim como no caso da análise por faixa de renda, esse quadro de desigualdade regional na apropriação dos descontos vem se deteriorando ano a ano. Esses resultados podem estar refletindo o mais baixo acesso aos financiamentos (recursos onerosos) pelas regiões de maior déficit, as quais são também as que têm menor renda média, tendo em vista que a concessão do subsídio está atrelada à contratação do financiamento habitacional, que por sua vez obedece a requisitos mínimos de renda e solvência.

Com exceção do Pró-Moradia, destinado exclusivamente à população de até 3 SM, o Carta de Crédito Individual, Associativo e o Apoio à Produção atendem ao mesmo público alvo (até R\$ 3.900,00 mensais). Já o Pró-cotista abrange o segmento de mercado, fora da habitação popular. Considerando o total disponibilizado pelo FGTS, 80% dos recursos contratados

foram direcionados às famílias com rendimento mensal de até 5 SM. Concentração essa explicada pela influência dos descontos, concedidos apenas para proponentes com rendimentos de até 6 SM.

De modo geral, as ações voltadas à reabilitação urbana não tiveram muita adesão (praticamente não contrataram). As operações que mais se destacaram em valores aplicados e quantidades produzidas foram mesmo produção e aquisição de unidades e urbanização de assentamentos precários (em diferentes modalidades).

O FNHIS, em razão da sua inserção no PAC, e mesmo o PAC Habitação como um todo, concentraram esforços e recursos na urbanização de assentamentos precários, modalidade que tem forte potencial de redução do déficit qualitativo, ou seja, melhorar adequação das moradias no concernente à infraestrutura, questões fundiárias, segurança da habitação, etc. Pelas características do tipo de habitação que envolve, tal modalidade beneficiou especialmente as regiões metropolitanas das grandes cidades, onde as favelas (aglomerados subnormais) se multiplicam.

A produção de unidades, por sua vez, tem potencial para reduzir o déficit quantitativo, sobretudo se atender às camadas mais economicamente vulneráveis da população. O que se viu é que o programa de maior vulto (em volume de contratações), o Carta de Crédito Individual, financiou grande percentual de aquisição de imóveis usados (mais de 30% das unidades contratadas), modalidade que não contribui para o aumento do estoque de moradias. No âmbito do SBPE, cerca de 50% dos contratos também foram para aquisição.

Mas houve sim importante incremento na construção e aquisição de unidades novas, beneficiando majoritariamente, no caso dos recursos do FGTS, à população que aufere entre 2 e 5 SM, principalmente por conta da vinculação entre o desconto e a contratação de recursos onerosos, e, no caso dos recursos do OGU/FNHIS, a população de baixíssima renda, 0 a 3 SM. Notadamente, esta última fonte se confirma como a mais importante para o atendimento da população mais sujeita ao déficit, sem condições de contratar financiamento oneroso, embora recursos fiscais, de modo geral, estejam mais suscetíveis a sofrer clientelismo e desvios, práticas que não devem ser subestimadas tendo em vista a experiência vivenciada pelo país.

O que se infere a partir dos dados analisados é que, dos recursos não onerosos aportados pelo OGU, metade foi canalizada para o que se poderia chamar de ações de adequação habitacional, no âmbito do PAC, e outra metade financiou os programas de produção no âmbito do PMCMV, nos dois casos concentrando-se na população de até 3 SM (em torno de 80%). Os outros recursos subsidiados, provenientes do FGTS, também se voltaram à produção de unidades habitacionais e, apesar de terem atendido majoritariamente à baixa e média-baixa renda, não conseguiram atingir com tanta expressão as primeiras faixas.

Comparando esses dois principais programas habitacionais do governo Lula, Maricato (2011, p. 67) destaca que o PAC 1, por se direcionar mais à moradia e infraestrutura social,

dialoga mais com o desenvolvimento urbano do que o pacote habitacional lançado pelo governo federal, o PMCMV, de 2009. (...) O PAC não ignora a cidade existente, mas propõe justamente incorporar esse passivo urbano elevando seu padrão de urbanidade. (...) já o PMCMV retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana.

Mudanças na direção do Ministério das Cidades em 2005 – saída da equipe que concebeu a PNH-2004 – marcaram uma alteração também no foco na política habitacional e a perda de vinculação com a questão urbana e fundiária, prevista no Projeto Moradia.

Diante desse quadro, importa destacar que, nos últimos anos, avanços foram conseguidos no que se refere ao volume de recursos onerosos e não onerosos (subsídios) aplicados na habitação, bem como à oferta de programas e ações mais adequados ao diagnóstico do setor. Entretanto o que se conseguiu produzir ainda está muito aquém da necessidade existente. Não que se esperasse a eliminação do déficit habitacional, até porque a solução de um problema acumulado há décadas não seria factível em tão pouco tempo, mas a distribuição entre regiões e faixas de renda dos recursos financeiros destinados a esse objetivo pode e deve se pautar ainda mais nos diagnósticos de déficit habitacional. Além disso, aperfeiçoamentos devem existir no sentido de acompanhar e garantir a execução dos orçamentos de forma completa e em tempo hábil.

