



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP  
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE

Gabriel Oliveira Abrão

**Programa Minha Casa Minha Vida: política habitacional ou pacote anticíclico?**

Campinas

2014

**GABRIEL OLIVEIRA ABRÃO**

**Programa Minha Casa Minha Vida: política habitacional ou pacote anticíclico?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação do Prof. Dr. Humberto Miranda do Nascimento.

**Campinas**

**2014**

OLIVEIRA ABRÃO, Gabriel. **Programa Minha Casa Minha Vida: política habitacional ou pacote anticíclico?** 76 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

## RESUMO

A enorme desigualdade da sociedade brasileira recai, dentre diversos problemas, na questão habitacional. Desde 1930 o Estado procurou realizar ações que pudessem amenizar os problemas habitacionais. Talvez a maior ação do Governo nesta questão tenha ocorrido durante o Governo Militar, com o BNH, que possibilitou a aquisição da casa própria para milhões de famílias. O esgotamento deste modelo, porém, culminou em anos de medidas que apresentaram pouco ou nenhum sucesso no combate ao déficit habitacional.

O Governo Lula trouxe novas propostas com objetivo de resolver o problema habitacional, dentre elas o Programa Minha Casa Minha Vida, que surge como medida anticíclica emergencial durante a crise econômica mundial em 2008. Em sua proposta o programa apresenta claramente um propósito duplo: reduzir o déficit habitacional brasileiro e gerar emprego e renda através de investimentos na construção civil. O presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida enquanto política habitacional no combate ao déficit e mais efetivamente no impacto do programa no estímulo da economia no contexto da crise, utilizando como referência a teoria Keynesiana da demanda efetiva.

O grande aumento do crédito e dos subsídios imobiliários e a falta de planejamento urbano culminaram em uma valorização imobiliária e também num aumento da segregação urbana, colocando a população de baixa renda às margens das cidades, ausentes de infraestrutura mínima necessária para uma moradia digna. Ainda que o programa do governo tenha trazido alguns avanços, não se sabe se de fato está sendo eficaz no combate ao déficit habitacional e na melhoria da condição de vida da população em geral, mas, é o que se argumenta aqui, ele pode ter contribuído mais efetivamente com seu objetivo anticíclico.

**Palavras-Chaves:** Políticas Habitacionais; Déficit Habitacional; Habitação; Programa Minha Casa Minha Vida, Pacote Anticíclico;

## ABSTRACT

The huge inequality in Brazilian society rests, among many other problems, in the housing issue. Since 1930's, the State sought to take actions that could alleviate the housing problems. Perhaps the biggest action of the Government in this matter occurred during the military government, with the BNH, which has enabled home ownership for millions of families. The depletion of this model, however, resulted in years of measures that had little or no success in combating housing deficit.

The Lula government brought new proposals aiming to solve the housing problem, among them the Minha Casa Minha Vida program, which arises as an emergency countercyclical policy during the global economic crisis. The program clearly has a double intention: to reduce Brazilian housing deficit and to generate income and employment through investments on the construction activity. The aim of this study is to present an analysis of Minha Casa Minha Vida as a housing program fighting housing deficit and more effectively the program impact in stimulating the economy during the crisis, using as reference the Keynesian principle of effective demand.

The great increase in the credit and real estate subsidies and the lack of urban planning culminated in a real estate price increase and also an increase in urban segregation by placing the low-income population in the margins of the cities. Although the government program has brought some progress, we do not know if, in fact, the program has been effective in fighting housing deficit and improving the living conditions of the population in general, but, as we will argue in this study, the program might have contributed more effectively to its countercyclical objective.

**Keywords:** Housing Policy; Housing Deficit; Housing; ‘Minha Casa Minha Vida’ Program; Countercyclical Policy;

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

<b>Figura 1</b> - Fluxograma para o cálculo do déficit habitacional.....	26
<b>Figura 2</b> – Déficit Habitacional – Brasil e Unidades da Federação – 2007 -2008.....	27
<b>Gráfico 1</b> – Déficit Habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal em salários mínimos (SM) – Brasil – 2008.....	28
<b>Gráfico 2</b> – Déficit Habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal em salários mínimos (SM) – Brasil – 2008.....	30
<b>Gráfico 3</b> - Crescimento do PIB total (a preços de mercado) versus PIB da construção civil: 2004/T1 a 2010/T4.....	47

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Número de financiamentos concedidos pelo BNH entre 1964 e 1986, por segmento de renda.....	8
<b>Tabela 2</b> – Evolução da inadimplência das COHAB – Brasil – 1971-1974.....	10
<b>Tabela 3</b> – Contratações do FGTS por Programa (Valor Absoluto e número de Unidades Habitacionais financiadas %) – Brasil – 1995-2003.....	12
<b>Tabela 4</b> – Contratações do FGTS por Faixa de Renda (em %) – Brasil – 1995-2003.....	13
<b>Tabela 5</b> – Déficit Habitacional por Região – Valores Absolutos – Brasil – 2008.....	26
<b>Tabela 6</b> – Percentual do Déficit Habitacional por Faixa de Renda e Região – 2008.....	29
<b>Tabela 7</b> – Recursos Públicos para o Programa MCMV1 (em bilhões) – Brasil.....	33
<b>Tabela 8</b> – Déficit Habitacional (1) e Metas do Programa MCMV – por Faixa de Renda – Brasil – 2009.....	38
<b>Tabela 9</b> – Impactos dos Investimentos do PMCMV – 2008.....	54
<b>Tabela 10</b> – Emprego, renda e vendas gerados pelo PMCMV, 2009 a 2012*.....	56

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 – Histórico das Políticas Habitacionais no Brasil.....</b>	<b>4</b>
1.1 De 1930 a 1964 – Os IAPs, a Fundação Casa Popular e a Lei do Inquilinato.....	4
1.2 Sistema Financeiro de Habitação – criação, auge e declínio.....	7
1.3 O período pós-BNH.....	11
1.4 Conclusão.....	18
<b>Capítulo 2 – O Programa Minha Casa Minha Vida enquanto política habitacional.....</b>	<b>19</b>
2.1 Déficit Habitacional no Brasil.....	19
2.2 O Conceito de Déficit Habitacional em diferentes metodologias.....	20
2.3 Componentes do Déficit Habitacional Brasileiro – Segundo a FJP.....	23
2.4 A Dinâmica da estimativa do Déficit Habitacional.....	25
2.5 Estimativa do Déficit Habitacional Brasileiro por Região e UFs.....	26
2.6 Estimativa do Déficit Habitacional Brasileiro por componentes.....	28
2.7 Estimativa do Déficit Habitacional Brasileiro por faixa de renda.....	29
2.8 Inadequação de domicílios.....	30
2.9 Uma análise crítica do Programa Minha Casa Minha Vida.....	31
2.9.1 Principais aspectos do PMCMV.....	32
2.9.2 Metas e impacto no Déficit Habitacional.....	37
2.9.3 Avanços e limites para a População de baixa renda.....	39
2.10 Conclusão.....	42
<b>Capítulo 3 – O Programa Minha Casa Minha Vida enquanto pacote anticíclico.....</b>	<b>43</b>
3.1 Modelo Teórico – Demanda Efetiva de Keynes.....	44
3.2 Contexto pré-crise e justificativas do investimento em construção civil.....	47
3.3 Projeções dos impactos do PMCMV sobre a renda e o emprego.....	51
3.4 Balanço de Resultados Efetivos do Programa Minha Casa Minha Vida.....	55
3.5 O caráter anticíclico de uma política habitacional social.....	57
3.6 Conclusão.....	60
<b>Considerações finais.....</b>	<b>61</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>65</b>

## INTRODUÇÃO

A relevância atual dos estudos dedicados à questão da habitação deve-se ao fato de que esta é tida como um dos mais graves problemas sociais do Brasil, estando sempre presente nas reivindicações populares. A dimensão deste problema é visível, seja nos grandes centros urbanos, com sua elevada população em favelas, seja nas regiões mais pobres do interior do país, onde a precariedade da estrutura de moradias aparece como um fator agravante para a questão da pobreza em suas inúmeras manifestações.

Em grande medida, a dimensão do déficit de moradias, acumulado ao longo dos anos, dado o acelerado e desordenado processo de urbanização, tornou o problema habitacional uma obrigação do Estado. Fazia-se necessário promover políticas públicas orientadas ao financiamento e produção de moradias devido ao alto preço da mesma para a renda do trabalhador, à necessidade de acumulação prévia de capital e de financiamento à produção habitacional e à compra e, também, à vinculação da moradia a terra. Ademais, o setor de construção civil ocupa lugar de destaque na economia do país, sendo responsável por 5,4% do PIB nacional em 2013, segundo dados do IBGE (CBIC, 2014) e também responsável por 6,885 milhões de pessoas ocupadas diretamente na indústria da construção em 2009, o que representava na época 7,12% da população total ocupada no Brasil (CBIC, 2014). Estes números indicam que este é um setor capaz de impulsionar o crescimento econômico de um país, uma vez que sua cadeia produtiva é intensiva em mão de obra, gerando produção, emprego e renda.

O presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise do programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), lançado em março de 2009 no Governo Lula, com a meta de construir um milhão de moradias em dois anos para pessoas com faixa de renda de zero até dez salários mínimos. Em sua proposta, o programa apresenta claramente um duplo objetivo: reduzir o déficit habitacional brasileiro e gerar emprego e renda através de investimentos na construção civil.

Sendo assim, dada a dupla função que o PMCMV pretende cumprir, surgem algumas dúvidas em relação a sua real capacidade de equacionar dois problemas de origem tão distinta. Neste contexto, a avaliação desta política pública e dos resultados alcançados em suas duas frentes de ação faz-se amplamente necessária e é nesse escopo que o presente trabalho se insere. Objetiva-se, com esse estudo, analisar os impactos econômicos do PMCMV, levando-se em conta esta dupla origem diferenciada do problema.

O estudo estrutura-se em três capítulos. No primeiro capítulo realizaremos um breve histórico da política habitacional do Brasil, através de uma pesquisa bibliográfica com um enfoque qualitativo, evidenciando a origem do problema habitacional, assim como as principais ações e programas governamentais neste setor e a forma como se procurou combater o déficit habitacional no país, destacando as políticas públicas de moradia, direcionadas, principalmente, à população de baixa renda. Este capítulo trata desde a década de 1930, passando pela criação do Banco Nacional de Habitação – BNH (1964), pela sua extinção em 1986, quando suas atribuições passaram a ser desenvolvidas pelo Banco Central do Brasil, pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério da Fazenda, entrando na década de 1990, quando houve quase uma total desarticulação dos governos para com a política urbana, até chegarmos a medidas mais recentes. Houve a criação do Ministério das Cidades, em 2003, que ficou responsável pela Política Nacional de Habitação, tendo como instrumentos o Sistema Nacional de Habitação e, principalmente o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), seu carro-chefe. O PMCMV se propôs a viabilizar o acesso à habitação para a população menos favorecida, através de taxas de juros abaixo das praticadas pelo mercado para o financiamento do imóvel, além de subsídios ao acesso à moradia, momento em que o Estado brasileiro voltou a pensar em política habitacional.

O segundo capítulo busca demonstrar se o Programa Minha Casa, Minha Vida vem sendo efetivo como uma forma de combate ao déficit habitacional brasileiro, principalmente para a população de baixa renda. A efetividade social do Programa será medida pelos seus impactos no déficit habitacional, conforme o atendimento às necessidades de habitação por parte da população. Em um primeiro momento, realizou-se um levantamento da evolução do déficit habitacional brasileiro ao longo dos anos que antecederam à criação e prática do Programa Minha Casa, Minha Vida, marcados pela ineficiência das políticas habitacionais precedentes no enfrentamento do déficit habitacional, tanto para a reposição das moradias inadequadas, como também para atender ao fluxo de novas demandas por moradia. Em um segundo momento, realizou-se uma análise descritiva dos dados de financiamento para todos os municípios brasileiros, com o objetivo de verificar a aderência dos projetos às metas definidas inicialmente e às necessidades dos municípios e estados conforme o perfil do déficit habitacional estimado pela Fundação João Pinheiro. De acordo com os dados, as metas traçadas inicialmente não foram seguidas e o impacto real do programa no déficit foi muito pequeno, principalmente considerando a faixa de renda mais baixa.

O terceiro capítulo explorará o caráter anticíclico do PMCMV, haja vista que o Programa veio a público no momento em que o governo brasileiro reagia à crise financeira

internacional de 2008. Ou seja, sua implementação atendeu a uma das medidas anticíclicas para manter o ritmo do crescimento econômico do país, através do estímulo ao setor da construção civil. Este capítulo, diferentemente do segundo, discute o programa enquanto pacote anticíclico, de estímulo à economia no contexto da crise, utilizando como referência a teoria Keynesiana da demanda efetiva. Esta teoria afirma que, no curto prazo, a política fiscal tem um efeito positivo sobre o nível de atividade econômica, através do multiplicador dos gastos. Logo, os gastos públicos são considerados um instrumento exógeno de política econômica, causando mudanças no nível agregado do PIB real no curto prazo e sendo usados para corrigir as flutuações cíclicas da economia, como é o caso da crise vivenciada. Serão expostas projeções de impactos do programa realizadas por alguns autores selecionados e elas serão confrontadas com os resultados efetivos até então alcançados e divulgados pelo Ministério das Cidades. Examinar-se-á, assim, em que medida o programa foi bem sucedido em atender um de seus principais objetivos: geração de demanda efetiva num contexto de crise.