A retomada dos investimentos foi importante mas, como lembra Maricato (2011), o fato de a base fundiária rural e urbana do país permanecer “intocada” compromete a ideia de desenvolvimento urbano. Como consequência desse aumento dos investimentos sem a

necessária transformação na questão fundiária, tem-se observado acelerada e especulativa elevação de preços de terras e imóveis. Nesse sentido, a autora alerta para o perigo de reeditar antigos erros, à semelhança do que ocorreu no período de maior produção de moradias (sob a condução do BNH): “o impacto negativo sobre as cidades, devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais a ao aumento do preço da terra e dos imóveis” (MARICATO, 2011, p.68).

Isso ocorre devido à lógica de operação dos agentes envolvidos nessa estrutura de provisão (grandes construtoras, incorporadoras e imobiliárias) que tendem a conduzir o processo em direção ao interesse privado, descolado de uma visão mais ampla do problema urbano e social.

6 CONCLUSÕES

As múltiplas facetas da habitação, simultaneamente produto (fonte de lucros) e meio de consumo social necessário à reprodução da força de trabalho, além de um indicador de status social, colocam contradições relacionadas aos interesses dos agentes envolvidos nesse mercado, de tal modo que a oferta, guiada pela rentabilidade e lucro, não consegue satisfazer toda a demanda potencial, ora em termos de quantidade de produto, ora em termos de preço.

Devido ao alto custo do bem, seu mercado precisa dispor de esquemas de financiamento de longo prazo. Por outro lado, da interação entre as características de alto custo e necessidade básica, sendo um bem com forte externalidade positiva, decorre que a intervenção governamental no setor se faz essencial a alguns segmentos populacionais.

Percebe-se que, historicamente, a provisão habitacional no Brasil esteve condicionada pela ótica da oferta. A estrutura dessa provisão tem sido predominantemente guiada pela lógica do mercado, com algumas intervenções do Estado que, entretanto não parecem alterar substancialmente essa lógica de produção.

O livre funcionamento das forças de mercado, como se viu, é insuficiente para superar a crise habitacional. Por esses mecanismos, são gerados volume e custo de financiamentos incompatíveis com as necessidades de grande parte da população, sem falar nas formas de ocupação e uso do solo urbano, marcadas pela especulação imobiliária e pelo encarecimento de um bem que já tem custo alto.

Esses mecanismos atuaram livremente no Brasil por algum tempo. O período de industrialização, com forte crescimento demográfico urbano e conseqüente pressão por novas moradias, não contou com intervenções públicas na dimensão necessária para evitar a deterioração do quadro social e habitacional. O modelo de desenvolvimento socioeconômico concentrador e excludente vivenciado pelo país teve seus reflexos negativos sobre diversos aspectos da vida social, inclusive no setor habitacional. Para isso, as políticas públicas, seja sua omissão, seja sua despreocupação com os segmentos mais pobres, contribuíram decisivamente.

A modernização conservadora que caracterizou a evolução da estrutura agrária e agrícola brasileira, bem como a manutenção dos latifúndios, provocou rápida e intensa migração da população rural para áreas urbanas. O grande fluxo migratório para as cidades, aliado à incapacidade de o setor público atuar na regulação/ordenamento e na oferta de alternativas de menor custo na área de habitação, contribuiu para a expansão acelerada e desorganizada das principais cidades do país, acarretando marginalização da população em bairros ilegais e construções irregulares, gerando problemas sociais e urbanos mais complexos que vão além da escassez de moradia. Atualmente, esses problemas persistem e seu combate faz parte da agenda de toda nação que busca se desenvolver.

Numa economia orientada pela lógica do mercado a renda das famílias é crucial para definir seu acesso à habitação. Como foi visto, a evolução da estrutura de renda neste país tem sido marcada pela concentração e desigualdade, expressa em alarmantes proporções distributivas, como 1% da população mais rica deter praticamente a mesma renda apropriada por metade de toda a população. Esta parcela populacional mais empobrecida configura uma demanda não solvável no mercado e, quando não conta com intervenções públicas efetivas que priorizem a necessidade e não a renda, muitas vezes satisfaz suas necessidades habitacionais de forma inadequada, por meio de assentamentos precários os mais diversos ou mesmo em situações de coabitação e adensamento excessivo da moradia, quando não engrossa as fileiras dos moradores de rua.

Assim, o problema estrutural da habitação no Brasil decorre de questões demográficas e econômicas, relacionadas ao modelo de industrialização concentrador de renda, como também de especificidades do próprio setor habitacional, caracterizado por forte especulação imobiliária, alto preço e reduzidos ganhos de produtividade no processo de construção.

A ação e as políticas do estado na área da habitação devem ser compreendidas enquanto processos fragmentados e complexos, nos quais se mesclam interesses de classes muitas vezes contraditórios. De um lado, interesses de diferentes setores econômicos (construção, imobiliárias, bancos) e, de outro, o atendimento às demandas sociais das classes populares com fins de legitimação política, ou mesmo os efeitos multiplicadores que o setor da construção civil tem sobre a economia, são exemplos de objetivos buscados com diferente intensidade em diferentes períodos, pelas intervenções governamentais.

No Brasil, as intervenções estatais mais relevantes na área habitacional começam a partir de 1930, com a criação dos Institutos de Aposentadorias para a construção de casas populares destinadas aos associados desses Institutos. Depois disso, a criação da Fundação da Casa Popular em 1946 foi a primeira experiência de intervenção mais direta no setor. Embora houvesse, nessa época, um diagnóstico amplo do problema habitacional, a atuação da FCP conseguiu promover uma produção pouco expressiva de moradias, a qual se concentrou regionalmente no Sudeste e não fugiu ao caráter populista e clientelista da política do país.

Durante o regime militar, a criação do SFH e do BNH (em 1964) foi um grande marco na política habitacional brasileira que, pela primeira vez, teria alcance realmente nacional. Foi um período de organização do sistema, criação do FGTS e do SBPE, que, até os dias atuais, são as principais fontes de financiamento da habitação. Mas, de fato, a experiência mostrou que o sistema de financiamento criado não viabilizou o acesso da maioria da população à moradia, sobretudo porque a autossustentação financeira dos investimentos (remuneração das fontes onerosas) e a rentabilidade, isto é, as regras do mercado, continuaram determinando as condições de acesso.

Alta inflação, política de reajustes equivocadas, altas taxas de inadimplência, mobilização de mutuários, subsídios indiscriminados, entre outros fatores, levaram ao desequilíbrio financeiro e posterior inviabilização do sistema que acabou não atingindo seu maior objetivo e público-alvo. Houve sim um aumento sem precedentes da produção de habitação nesse período, mas esse aumento deu-se em benefício basicamente das classes média e alta. Grande parte da população (inclusive aquela mais necessitada) permaneceu excluída desse mercado habitacional, assim como foi excluída do mercado de trabalho e dos ganhos provenientes do crescimento econômico.

No período seguinte, assiste-se a uma desarticulação e fragmentação institucional, marcada pela extinção do BNH (em 1986) e pela constante criação e extinção de ministérios e secretarias para atuar no setor. Assim, baixa produção, instabilidade, descontinuidade, clientelismo e falta de recursos caracterizaram a política habitacional desse período, cujo quadro foi agravado pelo cenário econômico de recessão que reuniu, entre outras mazelas, falta de crescimento e nível de inflação extremamente elevado.

Como a produção de moradias dentro do SFH reduziu-se exatamente no período de agravamento da pobreza, nas décadas de 1980 e 90, os problemas e as necessidades habitacionais da população se agravaram. Sem opções, a faixa mais pobre da população resolveu seu problema de moradia com a autoconstrução em áreas informais, de forma desordenada e repleta de irregularidades construtivas, fundiárias, ambientais e urbanas.

A partir de 1992, com o governo Itamar, a situação começa a se modificar em razão da reformulação dos programas habitacionais existentes e criação do Habitar - Brasil e do Morar-Município, ambos programas não convencionais, operados fora do SFH. Esses programas inclusive são mantidos na Política Nacional de Habitação de FHC, a PNH-1996.

Nesse governo (FHC – 1995 a 2002) foi formulada uma nova proposta de intervenção no setor habitacional, a fim de suprir as limitações do modelo anterior, considerado esgotado, regressivo e insuficiente. Destaca-se, então, a criação de importantes programas como: o Carta de Crédito, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H), o Programa de Arrendamento Residencial e o Pró-Moradia. Também foi dado o pontapé inicial para a utilização de uma nova fonte de financiamento – o SFI, e assistiu-se ao fortalecimento da CAIXA como principal instituição promotora da política habitacional federal.

A criação do programa Carta de Crédito, no âmbito do FGTS, foi uma inovação importante, pois permitiu tanto a flexibilização das modalidades de financiamento como o crédito direto ao consumidor final, diferente do que acontecia no período do BNH. Esse programa também reflete a ideia de que o governo deveria ser apenas indutor e facilitador do processo (papel necessário devido às características do bem habitação), cabendo à sociedade equacionar o problema habitacional através dos mecanismos de mercado.

Se, por um lado, algumas premissas da PNH-1996 estavam corretas, por outro seus objetivos de universalização do acesso à moradia e priorização da população de mais baixa renda estiveram longe de ser atingidos. A análise da principal fonte de recursos no período (o FGTS) mostrou que os financiamentos se concentraram regionalmente no Sudeste e Sul e atenderam majoritariamente a população com renda superior a 5 SM, através dos empréstimos individuais viabilizados pelo sucesso do Programa Carta de Crédito. Quanto aos programas financiados com recursos não onerosos, potencialmente mais eficientes no combate ao déficit

habitacional por não exigir contrapartida da população beneficiada, contaram com parcela bastante reduzida dos investimentos, oriundos principalmente do OGU, e não conseguiram uma produção expressiva frente à necessidade acumulada.

Assim, as tentativas de reorganização da política habitacional em 1996, apesar do novo ânimo para a produção de habitações depois de cerca de uma década quase sem produção, não surtiram impactos relevantes para redução do déficit habitacional, muito por falta/insuficiência de fontes de financiamento para a população de mais baixa renda com pouca ou nenhuma capacidade de pagamento. Como foi visto, características das fontes de financiamento condicionam a possibilidade de determinado programa atender a populações mais carentes, devido à necessidade (ou não) de gerar retorno financeiro para a fonte.