O PMCMV, apesar de focalizar como público-alvo aquele de menor renda, no qual se concentra quase 90% do déficit habitacional brasileiro, beneficiou fortemente os segmentos sociais de maior renda, mostrando que o programa possui certos limites quanto ao caráter social. De acordo com os dados analisados, a divisão regional dos empreendimentos não manteve as metas previstas. Além disso, após alguns anos de vigência, o programa produziu números bem inferiores aos anunciados, principalmente na faixa renda mais baixa, de zero a três salários mínimos. Vale destacar que o sucesso desta política pública e, portanto, a efetiva redução do déficit, deve ter em consideração o conceito mais amplo de habitação, que se distingue da simples ideia de unidade habitacional e inclui o acesso a um aparato urbano de qualidade e acesso a serviços como abastecimento de água, rede de esgoto, coleta de lixo, rede elétrica, transporte público, entre outros (ROYER, 2009).

O grande aumento do crédito e dos subsídios imobiliários e a falta de planejamento urbano, estimulados pelo PMCMV, ajudam a reforçar a valorização imobiliária e a aumentar a segregação urbana, colocando a população de baixa renda às margens das cidades, ausentes de infraestrutura mínima necessária para uma moradia digna.

## **CAPÍTULO 1**

### **HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL**

É de suma importância um resgate histórico das políticas habitacionais para que se contextualize o cenário atual da problemática habitacional. Com intenção de facilitar o entendimento do desafio que o atual governo enfrenta, verificaremos qual foi o papel dos governos brasileiros anteriores no direcionamento das políticas habitacionais, principalmente para a camada mais pobre da população, através de recortes históricos.

A questão da habitação sempre foi uma problemática importante no Brasil. Porém, ao longo dos anos, este problema foi visto e tratado de formas diferentes pela sociedade e pelo poder público. No início da colonização do Brasil, havia concessões de terras das sesmarias para senhores de escravos e fazendeiros ocupar e executar a produção agrícola. A mercantilização da terra se iniciou em 1850 com a Lei de Terras que a tornou propriedade privada e passou a afetar, sob a lógica capitalista, a forma como as relações sociais se refletem no espaço. A ampliação do mercado imobiliário como frente de acumulação ganha corpo com a expansão da urbanização que se dá mais fortemente a partir da proclamação da República.

#### **1.1. De 1930 a 1964 – Os IAPs, a Fundação Casa Popular e a Lei do Inquilinato**

O direcionamento recente da política habitacional reflete soluções para a questão da moradia que tiveram início no final do século XIX, quando grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo começaram a experimentar um rápido crescimento populacional, influenciado pela imigração de estrangeiros, sem que a oferta de domicílios acompanhasse esse crescimento da demanda e, posteriormente, com a industrialização e o processo de urbanização pós 1930, pondo o Estado em alerta da necessidade de se investir em infraestrutura e construção de conjuntos habitacionais, por conta do progressivo aumento do déficit habitacional. Até aquele período o financiamento habitacional no Brasil era praticamente responsabilidade da iniciativa privada (AGUIAR, 2013; FGV Projetos, 2007).

A produção habitacional brasileira, durante os primeiros anos da década de 1920, seguia um padrão de acumulação rentista, no qual os investimentos tinham como objetivo os retornos com aluguéis. A urbanização e o aumento do fluxo migratório alimentaram uma valorização imobiliária, tornando os imóveis uma forma atrativa de investimento. Segundo Bonduki (1982), no ano de 1920, apenas 19% das residências eram ocupadas por seus proprietários, sendo que grande parte destes domicílios eram cortiços, cômodos ou

construções precárias alugadas e utilizadas como moradia coletiva, o que tornava 90% da população da cidade inquilina.

O Estado não tinha qualquer participação na provisão de moradias. O setor privado fornecia os diferentes tipos de alojamento para as famílias de baixa renda até os anos de 1930. O parque habitacional era essencialmente composto por casas de aluguel e caracterizado por construção de baixa qualidade e sem atender as normas sanitárias.

Após a revolução de 1930, a crise do modelo agroexportador e a industrialização culminaram no aumento da migração rural-urbana. O rápido processo de urbanização e industrialização sem um planejamento das cidades, da infraestrutura e de um sistema de crédito habitacional agravaram as condições de moradia e obrigaram o governo a intervir no setor, tanto no processo de produção como no mercado de aluguel, mudando a postura até então de não regular a questão da construção, comercialização, financiamento e locação habitacional, deixando-as às livres forças do mercado, que vigoravam até então (BONDUKI, 1998).

As medidas iniciais procuraram regular o mercado de locação por meio da introdução de normas mais rigorosas de construção, higiene e um aparato legal para proteger os direitos dos inquilinos. Entre as medidas mais importantes implementadas pelo governo está a Lei do Inquilinato, criada em 1942, que decretou o congelamento das taxas de aluguel a níveis de Dezembro de 1941 por dois anos, afetando as margens de lucro dos proprietários, desestimulando o investimento em imóveis e regulamentando as relações entre locadores e inquilinos (BONDUKI, 1998).

Juntamente com combater o aumento nos preços dos aluguéis, a medida implicava uma intenção política para desestimular o interesse no mercado de arrendamento e incentivar o investimento para impulsionar o desenvolvimento da indústria. Porém, tal ação não foi eficaz, uma vez que agiu sobre a regulação automática do mercado, inibiu a oferta de novas moradias, e aumentou o número de despejos. Desse modo, na medida em que o custo do aluguel pressionava o salário de grande parte dos assalariados, estes foram estimulados e forçados a instalar-se fora da cidade, em lotes desprovidos de qualquer equipamento urbano, e a autoconstruir sua moradia com as pequenas economias eventuais. Surgiam, assim, as favelas e a marginalização da população de baixa renda (SILVA, 1997).

A criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) também foi uma medida importante na questão habitacional uma vez que um decreto, em 1937, permitiu o direcionamento de parte de seus recursos – provenientes do depósito compulsório das empresas e trabalhadores para o pagamento futuro de aposentadorias e

pensões futuras - para o financiamento habitacional. Apesar de um mecanismo importante para captação de recursos que poderiam ser investidos no financiamento habitacional em um primeiro momento, as reservas dos IAPs foram declinando e deixando de ser aplicadas em habitação. Embora tenha contribuído, os resultados dos recursos das carteiras dos IAPs não foram tão significativos para o combate ao déficit habitacional brasileiro (BONDUKI, 1998).

Outra medida criada pelo governo, na tentativa de facilitar o acesso à moradia para a população de baixa renda foi a criação da Fundação Casa Popular (FCP), em 1946, durante o governo Dutra. A intenção era estimular a oferta de novas habitações, por meio do financiamento da construção e aquisição de imóveis. No entanto, por causa da escassez de recursos, que vinham da União, a fundação só foi capaz de financiar 18000 unidades durante seu período de existência, entre 1946 e 1964, não sendo capaz de fazer frente ao déficit habitacional crescente na época. Apesar deste pequeno resultado no combate ao problema de moradia, a FCP foi o primeiro órgão nacional destinado à construção de casas para a população de baixa renda, sendo, portanto, a primeira medida de política pública habitacional propriamente dita (BONDUKI, 1998).

A produção estatal de moradias para os trabalhadores, através de medidas como a Fundação Casa Popular e as carteiras prediais dos IAPs, representou o reconhecimento oficial de que a questão habitacional requeria indispensavelmente a intervenção do poder público, uma vez que o investimento privado teria interesses diferentes para a valorização de seu capital. (BONDUKI, 1998).

Com o crescente número de pessoas vivendo em subúrbios e o aumento no número de assentamentos irregulares nas cidades, o processo de industrialização veio a consolidar as periferias como local de moradia da população de baixa renda. Já no início da década de 1950, as necessidades habitacionais, que não levavam em conta as favelas e cortiços que se alastravam pelas cidades brasileiras, eram estimadas em 3,6 milhões de moradias. A ausência de um mecanismo de crédito imobiliário que fosse capaz de articular a oferta e a demanda dos recursos necessários para se realizar um investimento habitacional durante todo o período anterior a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) fazia com que a obtenção do crédito se desse de maneira individual e privada, colocando a população de baixa renda à margem deste sistema de acesso à moradia (FGV, 2007).

## 1.2. Sistema Financeiro de Habitação – criação, auge e declínio

Em 1964, já durante o governo militar, surgiu, pela Lei 4.380/64, o Banco Nacional da Habitação, como órgão responsável por orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O objetivo da criação deste sistema era facilitar o acesso da população ao crédito imobiliário, atuando no combate ao déficit habitacional crescente, da ordem de sete milhões de domicílios (MARQUES, 2005), tendo em vista a intensificação dos processos de urbanização e aceleração do crescimento demográfico. Nas palavras de Bonduki (2008, p. 72):

“Foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases da sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento, capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer” (BONDUKI, 2008, p.72).

A criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) teve objetivo de instituir um órgão responsável por operacionalizar o sistema de concessão de crédito habitacional, orientando e disciplinando a habitação no país, desempenhando também a função de prestador de última instância do SFH, garantindo a liquidez e a confiança do sistema. Para sua sustentação financeira, o sistema possui duas principais fontes de recursos próprios utilizadas na concessão do crédito para a produção habitacional: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – criado por meio da Lei 5.107/66, instrumento de poupança compulsória mensal, realizada pelo empregador em favor de seu funcionário, no valor de 8% do valor dos salários - um fundo de indenizações trabalhistas cuja arrecadação foi destinada à concessão de crédito à habitação e ao financiamento do saneamento básico e infraestrutura urbana – e as cadernetas de poupança, cujos recursos são captados de forma voluntária, compondo assim o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (FGV, 2007).

O mercado habitacional foi organizado em três segmentos: o **mercado popular**, para famílias possuíam renda de um a três salários mínimos; o **mercado econômico**, direcionado às camadas de renda familiar entre três e seis salários mínimos; e o **mercado médio**, para famílias de rendas mais altas, acima de seis salários mínimos (AZEVEDO, 1982). E segundo Shimbo (2010, p. 64) cada nível de renda ficava “[...] sob responsabilidade de um agente promotor específico e regulado por legislação própria”.

“A chamada ‘faixa de mercado’, destinada às camadas da população que poderiam se constituir em ‘sujeitos de crédito bancário’ (que ganhavam, portanto, acima de seis salários mínimos), estava inteiramente a cargo da atuação privada, sem participação direta das agências estatais, e era financiada pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – como destaca Arretche (1990). Para as faixas de renda inferiores a essa, a promoção era especialmente pública, centralizada no BNH e nas Companhias Habitacionais (COHABs), financiada com recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). Nessa fatia de mercado, o setor privado entrava apenas na produção das unidades habitacionais, ou seja, a construção em si, e todas as demais fases, notadamente, a promoção imobiliária, eram centralizadas nas agências estatais” (SHIMBO, 2010, p. 64).

O “equilíbrio” do SFH era consequência do retorno de suas aplicações, isto é, do pagamento das prestações pelos mutuários. Assim, a capacidade dos tomadores em fazer frente a seus empréstimos corrigidos com juros e correção monetária era, portanto, uma variável muito importante. Não surpreende, então, que os recursos do SFH fossem direcionados – como foram – para a parcela da população de maior renda, com maior crédito na praça e capacidade de honrar seus compromissos. Conforme apresenta Maricato (1987), o BNH acabou por privilegiar a população de maior poder aquisitivo, desconsiderando o real quadro de carências dos trabalhadores de baixa renda maioria da população brasileira.

Segundo Royer (2009), o BNH financiou, ao longo de sua existência, a produção de 4,46 milhões de unidades habitacionais, sendo que deste total, apenas 33,6% foram destinadas para as faixas de renda de um a três salários mínimos, que caracterizam o segmento de mercado popular, conforme a tabela 1 abaixo.

**Tabela 1 – Número de financiamentos concedidos pelo BNH entre 1964 e 1986, por segmento de renda.**

Mercado Popular	Programas Tradicionais - COHABs	1.235.409	27,7%
	Programas Alternativos (1)	264.397	5,9%
	<b>Total</b>	1.499.806	33,6%
Mercado Econômico	Cooperativas	488.659	10,9%
	Outros Programas (2)	299.471	6,7%
	<b>Total</b>	788.130	17,6%
Mercado Médio	SBPE	1.898.975	42,5%
	Outros Programas (3)	280.418	6,3%
	<b>Total</b>	2.179.393	48,8%
<b>Total SFH</b>		4.467.329	100,0%

Fonte: Royer, 2009, p. 65

Definitivamente, a aplicação de recursos na chamada faixa de interesse social não foi a prioridade adotada pelo SFH/BNH. Tal fato, segundo Albuquerque (1986) ocorreu devido a dois fatores básicos:

a) os recursos são captados a custo elevado exigindo uma taxa de remuneração superior à capacidade de pagamento das famílias de baixa renda;

b) as unidades habitacionais dirigidas às famílias de renda mais elevada são mais atrativas do ponto de vista econômico-financeiro, garantindo taxas de remuneração mais elevadas.

Para Bolaffi (1977), a única maneira de enfrentar o déficit habitacional da camada mais pobre da população, que ganhava até três salários mínimos, seria por meio de fortes subsídios governamentais, dada as dificuldades que este grupo tinha em contrair empréstimos para o financiamento habitacional. Como consequência, o BNH acabou por excluir grande parte da população de menor renda da política de crédito e também de sua participação nas cidades, obrigando-os a se instalar nos subúrbios e periferias, desprovidos de saneamento básico, saúde e educação (AZEVEDO & ANDRADE, 2011; MARICATO, 1987)

O custo dos recursos do SFH era incompatível com a capacidade de pagamento da população de baixa renda, submetida ao “arrocho salarial”, à instabilidade do emprego e a uma inserção sempre precária no mercado de trabalho (MATTOSO, 1995). Tais compressões salariais podem ser consideradas fator determinante de parte do “fracasso” da política habitacional direcionada ao mercado popular, uma vez que as famílias de baixa renda não dispunham de poupança suficiente nem de condições para enfrentar a correção monetária nos pagamentos das prestações, o que acarretou em um grande aumento da inadimplência do sistema e na exclusão desta população da política habitacional (FERREIRA, 2004).

A análise do SFH e do BNH fornece um exemplo muito adequado da modernização excludente [...] essa política foi fundamental para a estruturação de um mercado imobiliário de corte capitalista [...] Combinando investimento público com ação reguladora, o Estado garante a estruturação de um mercado imobiliário capitalista para uma parcela restrita da população, ao passo que para a maioria restam as opções das favelas, dos cortiços ou do loteamento ilegal, na periferia sem urbanização de todas as metrópoles. (MARICATO, 2001, p. 46).

Houve então certo esvaziamento e uma crise do SFH, sobretudo devido à perda do dinamismo das COHAB, que se tornavam financeiramente frágeis devido à inadimplência causada, principalmente, pela perda do poder de compra do salário mínimo, situação que atingia seus principais mutuários, oriundos das camadas pobres (Tabela 2). Isso fez com que

os financiamentos passassem a ser, cada vez mais, destinados às famílias de classe média, uma vez que os juros para essa camada eram mais altos e o índice de inadimplência, se comparado com o das classes mais pobres, era menor.

**Tabela 2 – Evolução da inadimplência das COHAB – Brasil – 1971-1974.**

<b>Ano (posição do 4º Trimestre)</b>	<b>% de Habitações com atraso</b>	<b>% de Habitações com mais de 3 meses de atraso</b>
1971	50	30
1972	54	25
1973	54	28
1974	70	30

Fonte: Banco Nacional de Habitação (BNH) – Carteira de Operações de Natureza Social, Serviço de Estatística e Informações. Apud Maricato (1987).

O momento político do Brasil era da luta popular pelas eleições diretas para Presidente e pela Constituinte, contra a ditadura militar, sendo que a oposição ao BNH e, mais amplamente, o caráter financeiro do SFH, se inseria neste combate, dado que o sistema estava diretamente associado ao regime autoritário. Neste momento, organizou-se, de um lado, o movimento de moradia e dos sem-terra (urbano), que reunia os que não conseguiam ter acesso ao financiamento da casa própria e, por outro, o Movimento Nacional dos Mutuários constituído pelos mutuários de baixa renda e classe média, incapazes de pagar a prestação da sonhada casa própria. A aclamação por mudanças e as críticas ao SFH/BNH faziam parte do discurso de ambos os grupos (BONDUKI, 2008).

Com o fim do regime militar, em 1985, havia uma expectativa de que todo o SFH, incluindo o BNH e seus agentes promotores públicos, as COHAB, fossem reestruturados, de modo a surgir uma nova política habitacional para o país. No entanto, o que se viu foi a extinção do BNH em 1986, sem qualquer resistência, sendo incorporado pela Caixa Econômica Federal.

Com o fim do BNH, podemos afirmar que ocorre uma desarticulação e desestruturação da política urbana no país, podendo-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação. Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, o que caracteriza descontinuidade e ausência de qualquer estratégia para enfrentar o problema.

(BONDUKI, 2008). Veremos a seguir as principais medidas adotadas após a extinção do BNH no que se refere ao combate ao déficit habitacional para famílias de baixa renda.

### **1.3. O período pós-BNH**

As propostas de políticas habitacionais da década de 1990 devem ser vistas à luz da crise e desmontagem parcial do sistema anterior de provisão de habitação no país. Instituído pelo governo dos militares, o BNH (1964) e, mais tarde, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) produziu quase cinco milhões de novas habitações em pouco mais de 20 anos de funcionamento, um número considerável, principalmente se comparado aos regimes anteriores de promoção de habitação pública no país (Institutos de Aposentadoria e Pensão, ou IAPs; Fundação da Casa Popular, ou FCP) (ANDRADE & AZEVEDO, 1982; BONDUKI, 1998; MELO, 1992).

O setor habitacional brasileiro encontrava-se em uma situação delicada: de um lado a enorme retração dos financiamentos, por conta do rombo do SFH causado pelos saldos residuais dos contratos, assumidos pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e por outro lado, o aumento da pobreza nos anos de 1980 e 1990 evidenciava ainda mais a situação precária das habitações das famílias. Segundo Bonduki (2008), a solução seria uma intervenção do governo, com recursos de outras origens, em parceria com a sociedade.

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

A incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal tornava a questão habitacional dependente de uma instituição financeira, com paradigmas tradicionais de um banco comercial, que tem por objetivo a busca de retorno do capital aplicado. Desta forma, a implementação de programas de habitação voltados à população de baixa renda ficou ainda mais restrito, uma vez que para tal grupo a lógica capitalista do lucro empresarial não deveria prevalecer fazendo-se necessários subsídios governamentais que facilitassem o acesso ao mercado de crédito para financiamento e produção da moradia (SHIMBO, 2010).

O governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, retomou os financiamentos habitacionais com recursos do FGTS foram retomados, depois de alguns anos de paralisação.

Assim como nos governos anteriores, a maior parte dos financiamentos ocorridos neste governo foi com recursos do FGTS. Alguns programas habitacionais criados durante o governo FHC foram a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativa, voltados para pessoas físicas e o Programa de Apoio à Produção, para os construtores de iniciativa privada e o Pró-Moradia, que visava à urbanização de áreas precária, destinado ao setor público. No ano de 1999 foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que retomaria a utilização dos recursos do FGTS, procurando o arrendamento ao demandante final com renda de três a seis salários mínimos (CARDOSO, 2003).

A tabela 3 nos aponta um panorama geral dos programas habitacionais propostos durante o governo FHC, entre 1995 e 2003, ressaltando os valores contratados e o número de unidades habitacionais financiadas.

**Tabela 3 – Contratações do FGTS por Programa (Valor Absoluto e número de Unidades Habitacionais financiadas %) – Brasil – 1995-2003.**

Programa/Modalidade		Valor Contratado (em Milhões R\$)	%	Número de Unidades habitacionais (em mil)	%
PAR		2.344	10,52	106	6,3
Pró-Moradia		884	3,97	-	-
Apoio à Produção		55	0,25	4	0,2
Carta de Crédito Associativa		4.109	18,4	180	10,7
Carta de Crédito Individual	Aquisição de imóvel usado	9.284	41,7	523	31,2
	Material de Construção	2.095	9,4	567	33,8
	Aquisição de imóvel novo	1.418	6,4	74	4,4
	Outros	2.086	9,4	222	13,2
Total		14.883	66,8	1.386	82,7
<b>TOTAL</b>		<b>22.275</b>	<b>100</b>	<b>1.676</b>	<b>100</b>

Fonte: Bonduki (2008).

Como podemos verificar a partir da análise da tabela acima, os Programas de Carta de crédito foram os que mais receberam recursos do FGTS, correspondendo a mais de 85% do total destinado ao setor de habitação entre 1995 e 2003. Dentro deste quadro, o volume de recursos destinados à aquisição de imóveis usados foi o maior, próximo a 10 bilhões de reais.

Esta modalidade de financiamento é tida como um programa de baixo impacto socioeconômico, uma vez que não gera empregos e não fomenta a atividade produtiva.

Para Bonduki (2008), o destaque das modalidades de financiamento para aquisição de imóvel usado e financiamento de material de construção estão associadas à visão bancária no de financiamento habitacional, trazida pela CEF como agente operacional destes recursos. Assim, há continuidade na segregação das famílias que tem condições de oferecer garantias de pagamento destes empréstimos e das demais famílias, colocadas à margem do sistema de crédito habitacional, fato este que já vinha ocorrendo em governos anteriores. Ainda segundo esse autor, a implantação de tais programas trouxe poucos avanços no que se refere ao combate do déficit habitacional brasileiro, principalmente para a população de menor renda. Como podemos visualizar na tabela 4, representando o direcionamento dos recursos dado pelo governo federal entre as faixas de renda, houve uma manutenção das características das políticas habitacionais no Brasil, atendendo principalmente à população de média renda em detrimento das famílias de menor renda. Ou seja, não há um direcionamento correto dos recursos, tendo em vista a maior concentração do déficit habitacional na população que auferem ganhos de até três salários mínimos. Tal faixa da população recebeu apenas 8,5% do total dos recursos dos programas habitacionais durante o governo FHC, enquanto as famílias que ganham mais de cinco salários mínimos receberam quase 80% do direcionamento dos recursos.

**Tabela 4 – Contratações do FGTS por Faixa de Renda (em %) – Brasil – 1995-2003.**

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

Fonte: Bonduki (2008).

Para Valença (2001), o Estado se ausentou de suas responsabilidades na questão de promover políticas habitacionais para a população de baixa renda, sendo que durante os governos de FHC I e II priorizou soluções de mercado, apenas alocando recursos do FGTS para atender aquelas famílias que tinham capacidade de pagar seus financiamentos,

continuando por marginalizar a massa de trabalhadores, que na tentativa de resolver seu problema habitacional procura a autoconstrução de moradias, que em sua maior parte acabam sendo inadequadas e em regiões sem qualquer tipo de saneamento básico e infraestrutura. O Estado não interviu de modo a subsidiar e favorecer a camada pobre da população e há um interesse de mercado neste “descaso” do governo, nas palavras de Maricato:

“[...] se o Estado faz ‘vistas grossas’ a esse universo de clandestinidade, é porque é a forma que encontra de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas concretas que a massa de trabalhadores urbanos, e a massa pobre, desempregada, tem de habitação. É uma forma de viabilizar o corte entre a provisão capitalista, assegurando para a primeira os recursos financeiros disponíveis. É uma forma ainda, também, de viabilizar a reprodução barata da força de trabalho” (Maricato, 1987, p.31)

De maneira geral, o governo FHC pouco avançou positivamente no combate ao déficit habitacional, particularmente nos segmentos de baixa renda. A exigência de retornos financeiros para os empréstimos continuava por privilegiar o atendimento das camadas de renda média, capazes de honrar o pagamento de suas hipotecas, dentro da política habitacional no Brasil. Segundo Bonduki (2008, p. 50) “entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foi destinado a famílias com renda superior a cinco salários mínimos, sendo que apenas 8,47% dos recursos foram destinados para a baixíssima renda (até três salários mínimos)”, onde se concentravam, na época, 83,2% do déficit quantitativo.

Luis Inácio Lula da Silva foi eleito o Presidente da República em 2003. Sua afiliação ao Partido dos Trabalhadores (PT) e seu passado como metalúrgico, pertencendo à camada menos favorecida da população, trazia junto com sua eleição muita especulação sobre seu novo governo. As expectativas eram de que ele iria quebrar com a orientação econômica estabelecida pelo Plano Real. Avanços também eram esperados na área de habitação. No entanto, Lula optou por seguir um caminho mais cauteloso, introduzindo alterações aos poucos. O Plano Real com o controle da inflação e restrição de gastos públicos continuou a fazer parte da forma de atuar do governo. Na área habitacional, programas que se iniciaram durante o governo FHC também foram mantidos, embora algumas modificações tenham sido introduzidas.

Um novo ministério foi criado – o Ministério das Cidades, um rompimento com a tradição federal de uma abordagem segmentada da questão urbana, pois passara a tratar desta questão incluindo a regularização da terra, habitação, saneamento e transportes, sendo um marco para a reforma do sistema de provisão de habitação no país.

O governo Lula continuou a operar os programas financiados com recursos do FGTS, como as Cartas de Crédito, que foram direcionados a uma população com certo poder aquisitivo, geralmente aqueles que ganham de cinco a dez salários mínimos. Além disso, o governo criou novos programas financiados com recursos da União voltados para os mais pobres. Segundo o Ministério das Cidades, de 2003 a 2006, cerca de 30 bilhões de Reais foram gastos em habitação social. As fontes de financiamento eram o orçamento, FGTS e outros recursos controlados pelo governo. Além disso, cerca de nove bilhões de reais foram canalizados para financiamento habitacional para mutuários de classe média. Os subsídios para habitação social aumentaram de 468 milhões de reais em 2002 para quase um bilhão de reais em 2004. Não obstante, tal como no caso do governo de Fernando Henrique Cardoso, a quantidade de recursos que foram alocados para programas de habitação beneficiaram as famílias mais abastadas em detrimento das camadas mais pobres da população.