O baixo desempenho social da política habitacional desse período, em especial a falta de fôlego dos programas voltados à baixa renda, decorreu em grande medida das opções de política macroeconômica do governo. A política monetária, baseada em altas taxas de juros, prejudicou a formação de fundos (seja FGTS, seja SBPE) e a oferta de crédito. Agravando esse cenário, os ajustes fiscais impostos limitaram os gastos da esfera pública, em detrimento das políticas sociais, inclusive na área habitacional. Dessa medida resultou não só o contingenciamento dos recursos do OGU, como também a redução das contratações de financiamento do setor público junto ao FGTS, cuja habilitação exige contrapartida local (estatal ou municipal). Além disso, a origem orçamentária dos recursos (OGU) condicionou sua alocação, a qual teve distribuição espacial orientada mais por ingerências políticas do que pelas necessidades expressas nos diagnósticos realizados.

Em suma, os problemas apresentados pelos programas habitacionais implementados no período 1995-2002 foram de toda ordem: limitações de acesso pelos mais necessitados; clientelismo e ingerências políticas; contingenciamento de recursos devido a conjuntura macroeconômica recessiva; não cumprimento de metas quantitativas e prazos; índices de execução abaixo do esperado; e distribuição dos recursos (seja por regiões, seja por faixa de renda) não atrelada às necessidades levantadas pelos estudos técnicos.

Como se vê, muitos dos problemas citados acima já eram conhecidos desde o “período BNH”, de modo que a PNH-1996 não representou uma mudança de fato na forma da política pública

de habitação, pelo menos nos aspectos mais essenciais de atendimento à população mais carente dessas intervenções.

O esboço histórico dessas políticas, considerando os subsídios indiscriminados, o caráter clientelista das intervenções e a falta de acesso daquele que deveria ser seu principal público-alvo, mostra que as ações que de fato atenderam ao segmento populacional mais sujeito ao déficit habitacional, seja ele quantitativo ou qualitativo, não passaram de ações paliativas em comparação com o volume de mazelas e necessidades acumuladas ao longo de anos de produção insuficiente.

No início do governo Lula (2003 a 2010) essa mudança também parece distante de ser alcançada. Nos primeiros anos ocorreu basicamente a implantação da nova estrutura institucional e a formulação da PNH: criação do Ministério das Cidades com uma Secretaria exclusiva para a Habitação, criação do Sistema Nacional de Habitação e seus subsistemas (SHM e SHIS), realização das Conferências estaduais e nacional, formação do Conselho das Cidades e ações de desenvolvimento institucional a fim de capacitar tecnicamente as demais esferas do governo para a intervenção na área habitacional. Muitos programas da política anterior foram mantidos, os recursos para provisão e financiamento continuavam escassos e, enquanto a nova PNH era planejada e implementada, os primeiros resultados apresentaram mais continuidade do que ruptura em relação à PNH-1996.

A partir de meados da década, entretanto, algumas mudanças começam a aparecer com a ampliação dos recursos financeiros em todas as principais fontes (SBPE, FGTS e OGU), inclusive para subsídios, e maior focalização na população de baixa renda. Tudo isso em decorrência de uma conjuntura macroeconômica mais favorável, de diversas medidas dinamizadoras do setor e do lançamento de programas importantes como o PAC (2007) e o PMCMV (2009). Por outro lado, essa mudança foi marcada pelo abandono de algumas premissas da PNH 2004, caracterizando um foco maior na produção habitacional, desatrelada de um tratamento mais holístico do problema urbano.

O objetivo central dessa nova PNH é a universalização do acesso à moradia digna para todas as famílias, priorizando aquelas de baixa renda, conforme o perfil do déficit habitacional brasileiro. Entretanto, seus formuladores entenderam que é necessário buscar recursos e segurança jurídica para o mercado privado, a fim de que as classes média e alta sejam

atendidas a contento e não concorram aos recursos destinados à baixa renda. Distorções desse tipo foram observadas no período FHC, quando a queda no ritmo de concessão de financiamentos do SBPE fez com que as classes médias representassem uma pressão adicional na demanda pelos recursos do FGTS.

No âmbito do FGTS, a focalização por faixas de renda se refletiu na política de subsídios, cujo critério de concessão limitou a renda familiar a 6 SM. Os descontos também priorizaram a produção de novas unidades, de modo a aumentar o estoque de domicílios e estimular o nível de atividade na construção civil. Dessa forma, cerca de 80% dos recursos do FGTS beneficiaram famílias com renda de até 5 SM ao passo que, no período anterior, a maior parte da população beneficiada pelos recursos do Fundo esteve acima dessa faixa.

Se, por um lado, houve melhora do perfil da população atendida em direção àquela de maiores necessidades, por outro ainda há espaço para adequar a distribuição regional desses recursos às carências existentes, de modo a alcançar mais famílias das regiões Norte e Nordeste, bem como aumentar a focalização nas faixas de mais baixa renda.

Além da mudança importante no perfil de renda dos beneficiários dos financiamentos FGTS, houve ampliação substancial dos recursos não onerosos. A faixa populacional de renda mais baixa (até 3 SM) contou com recursos do FNHIS e OGU, em linhas e programas exclusivamente destinados a ela, os quais foram fortalecidos com o lançamento do PMCMV em 2009.