Por exemplo, entre 2003 e julho de 2005, o Programa Cartas de Crédito (financiado pelo FGTS) investiu R\$ 7,4 bilhões; todos os programas financiados com verbas governamentais – voltados à população de baixa renda - moveram um gasto de R\$ 2,1 bilhões no mesmo período. O programa PAR, de arrendamento residencial, financiado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), destinou R\$ 2,3 bilhões. Isto traz a produção de 542 conjuntos habitacionais com 88.611 unidades habitacionais (Ministério das Cidades, 2005).

De todo modo, o governo Lula fez um esforço sem precedentes para atingir os grupos mais pobres, seja introduzindo pequenas alterações em programas existentes ou criando novos, e, portanto é tratado como um ponto de inflexão na política habitacional no Brasil. Anteriormente a esse período, essas políticas vinham seguindo uma trajetória problemática - exemplificado através da extinção do Banco Nacional da Habitação.

O que se observou foi um papel mais claramente definido para o Ministério Cidades e para o Conselho Nacional das Cidades, levando a uma política elaborada sobre o desenvolvimento urbano e controle social. Investimentos em habitação também aumentaram de R\$ 7 bilhões em 2002 para R\$ 62 bilhões em 2009. O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) aplicou um total de R\$ 1,7 bilhão em 2002, que chegou a R\$ 33 bilhões em 2009. Os grupos de baixo rendimento, que compõe a maioria do déficit habitacional brasileiro, receberam 32% dos investimentos em 2002, chegando a 77% em 2007 e, posteriormente, estabilizado para 64% em 2008 e 2009 (ABECIP, 2007).

A estruturação da política habitacional do governo Lula deu-se a partir do Projeto Moradia, iniciado em 1999, ainda no governo FHC, quando da aprovação de importantes leis e criação do Ministério das Cidades (MCidades). A nova política procura resgatar as

reivindicações dos movimentos pela moradia e reforma urbana à luz da criação do Sistema Nacional de Habitação, pela lei federal 11.124 de 2005, que estabeleceu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Uma política de subsídios habitacionais e instrumentos que facilitassem o acesso a terra e combatessem a especulação fundiária estavam dentre as reivindicações populares (BRASIL, 2011) e tem como objetivo maior a implantação de “políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda” (BRASIL, 2005). Seria mais um esforço do governo para combater o problema da habitação.

O Ministério das Cidades coordenou a elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH), que deveria ser implementada e gerida pela Secretaria Nacional de Habitação. Dentro desse sistema podemos destacar dois subsistemas, que enxergam o mercado de forma diferente: a habitação de interesse social e a habitação de mercado. Desta forma, o acesso à habitação é regulado de uma maneira para aqueles que necessitam de subsídios para adquirir a casa própria e de outra forma para aqueles que têm maiores condições de arcar com os financiamentos. Segundo Maricato (2005), a proposta desta divisão:

é relativamente simples e óbvia, apesar de original: ampliar o mercado privado (restrito ao segmento de luxo) para que este atenda a classe média, e concentrar os recursos financeiros que estão sob gestão federal nas faixas de renda situadas abaixo dos 5 salários mínimos [...] onde se concentra 92% do déficit habitacional e a grande maioria da população brasileira. (MARICATO, 2005, p. 1)

Para a sustentação dos subsídios necessários ao Subsistema de Habitação de Interesse Social foram reservados recursos do FGTS e do recém-criado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, além de recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), todos esses recursos públicos ou geridos pelo poder público, direcionados à população de menor renda, de um a três salários mínimos (BRASIL, 2004).

Já o subsistema de mercado deve se sustentar pela captação de recursos disponíveis no mercado, como as cadernetas de poupança do SBPE e também por meio dos novos instrumentos do mercado de capitais trazidos pelo Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), como os títulos securitizados lastreados pelos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI's), com objetivo central de promover o setor imobiliário brasileiro (BRASIL, 2004).

Apesar dos esforços institucionais do Governo Federal em fazer a habitação de interesse social se inserir de fato na dinâmica imobiliária, segundo Rolnik e Nakano (2009),

em 2007, dos 500 mil contratos de financiamento imobiliário (incluindo recursos do SBPE e FGTS) celebrados, apenas 10% se destinaram a construções novas, produzidas no mercado formal para famílias com renda de até três salários mínimos.

A alteração do cenário econômico e a melhora dos indicadores fizeram com que as iniciativas do governo Lula, voltadas para promover o mercado imobiliário, passassem a surtir efeito. Diversas empresas que centravam suas ações em faixas de renda mais alta, promoveram mudanças de forma a expandir seu mercado para a classe média. Tal movimento pode ser explicado também pelo aumento do poder de compra de parte da população beneficiada pelos reajustes do salário mínimo realizados pelo governo. Além disso, várias empresas da construção civil promoveram abertura de capital e passaram a arrecadar vultosos recursos no mercado externo. A combinação desses fatores deu origem a um forte crescimento da procura por novos terrenos e, como consequência, à aceleração dos preços. Tal processo, cujo ápice se deu em 2007 e 2008, chegou a ser chamado de boom imobiliário (BONDUKI, 2009).

É possível argumentar, portanto, que uma combinação de fatores beneficiou o setor da construção civil que se constitui em um dos carros chefes do crescimento econômico experimentado pelo Brasil entre 2003 e 2008. Tal processo, contudo, foi abruptamente interrompido pela eclosão da crise financeira em 2008 e, como parte do pacote de medidas destinado a combater os efeitos da crise, o governo lançou, em março de 2009, o “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), com o projeto ousado de construir um milhão de moradias em apenas dois anos, objetivo este ampliado com a segunda fase do programa. Como afirma Maricato (2009 – s/ p.)

“O Pacote Habitacional lançado pelo Governo Federal em abril de 2009 – Minha Casa Minha Vida (MP n. 459, 25/03/2009) - pretende financiar a produção de moradias para, antes de mais nada, minimizar o impacto da crise internacional sobre o emprego no Brasil. A prioridade é essa e ela não é pouco importante, ao contrário, ela é emergencial” (MARICATO, 2009, s/ p.)

Para Bonduki (2009), o PMCMV também pode ser considerado um “pacote” habitacional, fruto da disposição do governo em manter o nível de aquecimento do setor da construção civil, que, como foi argumentado, passava por um período de franco crescimento. Para o autor, a crise abortou o processo de gestação de uma política habitacional de longo prazo que vinha sendo formatada no Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

## 1.4. Conclusão

Neste primeiro capítulo realizou-se um breve resgate histórico da política habitacional do Brasil, evidenciando a origem do problema habitacional, assim como as principais ações e programas governamentais neste setor e a forma como se procurou combater o déficit habitacional no país, destacando as políticas públicas de moradia, direcionadas, principalmente, à população de baixa renda. Procurou-se contextualizar o cenário atual da problemática habitacional, com intenção de facilitar o entendimento do desafio que o atual governo enfrenta. Este capítulo tratou desde a década de 1930, quando a crise do modelo agroexportador e a industrialização culminaram no aumento da migração rural-urbana, sendo que o rápido processo de urbanização e industrialização sem um planejamento das cidades, da infraestrutura e de um sistema de crédito habitacional agravaram as condições de moradia e obrigaram o governo a realizar as primeiras intervenções no setor, passando pela criação do Banco Nacional de Habitação – BNH (1964), o qual financiou, ao longo de sua existência, a produção de 4,46 milhões de unidades habitacionais, sendo que deste total, apenas 33,6% foram destinadas para as faixas de renda de um a três salários mínimos. Cobrimos também a extinção do BNH em 1986, quando suas atribuições passaram a ser desenvolvidas pelo Banco Central do Brasil, pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério da Fazenda, entrando na década de 1990, quando houve quase uma total desarticulação dos governos para com a política urbana, até chegarmos a medidas mais recentes.

Podemos destacar a criação do Ministério das Cidades, em 2003, que ficou responsável pela Política Nacional de Habitação, tendo como instrumentos o Sistema Nacional de Habitação e, principalmente o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), seu carro-chefe. O PMCMV se propôs a viabilizar o acesso à habitação para a população menos favorecida, através de taxas de juros abaixo das praticadas pelo mercado para o financiamento do imóvel, além de subsídios ao acesso à moradia, procurando resgatar o conceito de habitação por interesse social, momento em que o Estado brasileiro voltou a pensar em política habitacional. No capítulo seguinte discutiremos o papel do Programa Minha Casa Minha Vida enquanto política habitacional, isto é, sua efetividade no enfrentamento do déficit de moradias. Para isto, trataremos uma evolução deste indicador ao longo dos anos que antecederam a criação e a prática do programa e confrontaremos tais dados com os resultados quantitativos de produção habitacional realizados pelo PMCMV, observando se o objetivo do programa de viabilizar o acesso à habitação para a população de menor renda vem sendo alcançado.

## **CAPÍTULO 2**

### **O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENQUANTO POLÍTICA HABITACIONAL**

A natureza dos problemas habitacionais costuma ser entendida a partir de estimativas do déficit habitacional, um conceito que pode ser interpretado como o crescimento da demanda por financiamento habitacional sem a contrapartida da expansão da oferta de crédito. O objetivo deste capítulo é entender as diferentes metodologias por trás do cálculo do déficit habitacional no Brasil e também apresentar as estimativas deste indicador para o ano de 2008, no estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (FJP), por Unidades de Federação, por Regiões Metropolitanas e por faixa de renda, com a função de corroborar com a argumentação do presente trabalho sobre a necessidade do Estado ser agente promotor de políticas de habitação social para a população mais carente.

Portanto, realizaremos um levantamento da evolução do déficit habitacional brasileiro ao longo dos anos que antecederam à criação e prática do Programa Minha Casa, Minha Vida, marcados pela ineficiência das políticas habitacionais precedentes no enfrentamento do déficit habitacional, conforme mostrado no capítulo um, tanto para a reposição das moradias inadequadas, como também para atender ao fluxo de novas demandas por moradias.

A função deste indicador é orientar e direcionar os agentes públicos responsáveis pela política habitacional na elaboração de programas capazes de suprir a demanda explicitada pelo indicador nas distintas esferas de governo: municípios, Distrito Federal, estados e União. Assim, avaliaremos de que forma se deu o estabelecimento das metas de financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida, como de fato tem se distribuído os recursos financeiros e a construção dos imóveis. Com isso faremos uma análise para averiguar se os recursos estão sendo alocados nas regiões e nas faixas de renda que apresentam maiores taxas de déficit habitacional para então discutir o papel do programa enquanto política habitacional para a população de baixa renda, observando, principalmente, a efetiva inserção dessa população no mercado formal de crédito e os seus efeitos sobre a segregação socioeconômica dessa população.

#### **2.1. Déficit Habitacional no Brasil**

A metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro tornou-se referência nacional nessa última década para o cálculo do déficit habitacional. É adotada pelo governo

federal, pela maioria dos governos estaduais, por governos municipais, redes acadêmicas nacionais, universidades, centros de pesquisas e entidades profissionais. A FJP, a partir de meados de 1990 se utiliza das bases de dados de pesquisas domiciliares produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): dados do Censo Demográfico e de dados secundários da PNAD para chegar a um número de famílias que necessitam de uma nova moradia e, desde então, tal metodologia vem sendo aprimorada.

Estudos como o da Fundação João Pinheiro – FJP (BRASIL, 2011) atestam que, no Brasil, existe um expressivo déficit habitacional envolvendo, principalmente, as famílias de baixa renda. Esse déficit, que é tanto qualitativo quanto quantitativo, ocorre uma vez que o aumento populacional nos municípios é superior à oferta de infraestrutura e moradia adequadas.

Embora a metodologia da FJP seja de grande utilidade para se avaliar certa carência geral de domicílios nos municípios, estados, região ou no país como um todo, o déficit habitacional nunca permitiu a realização de uma análise ao nível do setor censitário, ou seja, um cálculo mais detalhado intramunicipal, bem como estimar uma demanda nova por habitação em função da dinâmica demográfica própria, do ciclo de vida dos indivíduos e do processo de formação de novos arranjos familiares.

Para superar tais lacunas da metodologia do déficit habitacional e para estimar as necessidades de financiamento de novas moradias, num contexto de déficit ou não déficit, é que foi criada a metodologia da demanda habitacional demográfica utilizada pela Caixa Econômica Federal, como agente financiador, que tem necessidade de conhecer a demanda habitacional do país, com o máximo de desagregação geográfica possível, dado que o país passa por profundas mudanças na estrutura etária e na conformação de arranjos familiares.

## **2.2. O conceito de déficit habitacional em diferentes metodologias.**

Há estimativas bastante diferentes do déficit habitacional no Brasil, que variam conforme a metodologia empregada. Além da Fundação João Pinheiro, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e também o Sindicato da Construção Civil de São Paulo (SINDUSCON-SP) juntamente com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) procuram estimar o déficit quantitativo e qualitativo de moradias no Brasil. Muito da discussão em torno da questão do déficit habitacional refere-se às significativas divergências metodológicas existentes entre as diversas alternativas de mensuração. Todavia, todas mostram que milhões de pessoas no país não dispõem de habitações adequadas, sendo em sua grande maioria

famílias de baixa renda. Há famílias que moram em residências não atendidas pelo saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário), mais de uma família coabitando uma única habitação, famílias vivendo em favelas, cortiços, dividindo um único cômodo ou salas comerciais e até embaixo de pontes, indicando que o aumento populacional nestes municípios é maior que a oferta de infraestrutura e moradia disponível à população.

A definição de déficit habitacional adotada pela Fundação João Pinheiro e pelo Ministério das Cidades parte de um conceito mais amplo sobre a questão habitacional, definindo por Necessidades Habitacionais, e é dividida em dois parâmetros distintos e não excludentes: o próprio Déficit Habitacional e a Inadequação de Moradias.

O conceito de Déficit Habitacional, segundo o Centro de Estatística e Informação da Fundação João Pinheiro (CEI/FJP), é mais restrito e intuitivo, sendo caracterizado pela necessidade de construção de novas moradias para solução de problemas sociais e específicos de habitação em certo período do tempo. Já a Inadequação de Moradias está relacionada a problemas na qualidade de vida dos moradores, não havendo necessidade de construção de uma nova habitação, sendo que seu dimensionamento ligado a políticas de melhorias internas dos domicílios já existentes, uma vez que estes não proporcionam condições desejáveis de habitação aos moradores. Os fatores responsáveis pela inadequação das moradias são: adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, carência de serviços de infraestrutura, inadequação fundiária, cobertura inadequada e inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva. (BRASIL, 2011, p.15).

Outra instituição que mede o déficit habitacional é o IPEA, cuja metodologia baseou-se em Gonçalves (1997). Essa metodologia é muito próxima a da Fundação João Pinheiro. Contudo:

(...) tenta evitar níveis desnecessários de discricionariedade na fixação de critérios de quantificação, avaliando os componentes do déficit menos sujeitos a distorções relacionadas à heterogeneidade das condições socioeconômicas observadas nas diferentes regiões do país. (GONÇALVES, 1997, p.104).

Nessa visão, o déficit habitacional compreende duas dimensões: (i) **a inadequação estrutural**, composta pelos domicílios improvisados, pelas moradias rústicas (com paredes inadequadas) e pelos cortiços – os cômodos cedidos ou alugados não rústicos; e (ii) **a coabitação**, a existência de mais de uma família vivendo em um mesmo domicílio. A diferença em relação à metodologia da FJP é que o autor não considera no cálculo do déficit o adensamento excessivo (número de moradores por dormitório) e o comprometimento

excessivo da renda domiciliar com o pagamento de aluguel (MAGNABOSCO & CUNHA, 2012).

Segundo Gonçalves (1997), há certa dificuldade em se incorporar esses dois últimos elementos. Para ele, as questões do adensamento e do comprometimento de renda exigem níveis de arbitrariedade muito altos na definição dos parâmetros. Dessa forma, o autor adota um conceito mais imediato de déficit habitacional, considerando-o como o “núcleo” das necessidades habitacionais. (MAGNABOSCO & CUNHA, 2012).

Uma terceira metodologia de cálculo do déficit habitacional é do Sindicato da Construção Civil de São Paulo (Sinduscon-SP). Segundo o relatório da FGV (2008), realizado para o SINDUSCON-SP, o déficit habitacional é a medida das carências de moradia de uma determinada sociedade, que inclui tanto a falta de habitações como as condições precárias das moradias existentes. Esse conceito busca medir as necessidades de construção, reposição ou melhoria do estoque de moradias segundo critérios objetivos que permitam a comparação intertemporal e regional. (MAGNABOSCO & CUNHA, 2012).

Essa concepção de déficit foi baseada no trabalho da FJP de 1995 e nos estudos de Gonçalves (1997) e de Arriagada (2005). O conceito de déficit empregado pela Sinduscon-SP compreende duas dimensões do problema: (i) **a inadequação** e (ii) **a coabitação**. Segundo FGV (2008), a inadequação é formada pelos domicílios improvisados, pelas moradias rústicas, pelas moradias em favelas (aglomerados subnormais) e pelos cortiços; e a coabitação corresponde à medida indireta de adensamento domiciliar, que se refere às casas onde há mais de uma família morando. (MAGNABOSCO & CUNHA, 2012).

As diferenças conceituais das metodologias apresentadas têm dois efeitos de ordem prática quanto ao déficit habitacional brasileiro: i) levam a estimativas diferentes em termos de valores; e ii) abarcam populações e problemas distintos. (MAGNABOSCO & CUNHA, 2012)

Para este estudo, levaremos em conta apenas o conceito de Déficit Habitacional da FJP.

Este conceito, diretamente associado às deficiências do estoque de moradias, é constituído de quatro componentes: (a) **domicílios precários** – quais sejam rústicos ou improvisados; (b) **situação de coabitação**, compreendendo famílias conviventes com intenção de se mudar ou residentes em cômodos; (c) domicílios cujo valor do aluguel é superior a 30% da renda domiciliar total, caracterizando **ônus excessivo com aluguel** e (d) domicílios em situação de aluguel com mais de três habitantes usando o mesmo cômodo de dormitório, o que caracteriza **adensamento excessivo**. Os domicílios precários correspondem ao que chamamos de reposição de estoque, uma vez que estas habitações precisam ser repostas, dada sua

precariedade ou desgaste de uso. Já a demanda recorrente de coabitação forçada, ônus excessivo ou adensamento excessivo refere-se ao incremento de estoque. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque (BRASIL, 2011, p.19).

Para calcular o déficit habitacional até 2006, a metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro considerou o total das famílias conviventes carentes de moradia. Na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2007, a introdução de duas perguntas ao questionário permitiu a investigação da coabitação mais especificamente, sendo elas “o motivo da convivência” e a “intenção de constituir novo domicílio”. Assim, foi possível evidenciar os cidadãos que certamente enfrentam a situação de carência habitacional, já que nem todas as famílias que coabitam uma mesma residência, o fazem por motivo financeiro. Portanto, utilizaremos os dados estimados para os anos de 2008 e 2010 pela Fundação João Pinheiro, para que possamos delinear o perfil do déficit habitacional brasileiro (BRASIL, 2009).

### **2.3. Componentes do Déficit Habitacional Brasileiro - FJP**

O conceito de Déficit Habitacional segundo a Fundação João Pinheiro foi apresentado inicialmente como constituído de quatro componentes: Habitação Precária, Coabitação Familiar, Ônus Excessivo com Aluguel e Adensamento Excessivo em Domicílios Alugados. Nesse sentido, cabe uma análise do perfil do déficit habitacional brasileiro, avaliando também o comportamento deste índice quanto a esta composição nos diferentes Estados do Brasil, procurando destacar qual componente tem maior peso, uma vez que as características socioeconômicas de cada região condicionam o perfil do déficit, sendo de total importância este mapeamento (BRASIL, 2011, p. 45).

A definição de cada um destes componentes, utilizada pela FJP é:

#### **2.3.1. Habitações Precárias.**

O componente habitações precárias considera em seu cálculo dois subcomponentes: os domicílios improvisados e os rústicos:

- a) Domicílios Improvisados** são aqueles locais e imóveis sem fins residenciais que servem como moradia alternativa (barracas, viadutos, prédios em construção, salas comerciais, carros), o que indica a carência de novas unidades domiciliares.

**b) Domicílios Rústicos** são as casas sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, de taipa não revestida ou de madeira aproveitada, casas cobertas de palha ou sapé. Em decorrência das condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz risco de contaminação por doenças.

### **2.3.2. Coabitação Familiar.**

As famílias conviventes são aquelas que residem no mesmo domicílio com pelo menos outra família com intenção declarada de se mudar. Assim, toda residência que apresente mais de uma família e que essas tenham a intenção de constituir um novo lar é caracterizado como convivente. A identificação dessas famílias foi possível devido à inclusão de um quesito específico na Pnad de 2007.

### **2.3.3. Ônus Excessivo com Aluguel.**

O terceiro componente do déficit habitacional é o ônus excessivo com aluguel. Ele corresponde ao número de famílias urbanas com renda total de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento cujo valor pago como prestação da locação no orçamento domiciliar for superior ou igual a 30% da renda domiciliar. Este indicador é calculado exclusivamente para os domicílios permanentes urbanos. Observa-se que nas pesquisas anteriores essa questão foi considerada inadequação habitacional e não déficit habitacional. Essa posição, porém, foi reavaliada a partir dos cálculos para 2000. Questionou-se o fato de que, para determinada parcela de baixa renda, o aluguel não é uma opção, diferentemente do que ocorre com alguns setores da classe média. Para eles, pagar aluguel em bairros melhores e de mais status é preferível a comprar imóvel em áreas suburbanas de pior localização.

Para ser classificado como domicílio com ônus excessivo com aluguel, portanto, é necessário que este atenda a quatro critérios simultaneamente: seja localizado na área urbana, a renda domiciliar dos moradores deve ser de até 3 salários mínimos, seja alugado e apresente a razão entre valor do aluguel e rendimento domiciliar seja superior a 0,3 (30%).

#### **2.3.4. Adensamento Excessivo de Domicílios Alugados.**

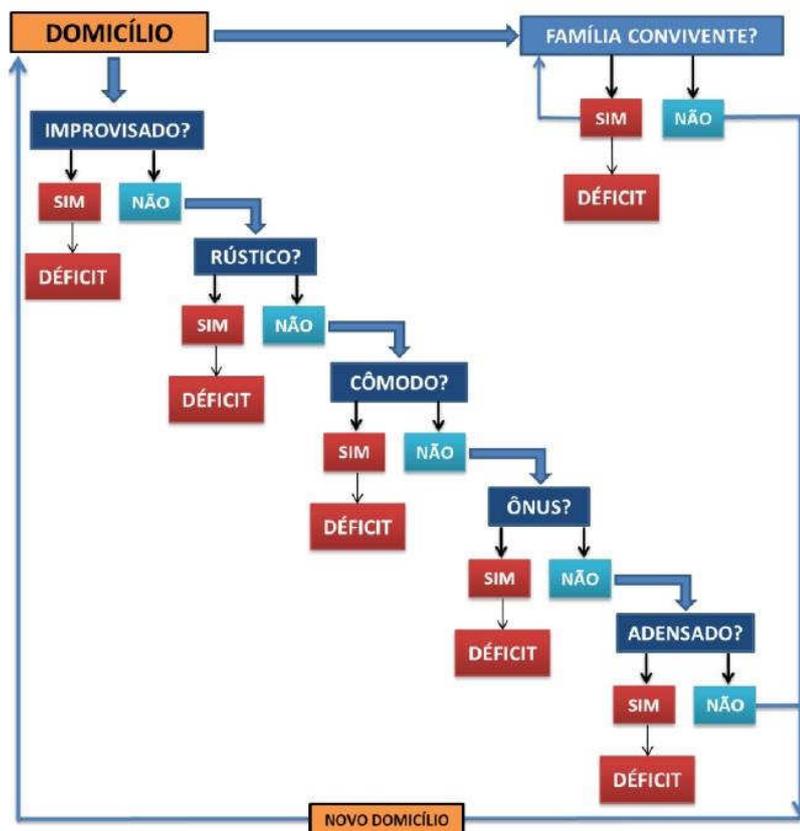
Corresponde às habitações que possuem um número médio de moradores superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem de dormitório em caráter permanente e apenas para os moradores do domicílio.

#### **2.4. A Dinâmica da estimativa do déficit habitacional**

Para o cálculo da estimativa do déficit habitacional, há uma certa hierarquia de seus componentes, que são mutuamente excludentes (exceto para as famílias conviventes). Isso significa que cada domicílio é contado uma única vez, independente de se enquadrar em um ou vários critérios de déficit (exceto para as famílias conviventes). É por isso, também, que os componentes podem ser somados para a estimativa do déficit total, que corresponde ao número total de unidades domiciliares que devem ser repostas. A figura 1 indica como se dá o fluxo da dinâmica do cálculo da estimativa do déficit habitacional.

No cálculo do déficit, os componentes são estimados na seguinte ordem: domicílios improvisados e domicílios rústicos (que compõem as habitações precárias), cômodo (parte do componente coabitação), ônus excessivo com aluguel urbano, e adensamento excessivo de domicílios alugados. Se o domicílio se enquadra em um critério (segundo a hierarquia), é contado como uma unidade de déficit e não se investigam os critérios seguintes. Se o domicílio não se enquadra no critério investigado, passa-se para o critério seguinte e, assim, sucessivamente até o último critério, o adensamento excessivo de domicílios alugados. A estimativa do número de famílias conviventes é feita sem o critério de hierarquia e independe do fato de o domicílio ter sido enquadrado em algum outro critério de déficit. A justificativa é que, mesmo que um domicílio já seja considerado uma unidade de déficit por se enquadrar em algum critério que diz respeito exclusivamente ao domicílio, a presença de uma família convivente secundária que tenha a intenção de constituir domicílio exclusivo implica também na necessidade de uma unidade domiciliar adicional. Desta forma, um domicílio pode representar: (a) uma unidade de déficit, quando se enquadra em algum critério ou quando tem uma família convivente déficit; (b) mais de uma unidade, quando se enquadra em algum critério e tem uma ou mais famílias conviventes secundária déficit (c) mais de uma unidade de déficit, quando não se enquadra em algum critério e tem mais de uma família convivente secundária déficit; (d) nenhuma unidade de déficit habitacional, quando não se enquadra em critério algum e não possui família secundária déficit.