Foi dada ênfase nas ações voltadas à urbanização e regularização de assentamentos precários, que recebeu investimentos maciços, principalmente com o lançamento do PAC. Tal modalidade tem forte potencial de redução do déficit qualitativo, ou seja, melhorar adequação das moradias no concernente à infraestrutura, questões fundiárias, segurança da habitação, etc.

Assim, dos recursos não onerosos aportados pelo OGU, metade foi canalizada para o que se poderia chamar de ações de **adequação** habitacional, no âmbito do PAC, e outra metade financiou os programas de **produção** no âmbito do PMCMV, nos dois casos concentrando-se na população com renda de até 3 SM.

Retomando o questionamento levantado na introdução desta dissertação, sobre ter ocorrido mudanças entre as políticas habitacionais do passado e do presente, pode-se afirmar que estas apresentam alguns pontos positivos em relação a períodos anteriores, quais sejam: aumento do volume de recursos onerosos e não onerosos; maior focalização na baixa renda; e estímulo às modalidades de construção e de urbanização de assentamentos precários, com vistas à redução dos déficits quantitativo e qualitativo, respectivamente.

Esses resultados já começaram a aparecer na estimativa do déficit habitacional, que iniciou trajetória de queda em termos absolutos e relativos. Os próximos estudos (especialmente aqueles que serão realizados para 2011) devem ratificar e ampliar essa queda, uma vez que serão contabilizados os efeitos decorrentes dos investimentos feitos a partir de 2009 no âmbito do PMCMV. Como se tratam de financiamentos à construção, o tempo envolvido até a entrega do produto ao consumidor final é considerável, fazendo-se sentir somente alguns anos após o início da implementação das políticas.

Trata-se, portanto, do início de uma mudança significativa em relação às políticas públicas de habitação do passado, com melhores perspectivas para o enfrentamento do problema habitacional e inclusão da população de baixa renda. Mudança essa que, entretanto, ainda precisa de tempo e da necessária transformação fundiária urbana para se consolidar enquanto política efetivamente social e não apenas como política de produção de unidades habitacionais.

É importante lembrar que as principais fontes de recursos para o financiamento da habitação, o FGTS e o SBPE (este mais que aquele), obedecem à lógica da autossustentação financeira e, como tal, encontram na capacidade de pagamento uma variável fundamental para definir o acesso aos recursos. Por outro lado, o custo desses recursos é incompatível com a capacidade de pagamento da população de baixa renda, excluindo-a do mercado. Nesse sentido, os programas alternativos de habitação popular, com envolvimento de mutirões e autoconstrução, se apresentam como opção viável e promissora para fortalecer as políticas na área. Ainda assim, é inquestionável a necessidade de financiar os segmentos populacionais mais pobres a partir de fontes que não requerem retorno financeiro, como é o caso do OGU. No entanto, deve-se atentar para o fato de que o gasto público está sujeito a descontinuidade e constrangimentos decorrentes de conjunturas econômicas desfavoráveis ou ingerência política, e ainda à competição pelo acesso aos recursos entre as várias políticas sociais. Além

disso, é importante encontrar mecanismos de evitar a influência de fatores político-partidários na alocação desses recursos pelas diferentes regiões, a fim de que os mesmos sejam distribuídos segundo critérios de necessidade.

A universalização da moradia depende de um processo progressivo de melhoria das condições de vida. Normalmente a intervenção pública na área de habitação tem caráter reativo, como uma resposta aos problemas existentes, mas somente políticas habitacionais em sentido estrito não são suficientes para solucionar o problema da habitação. Articulações políticas e investimentos em setores correlatos/complementares como uso do solo, política urbana e ambiental são essenciais, assim como o nível de emprego, renda e a distribuição desta.

É preciso atentar para o fato de que políticas que aumentam o acesso à educação e ao mercado de trabalho também tendem a conduzir a um maior acesso à habitação adequada (bem como a outros direitos sociais). Mais do que carência de unidades físicas, há, no Brasil, carência de recursos para ter acesso às unidades existentes, prova disso é a grande quantidade de imóveis vagos. Melhores condições de emprego e renda são imprescindíveis tanto para conseguir uma moradia adequada quanto para mantê-la nesse padrão. As políticas, portanto, devem estar voltadas a desenvolver formas de financiamento/produção/aquisição mais acessíveis e aumentar as possibilidades de acessá-las, além de medidas redistributivas, com vistas à redução da desigualdade existente e ao avanço em direção ao desenvolvimento socioeconômico.

O grande e crescente número de domicílios vagos é indicador de que parte dos problemas habitacionais está na distribuição das moradias, que por sua vez reflete as possibilidades de acesso dadas pela distribuição da riqueza. Não se trata apenas de um problema de subprodução devido a ineficiências ligadas a uma oferta inelástica. A questão central é que o livre mercado, segundo sua lógica de funcionamento, não consegue atender às necessidades da população mais pobre, até porque a oferta no mercado não se guia pela necessidade, mas pela demanda solvável que oferece possibilidades de maximização dos lucros.