**Figura 1 - Fluxograma para o cálculo do déficit habitacional.**



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

## 2.5. Estimativa do Déficit Habitacional Brasileiro por Região e UFs

No ano de 2008, segundo o estudo da FJP, o déficit habitacional brasileiro foi estimado em 5,546 milhões de domicílios, sendo que destes, 4,629 milhões, ou 83,5%, concentram-se em áreas urbanas e apenas 16,5% em áreas rurais (BRASIL, 2011, p. 29).

**Tabela 5 – Déficit Habitacional por Região – Valores Absolutos – Brasil – 2008.**

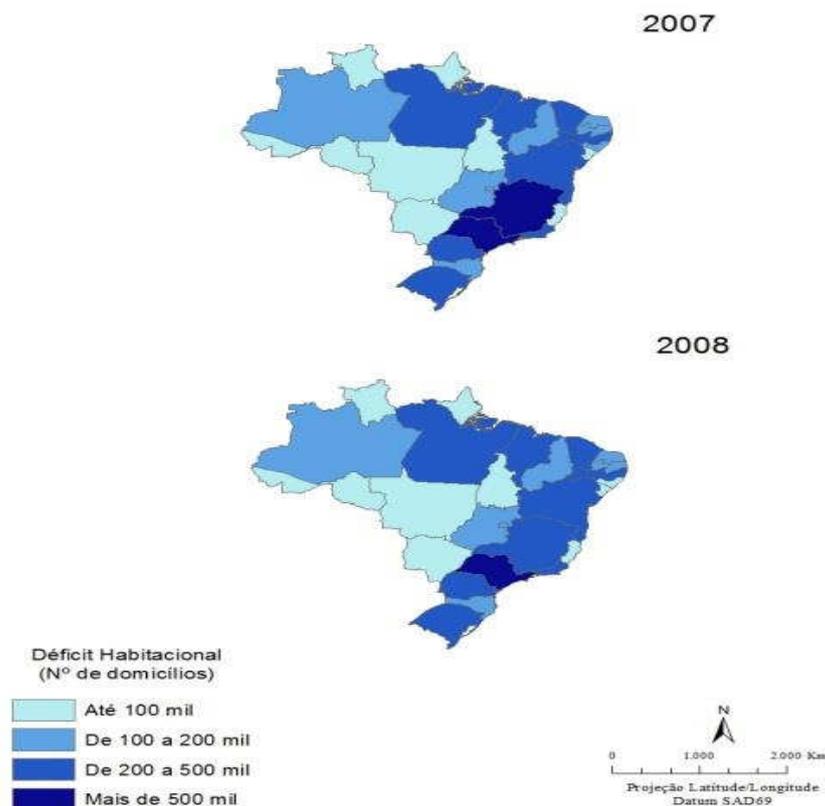
	Déficit Habitacional - Valores Absolutos		
	Urbano	Rural	Total
<b>Norte</b>	448.072	107.058	555.130
<b>Nordeste</b>	1.305.628	641.107	1.946.735
<b>Sudeste</b>	1.969.424	76.888	2.046.312
<b>Sul</b>	519.080	61.813	580.893
<b>Centro-Oeste</b>	387.628	29.612	417.240
<b>BRASIL</b>	<b>4.629.832</b>	<b>916.478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

Fonte: BRASIL, 2011, p. 31 (Elaboração Própria).

Observando a tabela 5, notamos que a região Sudeste apresenta o maior déficit habitacional em termos absolutos, com 2,046 milhões, seguido pelo Nordeste com 1,946 milhões. As regiões Sudeste e Nordeste concentraram a maior parte do déficit (72%) ou 3.993.047 domicílios em 2008, enquanto o Centro-Oeste foi a que apresentou o menor número (tabela 5).

O mapa abaixo facilita a visualização e interpretação dos dados apresentados acima, indicando o déficit habitacional no Brasil em termos absolutos segundo as Unidades da Federação, comparando os anos de 2007 e 2008, com objetivo de enxergar a evolução deste indicador. A única alteração visualmente notada pelos mapas é a redução do déficit habitacional no estado de Minas Gerais, que passou de “mais de 500 mil domicílios” para algum valor “entre 200 mil e 500 mil domicílios”.

**Figura 2 – Déficit Habitacional – Brasil e Unidades da Federação – 2007 -2008.**

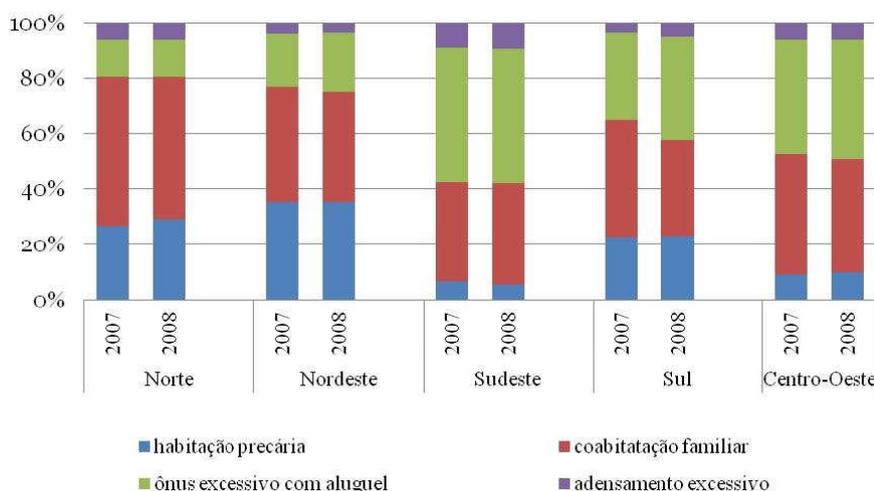


Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007 – 2008.

## 2.6. Estimativa do Déficit Habitacional Brasileiro por componentes

Para melhor compreender a trajetória do déficit habitacional, é necessário considerar a evolução de seus componentes. Como observamos no gráfico 1, entre 2007 e 2008 não houve nenhuma mudança significativa em relação ao peso de cada um dos componentes do déficit habitacional no todo das regiões. As maiores participações relativas no déficit habitacional do Norte e Nordeste são as habitações precárias e a coabitação familiar, enquanto ônus excessivo com aluguel e coabitação familiar são os componentes de maior importância nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

**Gráfico 1 – Déficit Habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal em salários mínimos (SM) – Brasil – 2008.**



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007 – 2008.

As regiões Norte e Nordeste se assemelham nos aspectos da composição do déficit habitacional. Para ambas, a soma das habitações precárias e das famílias que vivem em condição de coabitação passa de 70% do total do déficit. Isso se deve as condições socioeconômicas da região, diferentes da região Sudeste, por exemplo, na qual se predomina o ônus excessivo com aluguel como componente de maior peso na composição do déficit habitacional. Enquanto associamos essa realidade do Sudeste com o fato de haver uma maior valorização fundiária, refletida nos preços dos aluguéis, que acabam comprometendo maior parte da renda familiar, o quadro do Norte e Nordeste está associado ao nível de pobreza das famílias e desigualdade social das regiões, realçadas pela ausência de infraestrutura domiciliar

que caracteriza uma moradia inadequada, tendo necessidade de improvisar, caracterizando uma habitação precária, ou até mesmo dividindo com outra família uma mesma residência como forma de reduzir os custos de uma moradia.

## 2.7. Estimativa do Déficit Habitacional Brasileiro por faixa de renda familiar

O mapeamento do déficit habitacional do país por Regiões Geográficas é tão importante quanto se conhecer a maneira como esse indicador se comporta por faixas de renda familiar, em termos de salário mínimo. De acordo com a Fundação João Pinheiro, “[...] o objetivo desta análise é identificar e destacar os domicílios urbanos na faixa mais baixa de renda, alvo preferencial das políticas públicas que visem à melhoria das condições de vida da população” (BRASIL, 2011, p.15).

Assim, foram identificados os números do déficit habitacional urbano segundo faixas de renda em salários mínimos. Os estudos da FJP desde anos anteriores têm apresentado as faixas de renda divididas em quatro categorias: “até três”, “mais de três a cinco”, “mais de cinco a dez”, e “mais de dez”. Nessa divisão, as famílias que se declaram “sem renda” são incluídos na faixa “até três” e os “sem declaração de renda” ou “não declarada” são excluídos da contagem. No estudo de 2008 apresenta-se essa divisão (tabela 6), de modo a manter a comparabilidade com os anos anteriores.

**Tabela 6 – Percentual do Déficit Habitacional por Faixa de Renda e Região – 2008.**

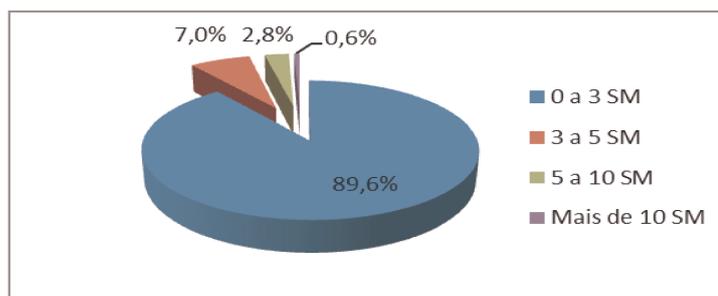
Região	Faixa de Renda Mensal Familiar (em salários mínimos)			
	0-3	3-5	5-10	mais de 10
<b>Norte</b>	88,6	7,8	3	0,6
<b>Nordeste</b>	95,6	2,8	1,2	0,4
<b>Sudeste</b>	87,5	8,7	3,2	0,6
<b>Sul</b>	83,4	11,4	4,5	0,7
<b>Centro-Oeste</b>	89,9	5,3	3,3	1,4
<b>BRASIL</b>	89,6	7	2,8	0,6

Fonte: BRASIL, 2011, p. 37 (Elaboração Própria).

Na tabela 6 é possível verificar a distribuição do déficit por faixa de renda e região do país. Nela verificamos que o déficit habitacional está primordialmente localizado na faixa da população com renda entre 0 e 3 salários mínimos.

O gráfico 2 facilita a visualização da concentração do déficit habitacional na faixa “até três salários mínimos”: 89,6%. A categoria “mais de três a cinco” compreende 7,0% das famílias, a “mais de cinco a dez”, 2,8% e a “mais de dez”, 0,6%.

**Gráfico 2 – Déficit Habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal em salários mínimos (SM) – Brasil – 2008.**



Fonte: BRASIL, 2011, p. 37 (elaboração própria)

Essa concentração do déficit habitacional urbano nas famílias com renda até três salários mínimos se repete em todas as regiões do país, expressando-se de forma mais acentuada na região Nordeste, que possui 95,6% do déficit na faixa até três salários mínimos.

## 2.8. Inadequação de domicílios

Com relação ao segundo parâmetro que compõe o conceito de Necessidades Habitacionais, a **inadequação de domicílios**, a pesquisa da Fundação João Pinheiro aponta que a carência de infraestrutura como o critério que afeta a maior parte dos domicílios do país, seguido pela inadequação fundiária, adensamento excessivo, domicílio sem banheiro e cobertura inadequada, respectivamente. No ano de 2008, 22,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos sofriam de carência de algum item de infraestrutura. As regiões Nordeste e Sudeste são as que apresentam maiores carências deste tipo em números absolutos. Porém, em termos relativos, “a região Norte é a mais afetada, com 51,7% dos domicílios particulares permanentes urbanos carentes de infraestrutura. A região Centro-Oeste aparece com 48,3%, Nordeste, com 34,5%, a Sul, com 20,0% e a região Sudeste, com 9,1%” (BRASIL, 2011, p.59-60).

De maneira geral, em todas as regiões do Brasil, o principal responsável pela carência de infraestrutura é a falta de esgotamento sanitário, em segundo lugar temos a falta de abastecimento de água, em terceiro a ausência de coleta de lixo e, por último, de energia

elétrica. A exceção fica pela região Norte, onde a carência de abastecimento de água supera a de esgotamento sanitário. A pesquisa aponta também que, na média do Brasil, mais de 60% dos domicílios com carência de infraestrutura pertencem às famílias com renda até 3 salários mínimos; e mais de 90% se levarmos em consideração as famílias com renda até 10 salários mínimos (BRASIL, 2011, p. 74-79).

Outro ponto importante a ser levantado na pesquisa da Fundação João Pinheiro é que o estoque de domicílios vagos em condições de serem ocupados ou em construção ou reforma no país é mais do que suficiente para cobrir o déficit habitacional brasileiro (BRASIL, 2011, p.112).

Diante de todos estes dados, é possível constatar que o problema habitacional do país não está somente na construção de novas moradias, mas também na melhoria das condições daquelas já existentes. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) procura colaborar, na resolução deste problema. O PAC tem seis eixos básicos de atuação, que são: transportes, energia, água e luz para todos, minha casa minha vida, comunidade cidadã e cidade melhor. Com exceção dos eixos de transporte e energia, os demais têm como parte de seus projetos a melhoria nas condições de infraestrutura urbana. E, neste ponto, são políticas públicas que contribuem favoravelmente para a redução tanto do déficit habitacional quanto da inadequação de domicílios.

## **2.9. Uma análise crítica do Programa Minha Casa Minha Vida**

Após um longo período de desestruturação e afastamento do poder público das questões urbanas e habitacionais, principalmente na década de 1990, enxergamos, a partir do novo milênio, uma nova estrutura da política habitacional brasileira, com o Projeto Moradia e a criação do Ministério das Cidades, ampliando a participação do governo federal como principal financiador e coordenador dessas políticas, tendo os governos estaduais e municipais como executores.

Nesta seção analisaremos os avanços e limites do Programa Minha Casa Minha Vida, implementado a partir do início de 2009, durante o segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no que se refere ao combate do déficit habitacional brasileiro, focado principalmente na população de baixa renda. Serão discutidos suas metas de financiamento, os instrumentos e resultados alcançados, analisando as estratégias adotadas pelo governo e sua efetividade no enfrentamento do déficit habitacional para a população de baixa renda.

Os principais resultados do programa terá como suporte o Relatório Executivo do Programa MCMV, disponibilizado pela CAIXA.

### **2.9.1. Principais Aspectos do PMCMV**

“Artigo 2º: O PMCMV tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros.” (Lei nº 11.977, 7 de Julho de 2009)

O PMCMV se refere a uma ação do governo federal, de caráter habitacional, lançado em março de 2009, cujo intuito inicial era de realizar a construção de um milhão de moradias, ampliado para três milhões a partir de 2011, com o PMCMV2, sem um prazo definido de conclusão. O Minha Casa Minha Vida é um programa de habitação do Governo Federal que conta com parcerias dos Estados, Municípios, empresas e organizações sociais.

Ele é constituído basicamente de dois programas: o PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana e o PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural. Enquanto PNHU tem por objetivo a concessão de financiamento para aquisição de imóveis novos urbanos, o PNHR tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais.

Para atender seus objetivos, recursos foram mobilizados e direcionados à população elegível ao programa, definida como pessoas na faixa de renda de zero até dez salários mínimos, de forma que por meio do financiamento a taxas de juros reduzidas, prazos de pagamentos estendidos e subsídios, tal população tivesse acesso à sua primeira moradia. Por meio da Caixa Econômica Federal, agente financeiro do programa, os recursos chegariam não somente às famílias como também aos incorporadores que são financiados para a construção das unidades residenciais e para implantação de infraestrutura, quando necessário.

Segundo a Caixa Econômica Federal, em declaração divulgada sobre o programa, o PMCMV tem como objetivos:

- a) Diminuição expressiva do déficit habitacional crônico brasileiro;
- b) Auxílio na regularização fundiária urbana;
- c) Formação de uma fonte de demanda de capital e trabalho, como medida anticíclica frente aos impactos sentidos pelo país em virtude da crise mundial de 2008;
- d) Ampliação do investimento na construção civil.

Nas palavras de ARANTES & FIX (2009), há um objetivo declarado pelo governo quando da criação do Programa MCMV:

“[...] dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança. Ou seja, é fazer o mercado habitacional finalmente incorporar setores que até então não tiveram como adquirir a mercadoria moradia de modo regular e formal” (ARANTES & FIX, 2009, p. 1).

Ademais, além desse objetivo primário, para os mesmos autores, o Programa:

“[...] tem sido apresentado como uma das principais ações do governo Lula em reação à crise econômica internacional – ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção -, e também como uma política social em grande escala. O volume de subsídios que mobiliza, 34 bilhões de reais (o equivalente a três anos de Bolsa-Família), para atender a população de 0 a 10 salários mínimos de rendimento familiar, é, de fato, inédito na história do país – nem mesmo o antigo BNH dirigiu tantos recursos à baixa renda em uma única operação” (ibidem).

Aparece assim como um conjunto de soluções aos problemas do déficit habitacional para as classes sociais mais pobres, concedendo subsídios aos financiamentos habitacionais para as famílias cujo rendimento mensal atinge até dez salários mínimos – dando prioridades a famílias com renda de zero a três salários mínimos - um investimento inicial proposto de R\$ 34 bilhões. Desse total, R\$ 25,5 bilhões seriam provenientes da União, R\$ 8,5 bilhões do FGTS e mais R\$ 1 bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), para a cadeia produtiva (BRASIL, 2009), conforme podemos visualizar na tabela 7.

**Tabela 7 – Recursos Públicos para o Programa MCMV1 (em bilhões) – Brasil.**

<b>Programa</b>	<b>União</b>	<b>FGTS</b>	<b>Total</b>
Subsídios para moradia (renda até R\$ 1.395,00)	16		16
Subsídios em financiamentos do FGTS (renda até R\$ 2.790,00)	2,5	7,5	10
Fundo Garantidos em financiamentos do FGTS	2		2
<b>Subtotal</b>	<b>20,5</b>	<b>7,5</b>	<b>28</b>
Financiamento - Infraestrutura	5		5
Financiamento - Cadeia Produtiva		1	1
<b>Subtotal</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>6</b>
<b>TOTAL MCMV 1</b>	<b>25,5</b>	<b>8,5</b>	<b>34</b>

Fonte: BRASIL, 2009, Material de Apresentação do Programa MCMV (elaboração própria)

O programa é dividido em quatro grandes grupos, sendo três deles para a habitação urbana (PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana) e um para habitação rural (PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural). Dentro do grupo voltado para a habitação urbana, 2 programas são totalmente voltados para o público com renda bruta mensal de até R\$ 1.600,00, enquanto que o terceiro é voltado para público com renda até R\$ 5.000,00. Os três contam com subsídios para famílias com renda de até R\$ 3.275,00. O programa de habitação rural fornece subsídios e financiamento para compra de material de construção. As famílias com renda anual de até R\$ 15.000,00 têm direito aos subsídios, enquanto que aquelas com renda familiar de até R\$ 60.000,00 tem acesso tanto à subsídios quanto a financiamento.

Os recursos para a concessão dos financiamentos são oriundos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e FDS (Fundo de Desenvolvimento Social). Já os subsídios têm como fonte o FGTS e o OGU (Orçamento Geral da União).

A seguir, serão detalhados cada um dos sub-programas que compõem o Programa Minha Casa, Minha Vida, com os seus respectivos objetivos, público-alvo, modalidades, fontes de recursos e requisitos para o acesso. Os dados foram extraídos, basicamente, da Cartilha do Programa (CAIXA, 2011).

### **1) Habitação Urbana – Recursos do FGTS**

Essa vertente do programa é formado pela combinação de duas linhas de crédito já existentes na CAIXA, porém com algumas adaptações (Carta de crédito individual e imóvel na planta). Os recursos são oriundos do FGTS e atende às famílias que vivem nos centros urbanos e auferem renda bruta de até R\$ 5.000,00. Entretanto, para famílias com renda bruta de até R\$ 3.275,00 (seis salários mínimos), a União subsidia a compra, de acordo com sua faixa de renda e o beneficiado pelo programa pode fazer valer o uso do seu FGTS, enquanto aquelas com renda de até R\$ 5.000,00 terão acesso ao Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), condições de financiamento com taxas de juros reduzidas e prazos mais longos. O objetivo é o financiamento às empresas da construção civil do mercado imobiliário para a produção de habitação popular.

O subsídio para as famílias de menor renda tem a finalidade de complementar a capacidade de pagamento do valor do imóvel pelo beneficiário e reduzir as prestações mensais. As principais novidades em relação a situação anterior foi o grande incremento na

concessão de subsídios e a criação do FGHab (Fundo Garantidor da Habitação Popular), que permitiu importante redução do valor da parcela do financiamento, viabilizando a aquisição do imóvel. Este fundo garante o pagamento da prestação mensal em caso de desemprego ou redução temporária da capacidade de pagamento; liquida o saldo devedor, em caso de morte e/ou invalidez permanente; assume despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel. Neste caso, tanto a União (OGU) quanto o FGTS concedem subsídios, para famílias com renda bruta mensal de até R\$ 3.275,00, complementando o valor para pagamento do preço do imóvel residencial, reduzindo com isso o valor do encargo mensal. O prazo de financiamento máximo varia de 300 e 360 meses (de acordo com a renda) e a garantia é alienação fiduciária. As taxas de juros variam de 5,00% a 7,16% a.a. de acordo com a renda. Para enquadramento no subprograma, o imóvel deve obedecer aos seguintes limites de avaliação:

- Até R\$ 190.000,00 - se localizado no Distrito Federal e em municípios integrantes das regiões metropolitanas ou equivalentes dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo
- Até R\$ 150.000,00 - se localizado em municípios com população igual ou superior a 1.000.000 (um milhão) de habitantes e os municípios-sede de capitais estaduais, diferentes dos citados acima.
- Até R\$130.000,00 - se localizado em municípios com população igual ou superior a 250.000 (duzentos e cinquenta mil habitantes) e municípios integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, inclusive aqueles integrantes da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno – RIDE;
- Até 100.000,00 - se localizado em municípios com população igual ou superior a 50.000 (cinquenta mil)
- Até R\$ 90.000,00 - se localizado nos demais municípios

## **2) Habitação Urbana – Arrendamento Residencial – Recursos do FAR**

Este programa destina-se à construção de empreendimentos com a participação de construtoras. As unidades habitacionais são destinadas à alienação para famílias com renda de até R\$ 1.600,00 (três salários mínimos). Estas famílias devem ser indicadas pelos órgãos competentes do Município ou governo do Estado/Distrito Federal. A abrangência deste segmento do PMCMV dá-se entre as capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas, municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, região metropolitana de

Campinas, Baixada Santista e Distrito Federal. Para a aquisição nesta modalidade de financiamento, o proponente não pode ter sido beneficiado por nenhum subsídio direto ou indireto com recursos da União. Além disso, não são analisadas restrições cadastrais, ou seja, estas não são impeditivas na contratação do financiamento (CEF, 2011).

Para o projeto ser escolhido o empreendimento deve estar inserido em malha urbana com infraestrutura e saneamento básico, vias de acesso e transporte público, diferentemente o que ocorria no passado, em que moradias eram construídas pelo Governo em locais isolados.

Os imóveis (casas ou apartamentos) são padronizados de acordo com as normas estabelecidas na Cartilha do Programa. Os valores dos imóveis variam de acordo com a sua localização, e tipo, sendo no mínimo R\$ 54.000,00 e no máximo R\$ 76.000,00. Além disso, há limites de até 50 unidades por módulo, ou condomínios segmentados em 250 unidades.

As condições do contrato são o parcelamento em até 10 anos, com pagamento de prestação mensal mínima de R\$ 50,00, fixada em no máximo 10% da renda familiar. Dessa forma, o Programa com os Recursos FAR se torna um instrumento de gestão urbana no combate ao déficit habitacional, contribuindo para a geração de emprego e renda, principalmente no segmento da construção civil (CEF, 2011).

### **3) Habitação Urbana – Entidades – Recursos FDS**

Esse programa foi regulamentado pelo Conselho Curador do FDS e do Ministério das Cidades e visa tornar acessível a moradia para famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00, organizadas e apresentadas por Entidades Organizadoras, assim entendido as Cooperativas, Associações ou entidades da sociedade civil sem fins lucrativos. Para participar do Programa a EO deve estar previamente habilitada pelo Ministério das Cidades e o financiamento é concedido diretamente ao beneficiário – pessoa física.

Os recursos são aportados pelo OGU ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS e o PMCMV – Entidades tem o objetivo de reduzir o déficit habitacional e estimular a parceria com os movimentos populares por meio do cooperativismo habitacional e o princípio de ajuda mútua.

O financiamento pode ser utilizado para construção em terreno próprio ou de terceiros (com ou sem aquisição do terreno) e aquisição para requalificação. O regime de construção pode ser autoconstrução, mutirão, empreitada ou administrado pela Entidade Organizadora (EO). Não há incidência de juros sobre o financiamento. O valor é definido de acordo com a localização, regime construtivo e enquadramento no programa.

As prestações são de 5% da renda familiar, com mínimo de R\$ 25,0025. O prazo é de até 144 meses, sendo no máximo 24 de construção e 120 de amortização. O Saldo devedor não sofre atualização monetária e o possível saldo residual será assumido pelo FDS.