Sendo a carência de habitação um problema social, políticas públicas preocupadas com essa questão precisam buscar formas de viabilizar e regulamentar a oferta de crédito a um custo que torne possível o acesso da população carente ao mercado habitacional. Em casos mais extremos, nos quais parte da população é excluída desse mercado mesmo diante de opções de

crédito subsidiado (famílias sem meios de viabilizar sua própria moradia, em condições de pobreza que infelizmente não são raras no Brasil), a intervenção do governo sob a forma de provisão direta da moradia com recursos a fundo perdido torna-se a única saída para amenizar as deficiências habitacionais dessa parcela da população, o que não deixa de ser uma forma de redistribuição da riqueza.

Em trabalho que estima a demanda futura por moradias a partir de uma abordagem demográfica, Oliveira e outros (2009) afiançam que até 2015 haverá fluxos decrescentes de formação de domicílios, implicando menor aplicação de recursos para as necessidades correntes e oportunizando um combate mais intenso do déficit acumulado.

Tendo em mente a dimensão do problema habitacional e as experiências equivocadas do passado, o que se conseguiu produzir ainda está muito aquém da necessidade existente. A distribuição, entre regiões e faixas de renda, dos recursos financeiros destinados a esse objetivo pode e deve se pautar ainda mais nos diagnósticos de déficit habitacional. Além disso, é imprescindível que o problema habitacional seja abordado de forma mais holística.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 2011) prevê e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2004a) ratifica e regulamenta o cumprimento da **função social da propriedade urbana**, determinando que sua responsabilidade cabe aos municípios. Estes devem evitar qualquer tipo de retenção especulativa que possa resultar na subutilização ou não utilização dos imóveis urbanos, assim como o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura da cidade. Essa é uma via importante de política habitacional, que precisa ser fomentada com vistas a contribuir para que a oferta de terrenos urbanos seja compatível e adequada à demanda social existente.

A produção da habitação deve ser pensada de forma integrada, levando em consideração, questões fundiárias, sustentabilidade ambiental (licenças), acessibilidade e mobilidade, integração e contiguidade à malha viária urbana, oferta de equipamentos, serviços e infraestrutura urbana relacionados a abastecimento de água, coleta de esgoto, fornecimento de energia elétrica, coleta de lixo, transporte público, além de proximidade com equipamentos básicos de educação, saúde, segurança pública e lazer. Não se trata apenas de construir unidades habitacionais, mas de fazê-lo em locais adequados, dotados de infraestrutura, sem excluir seus moradores do acesso à cidade. A limitação de acesso ao solo é um dos principais

mecanismos de exclusão da população de baixa renda e tem como uma de suas mais importantes manifestações o intenso processo de formação de favelas e loteamentos irregulares no país: áreas não atendidas pelo estado, caracterizadas por construções intermináveis (pelo tempo que se prolongam), irregulares e inseguras, de dimensões reduzidas, com material de baixa qualidade, precário acabamento e, conseqüentemente, precoce deterioração. Essas soluções possíveis são o exemplo claro da segregação e exclusão social de parte da população.

O Brasil ainda registra um lamentável número de 5,5 milhões de famílias em situação de déficit habitacional, além de outras mais de 11 milhões alojadas em moradias inadequadas (FJP, 2011), isso sem falar nos milhares de moradores de rua que certamente integram o déficit, mas não são contemplados nos inquéritos domiciliares que fornecem os dados para o cálculo oficial das necessidades habitacionais.

Coloca-se, assim, a dívida correspondente a uma resposta à altura da dimensão e complexidade do problema. Uma responsabilidade do Estado (e não desse ou daquele governo) e da sociedade como um todo para com sua população historicamente excluída.

Pode-se afiançar que, a partir da experiência mais recente, a política habitacional tomou um novo fôlego e começa a caminhar para a direção esperada e necessária. Somente mantendo aporte expressivo de recursos e buscando reparar as falhas existentes é que se poderá consolidar esse caminho e quiçá vislumbrar condições menos desiguais e mais aceitáveis de moradia para a população brasileira no futuro.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, I. F. G. de. **A 'caixa preta' à luz das teorias institucionalista e evolucionista: algumas contribuições importantes.** 2009. 21 p. (material não publicado).
- ARRETCHE, Marta T. S.. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v.14, n.40, p. 111-141, jun. 1999.
- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva: Política Habitacional entre 1986 e 1994. In: RODRIGUEZ, Vicente; ARRETCHE, Marta: **Federalismo no Brasil: Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo.** São Paulo: Edições Fundap, 1998. 260 p.
- AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política habitacional popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, Out/Dez 1988.
- AZEVEDO, Sérgio de. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995. 141 p.
- AZEVEDO, Sergio de. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Coord.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras.** Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 13-41. (Coleção Habitare/FINEP).
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama. **Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação.** Rio de Janeiro : ZAHAR, 1982. 135 p.
- BALTRUSIS, Nelson. Transformações do modo de morar nas metrópoles contemporâneas: novos discursos, velhos problemas. **Cad. CRH**, Salvador, v.23, n.59, p. 235-253, mai/ago 2010.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais.** Disponível em: www3.bcb.gov.br/sgspub. Acesso em: 18 abr. 2011.
- BARROS, R. *et al.* A Queda Recente da Desigualdade de Renda no Brasil. In: BARROS et al. (Orgs). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente.** Brasília: IPEA, 2006, 2 v.
- BARROS, R. et al. **Uma matriz de contabilidade social atualizada para o Brasil.** Rio de Janeiro: BNDES, 2007. Texto para Discussão.
- BARROS, R; HENRIQUES, R; MENDONÇA, R. **A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2001. 29 p. Texto para Discussão nº 800.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: O problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-omega, 1979. 166 p.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, Lisboa, v. 29, n. 127, p. 711-732, jul/set 1994.

BONDUKI, Nabil Georges. Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.Urb – Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 1, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: 29 abr. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao. Acesso em: 20 out. 2011.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2004a. 69 p.

BRASIL. Decreto-Lei n. 9.218 de 01 de maio de 1946. Autoriza a instituição da Fundação da Casa Popular. **Legislação Federal do Brasil**. Brasília, DF, 1946.

BRASIL. Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Dispõe sobre a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Legislação Federal do Brasil**. Brasília, DF, 1964.

BRASIL. Lei n. 10.683 de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Legislação Federal do Brasil**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Lei n. 10.840, de 11 de fevereiro de 2004. Cria o Programa Especial de Habitação Popular - PEHP, e dá outras providências. **Legislação Federal do Brasil**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Legislação Federal do Brasil**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Nota sobre o Déficit Habitacional 2008**. 23 de julho de 2010. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagensoculto/NOTA_DEFICIT2008_FJP_jul2010.pdf. Acesso em: 05 de mai 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação (PNH). **Cadernos MCidades**, Brasília, n. 4, nov. 2004b. 104 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – Exercício 2008**. Brasília, 2009. 44 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Avanços e Desafios**: Política Nacional de Habitação. Brasília, 2010a. 96 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **PAC**: Balanço 4 anos 2007-2010. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 13 de jul. 2011.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.20, n.57, p. 221-236, mai/ago 2006.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Gestão do FGTS**: Exercício 2002. Brasília, 2003. 72 p. Disponível em: www.caixa.gov.br. Acesso em: 09 set. 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Gestão do FGTS**: Exercício 2003. Brasília, 2004. 50 p. Disponível em: www.caixa.gov.br. Acesso em: 09 set.2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Gestão do FGTS**: Exercício 2004. Brasília, 2005. 135 p. Disponível em: www.caixa.gov.br. Acesso em: 09 set. 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Gestão do FGTS**: Exercício 2005. Brasília, 2006. 176 p. Disponível em: www.caixa.gov.br. Acesso em: 09 set. 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Gestão do FGTS**: Exercício 2006. Brasília, 2007. 171 p. Disponível em: www.caixa.gov.br. Acesso em: 09 set. 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Gestão do FGTS**: Exercício 2007. Brasília, 2008. 320 p. Disponível em: www.caixa.gov.br. Acesso em: 09 set. 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Gestão do FGTS**: Exercício 2008. Brasília, 2009. 365 p. Disponível em: www.caixa.gov.br. Acesso em: 09 set. 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Gestão do FGTS**: Exercício 2009. Brasília, 2010. 311 p. Disponível em: www.caixa.gov.br. Acesso em: 09 set. 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Gestão do FGTS**: Exercício 2010. Brasília, 2011. 284 p. Disponível em: www.caixa.gov.br. Acesso em: 09 set. 2011.

CARDOSO, Adauto; RIBEIRO, Luiz. **A Municipalização das Políticas Habitacionais**: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Relatório Final – PARTE I, IPPUR/UFRJ-FASE. ANPUR, 2003. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net>. Acesso em: 07 jun. 2011.

CARMO, Edgar Candido. **A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002)**: diretrizes, princípios, produção e financiamento. 2006. 213 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 506 p.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. Belo Horizonte: Aldeia Global Editora, 1979.

FÉLIX, Milton B. **Financiamento da Habitação no Brasil: O Papel e a Perspectiva do Mercado Securitizador**. 2000. 146 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. 224 p.

FISHLOW, Albert . Brazilian size distribution of income. **American Economic Review**, v. 62, n. 2, p. 391-402, mai.1972.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. Centro de Estudos Políticos e Sociais. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil, municípios selecionados e microrregiões geográficas**. 2. ed. Belo Horizonte, 2005. 112 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Belo Horizonte: 2009. 129 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília, 2011. 141 p.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 21. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1986. 248 p.

FURTADO, Celso. **Raízes do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 220 P.

GENEVOIS, M. L. B. P.; COSTA, O. V. Carência habitacional e déficit de moradias: questões metodológicas. **São Paulo Perspec.** São Paulo, v.15, n.1, p. 73-84, jan/mar 2001.

GIAMBIAGI, Fabio *et. al.* (Orgs). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 425 p.

GONÇALVES, R. R. **O Déficit Habitacional Brasileiro: um mapeamento por Unidades da Federação e por níveis de Renda Domiciliar**. Rio de Janeiro: IPEA, abril de 1998. 32 p. Texto para Discussão n. 559.

HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição de renda e crescimento econômico. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 15, n. 41, p. 67-76, abr. 2001.

HOFFMANN, Rodolfo. Queda da Desigualdade da Distribuição de Renda no Brasil, de 1995 a 2005, e Delimitação dos Relativamente Ricos em 2005. In: BARROS *et al.* (Orgs). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2006. 2 v. p. 93-105.

HOFFMANN, Rodolfo; DUARTE, João Carlos. A distribuição da renda no Brasil. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 46-66, jun. 1972.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Notas Técnicas PNAD 2009**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/sintese_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 26 mai. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Séries Estatísticas e Séries Históricas**. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 13 mai. 2011.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.icidadania.org.br>. Acesso em: 27 jul. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Diagnóstico e Desempenho Recente da Política Nacional de Habitação. In:_____. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, v. 1, 2009. p. 405-430. (Série Brasil: o estado de uma nação).

IPEADATA. **Macroeconômico** – Séries mais usadas. Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em: 18 jun. 2011.

LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

LARCHER, José V. M. **Diretrizes visando a melhoria de projetos e soluções construtivas na expansão de Habitações de Interesse Social**. 2005. 189 f. Dissertação (Mestrado em Construção Civil). UFPR, Curitiba, 2005.

LIMA, Erich C. M. **Políticas federais de Habitação no Brasil (1930-2005): marcos históricos e institucionais**. 2007. 136 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo: Dinâmicas do Espaço Habitado) – UFAL, Maceió, 2007.

MATOS, Fátima Loureiro de. A situação do parque habitacional do Grande Porto na década de 80. **Revista da Faculdade de Letras – Geografia I**. Porto, v. 9, p 5-16, 1993.

MATOS, Fátima Loureiro de. **A Habitação no Grande Porto: uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do séc. XIX até o final do milénio**. 2001. Tese (Doutoramento em Geografia) – Universidade do Porto, Porto, 2001.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. 219 p.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo Perspec**. São Paulo, v.14, n.4, p. 21-33, 2000.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Sítio oficial**. Disponível em: www.cidades.gov.br. Acesso em: 15 jun. 2011.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE. **Sítio oficial**. Disponível em: www.mte.gov.br/fgts. Acesso em: 18 jul. 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG. **Relatório de Avaliação Plano Plurianual 2008-2011**: exercício 2010, ano-base 2009. v. 1 e 2. Brasília: SPI/MP, 2010.

MORAES, Daniel C. de. **O SFI: A Securitização como Instrumento de Fomento do Crédito Imobiliário**. 2008. 147 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, USP, São Paulo, 2008.

MORAIS, Maria Piedade. Breve Diagnóstico sobre o Quadro Atual da Habitação no Brasil. **Políticas Sociais acompanhamento e análise**. Brasília, IPEA, n. 4, p. 109-118, 2002.

NERI, Marcelo (Coord.). **Desigualdade de Renda na Década**. Centro de Políticas Sociais/FGV, 2011. Disponível em: http://www.fgv.br/cps/bd/DD/DD_Neri_Fgv_TextoFim3.pdf. Acesso em: 5 de mai. 2011.

NERI, Marcelo. Desigualdade, Estabilidade e Bem-Estar Social. In: BARROS *et al.* (Orgs). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2006. 2 v.

NERY, Marina; FLAESCHEN, Marcelo. O Ipea sobe o morro. **Desafios do Desenvolvimento**. Brasília, IPEA, v. 7, n. 63, p. 18-27, out/nov 2010.

ODIVELAS. Câmara Municipal. **Plano Director Municipal de Odivelas**: VI – Habitação. Odivelas, 2009. Disponível em: <http://www.cm-odivelas.pt>. Acesso em: 28 out. 2011.

OLIVEIRA, E. L.; GIVISIEZ, G. H. N.; RIOS-NETO, E. L. G. **Demanda futura por moradia no Brasil 2003 – 2023**: Uma abordagem demográfica. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. 144 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: www.direitoshumanos.usp.br. Acesso em: 20 out. 2011.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 382 p.

ROSSBACH, Anacláudia M. Centeno. **Financiamento Habitacional no Brasil**. São Paulo. 159 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – PUC/SP, São Paulo, 2005.

SALM, C. Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil: uma leitura crítica. In: BARROS *et al.* (Orgs). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2006, 2 v.

SANTOS, Anselmo Luis dos. **A Crise Habitacional no Contexto do Desenvolvimento Excludente Brasileiro**. 1994. 220 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1994.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil**: 1964/1998. Brasília: IPEA, jul. 1999. 32 p. Texto para Discussão n. 654.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora EDUSP, 2008. 174 p.

SILVEIRA, R; MALPEZZI, S. **Welfare analysis of rent control in Brazil**: the case of Rio de Janeiro. Washington D.C: Departamento de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial, jun. 1991. 106 p. (Discussion Paper).

SIMONSEN, Mário H. Poupança e crescimento econômico: o caso brasileiro. **Ensaio Econômicos EPGE**. Rio de Janeiro, FGV/EPGE, n.178, ago. 1991.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. 152 p.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Brasília: IPEA, 2006. 31 p. Texto para Discussão nº 1166.

VASCONCELOS, José R.; CÂNDIDO JR, José O. **O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas**. Brasília: IPEA, abr. 1996. 42 p. Texto para Discussão n. 410.

WAJNMAN, S; TURRA, C; AGOSTINHO, C. Estrutura Domiciliar e Distribuição da Renda Familiar no Brasil. In: BARROS *et al.* (Orgs). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2006. 2 v.