#### **4) Habitação Rural – Recursos do OGU e do FGTS**

Este é a única linha de financiamento do PMCMV para imóveis rurais. Seu objetivo é conceder financiamento e subsídios ao agricultor familiar e ao trabalhador rural para construção, conclusão, reforma, ampliação de imóvel em área rural, por meio da aquisição de material de construção. Os beneficiários são divididos em três sub-grupos de acordo com a renda. O primeiro grupo (GI) são aqueles com renda anual de até R\$ 15.000,00, o segundo (GII) com renda anual de até R\$ 30.000,00 e o terceiro (GIII) com renda anual de até R\$ 60.000,00. Para o GI serão concedidos apenas subsídios (OGU), já os outros dois grupos contam tanto com subsídios quanto financiamento (OGU e FGTS). Os valores são concedidos diretamente aos beneficiários organizados sob a forma coletiva e representados por Entidade Organizadora - EO.

Para o GI, os subsídios para aquisição de material de construção e mão de obra variam de até R\$ 15.000,00 no caso de conclusão/reforma/ampliação e de até R\$ 25.000,00 no caso de construção. O prazo de construção é de no mínimo 4 e no máximo 12 meses e o retorno do beneficiário corresponde à 4% do valor do subsídio dividido em 4 parcelas anuais e iguais.

Os Grupos II e III têm ao financiamento, sendo que, apenas o GII tem acesso ao subsídio. O comprometimento da renda familiar é de até 20%. A taxa de juros é de 5% a.a. para o GII e 6% a.a. para o GIII. O financiamento máximo varia entre R\$ 6.000,00 e R\$ 80.000,00 de acordo com o grupo. O valor de avaliação do imóvel é R\$ 80.000,00. O prazo total é de, no máximo 132 meses (12 meses para a construção e 120 para a amortização).

#### **2.9.2. Metas e impacto no Déficit Habitacional**

A distribuição das construções a serem consumadas na fase inicial do Programa respeita certas proporções distribuídas de acordo com as faixas de renda. Considerando um milhão de imóveis, 400 mil deveriam atender a famílias que recebem entre zero e três salários mínimos mensais, 400 mil destinados a famílias de renda mensal até seis salários mínimos e 200 mil para famílias que possuam renda mensal entre seis e dez salários mínimos.

Devemos avaliar se essas metas propostas pelo governo estão alinhadas com as reais necessidades de moradias no país e também se procuram atender principalmente a população de baixa renda, o que seria o objetivo de uma política habitacional social concreta. Para melhor visualizar essa questão, faremos o cruzamento entre as metas de construção do Programa Minha Casa Minha Vida e a situação do déficit habitacional brasileiro, ambos por faixas de renda em salários mínimos, apresentados pelo governo para o ano de 2009, conforme a tabela 10.

**Tabela 8 – Déficit Habitacional (1) e Metas do Programa MCMV – por Faixa de Renda – Brasil – 2009.**

Faixa de Renda (em SM)	Déficit Habitacional - Valor Absoluto	Déficit Habitacional (%)	Meta do Programa - Valor Absoluto	% do Déficit Atendido por Faixa de Renda
0 a 3 SM	6.544.800	91%	400.000	6%
3,1 a 6 SM	482.400	7%	400.000	83%
6,1 a 10 SM	172.800	2%	200.000	116%
<b>TOTAL</b>	<b>7.200.000</b>	<b>100%</b>	<b>1.000.000</b>	<b>14%</b>

Fonte: Elaboração própria – com base nos dados do (1) Programa MCMV e do (2) Déficit Habitacional da FJP (2009). Nota: SM: Salário Mínimo.

Observando os dados acima, podemos concluir que o PMCMV apresentou um diagnóstico restrito em relação à magnitude do déficit habitacional. De acordo com dados apresentados por Nascimento (2011, p.1), foram destinadas 60% das unidades para a faixa de renda acima de três salários mínimos, que corresponde a apenas 9% do déficit habitacional. Enquanto isso, a faixa de renda mais preocupante (até três salários mínimos) recebera apenas 40% dos imóveis. Como aponta Maricato (2009), “o pacote ouviu especialmente os empresários de construção e parte das contradições que apresenta, como a inclusão das faixas de renda situadas entre 7 e 10 salários mínimos, derivam desse fato”.

Ainda que 40% das residências subsidiadas pelo Programa fossem destinadas as famílias que ganham de 0 a 3 salários mínimos, dado que o déficit habitacional brasileiro se concentra em mais de 90% nesta faixa de renda, os resultados esperados caso a meta fosse totalmente atingida são ínfimos perto do volume de residências necessárias para tal segmento. A necessidade de reposição de estoque de moradias desta faixa de renda é de 6.544.800 e

ainda que 400 mil moradias fossem construídas, apenas 6% do déficit habitacional dessa faixa de renda seria combatido pelo programa.

Para a classe intermediária, que recebe de três até seis salários mínimos a necessidade era de 482.400 moradias e a meta de construção do governo na formulação do programa para essa faixa de renda era de 400 mil. Portanto, 83% do déficit seriam combatidos com o MCMV.

Por fim, para a faixa da população com maior poder aquisitivo, que auferem ganhos de seis a dez salários mínimos mensais, a meta do governo de construir 200 mil moradias debela por completo o déficit habitacional para essa faixa de renda, abrindo a possibilidade de que 16% dessa população tenham mais de uma moradia.

Arantes e Fix (2009, p. 5) afirmam que o perfil de atendimento previsto pelo programa já mostra o enorme poder do setor imobiliário, “pois favorece claramente uma faixa estreita da demanda que mais lhe interessa”, a faixa acima de renda acima de três salários mínimos. Além destes autores, há diversos críticos a maneira como foi construído o programa, frisando que este acabou por se pautar mais pelos interesses dos grandes empresários da construção do que pela real necessidade de moradias no Brasil.

### **2.9.3. Avanços e limites para a população de baixa renda**

O planejamento das políticas habitacionais por parte do poder público deve levar em conta a localização da moradia e a expansão das fronteiras das cidades. O atual Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2004, p. 13) aponta: “a meta principal da política que é promover as condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, a todos os segmentos da população e, em especial, para a população de baixa renda”.

Isso é importante, pois uma característica histórica do Brasil é a existência de muitos espaços urbanos vazios (objeto da especulação imobiliária). Durante o período do BNH os empreendimentos para a população de baixa renda se localizavam nas “franjas” da cidade, distantes da infraestrutura mínima necessária para atender as condições dignas de moradia. Somente após a implantação dos conjuntos habitacionais, o governo era pressionado a atender às necessidades mínimas de infraestrutura, escola, transporte, etc.

Para os especuladores imobiliários, (...) essa forma de crescimento da cidade é extremamente lucrativa, uma vez que ocorre um aumento da demanda de terrenos vazios e uma intensa transformação de glebas rurais em urbanas,

(...) o que eleva extraordinariamente os preços destas glebas. (BONDUKI, 1979, p.153).

Bonates (2008) aponta que o Programa PAR (base do atual Minha Casa Minha Vida de 0 a 3 salários mínimos) em sua concepção, no ano 1999, tinha como recomendação a construção de empreendimentos em área urbana. Esta recomendação foi cumprida por algum tempo, porém, atualmente o que se verifica é um retorno à situação anterior, na qual os imóveis para população de baixa renda se localizam nas periferias das cidades. Isso acarreta inúmeros problemas para o poder público – que tem que prover o local com serviços – e para a população – que passa a viver em locais afastados do trabalho, hospitais, escolas, etc. Há também o problema da expansão urbana e da especulação de terras localizadas entre a atual cidade e os novos conjuntos habitacionais.

A explicação deve-se ao fato de que o valor dos imóveis está diretamente relacionado aos investimentos públicos disponíveis na região. Como afirma Maricato (1997) “o acesso a moradia está ligado ao seu preço, que, por sua vez, depende da sua localização na cidade”, uma vez que “o bem imóvel agrega em si o valor de todas as benfeitorias disponíveis no entorno”. Assim, ao permitir a construção de imóveis nas margens da malha urbana, o governo ainda tem gastos com infraestrutura e estimula a especulação imobiliária.

“A cidade e o urbano no Brasil são, no entanto, a expressão acabada do modelo de aprofundamento das desigualdades sociais que marcam o país. A metrópole, corporativa e fragmentada para Santos (1990), é a representação máxima do modelo de urbanização brasileiro, que se caracteriza pela expansão constante das fronteiras, com vazios urbanos em seus interstícios, modelo que visa à reprodução desenfreada do capital especulativo e causa a segregação das classes mais pobres em loteamentos irregulares, favelas e cortiços. Este modelo também é marcado pela ocupação periurbana dos condomínios fechados de classes médias e altas, esvaziamento das áreas centrais, deterioração de imóveis, aumento no número de imóveis vazios, fragmentação, dispersão e baixas densidades”. (IPEA, 2011, p.5).

O que parece é que o PMCMV tem, muito além da criação de empregos, a intenção de recompor a rentabilidade do negócio imobiliário e criar mais negócios para as construtoras. Isso se mostra pelo fato de que, em sua maioria, o pacote visa a oferta e produção direta dos imóveis pelas construtoras, não contemplando a construção de imóveis pelo Estado. Logo, é a lógica de mercado que irá prevalecer na oferta dos imóveis, dentro das normas estabelecidas pelo governo, uma vez que “existem algumas diferenças entre as prioridades do governo e do mercado” (ARANTES & FIX, 2009, p.4). Assim, as construtoras podem oferecer imóveis

apenas para as faixas de rendas que lhes traga maiores lucros e exigir do governo maiores concessões (como doação de terrenos públicos) para viabilizar as moradias populares.

“De um lado, o governo quer que o subsídio favoreça o deslocamento do mercado imobiliário para faixas de baixa renda, onde obtém maiores dividendos políticos, enquanto o mercado quer aproveitar o pacote para subsidiar a produção para classe média e média-baixa, onde obtém maiores ganhos econômicos.” (ARANTES & FIX, 2009, p.4).

A aplicação do programa via diferentes estratégias conforme a faixa de renda da população demonstra a forma como o Estado brasileiro procura combater o déficit habitacional no país, esbarrando em certos constrangimentos quanto ao cumprimento efetivo das metas de construção de novas moradias estabelecidas, principalmente nas faixas de renda excluídas do mercado formal de crédito, uma vez que a lógica mercadológica da concessão de crédito acaba por prevalecer. Arantes e Fix (2009, p.6) afirmam que:

“a entrada na faixa inferior só ocorrerá de forma maciça se as empresas conseguirem torna-la igualmente lucrativa – por uma simples regra de mercado. Para tanto, estão fazendo pleitos junto ao governo para que amplie os valores da produção ‘por oferta’, até alcançar o ponto ótimo da viabilização do negócio, pois é disso que estamos falando” (ARANTES & FIX, 2009, p.6).

Segundo Bonduki (2008) o desenho do Programa é pouco expressivo para aqueles que são mais necessitados, enquanto que para os outros grupos, em que o déficit é reduzido, a meta proposta pode não só zerar suas necessidades como atender à demanda demográfica ou, até mesmo, financiar uma segunda moradia. Este fato poderá aprofundar as desigualdades entre as populações com menores e maiores rendas, afastando a população mais pobre ainda mais do mercado tradicional de crédito, dada a baixa inserção no Programa e efetivo combate do déficit habitacional para tal faixa de renda e também por conta da valorização fundiária que pode vir a ocorrer no mercado imobiliário, uma vez que algumas famílias com maior renda poderão adquirir mais de um imóvel com objetivo de uma venda futura ou tornando-se rentistas no mercado de aluguéis de moradias.

Dessa forma, não é possível argumentar que o PMCMV seguiu suas metas originais e nem foi destinado às regiões com maiores carências habitacionais, o que levanta dúvidas em relação aos verdadeiros beneficiários do programa. O modo como o Programa Minha Casa Minha Vida é executado, apesar do avanço quanto a liberação de recursos e subsídios para a população de baixa renda, acaba por manter, segundo Maricato (2012), “a desigualdade e a

segregação nas cidades, dominadas pelo capital imobiliário rentista e pelo patrimonialismo visceral”.

## **2.10. Conclusão**

Neste capítulo procuramos demonstrar a efetividade do Programa Minha Casa, Minha Vida enquanto uma forma de combate ao déficit habitacional brasileiro, principalmente para a população de baixa renda. A efetividade social do Programa foi medida pelos seus impactos no déficit habitacional, conforme o atendimento às necessidades de habitação por parte da população. Realizou-se um levantamento da evolução do déficit habitacional brasileiro ao longo dos anos que antecederam à criação e prática do PMCMV, marcados pela ineficiência das políticas habitacionais precedentes no enfrentamento do déficit habitacional, tanto para a reposição das moradias inadequadas, como também para atender ao fluxo de novas demandas por moradia. Segundo os dados levantados pela FJP, o déficit habitacional para o Brasil, no ano de 2008, o déficit habitacional brasileiro foi estimado em 5,546 milhões de domicílios, sendo que 89,6% concentra-se as famílias com renda de zero até três salários mínimos. Em um segundo momento, realizou-se uma análise descritiva dos dados de financiamento para todos os municípios brasileiros, com o objetivo de verificar a aderência dos projetos às metas definidas inicialmente e às necessidades dos municípios e estados conforme o perfil do déficit habitacional estimado pela FJP. De acordo com os dados, as metas traçadas inicialmente não foram seguidas e o impacto real do programa no déficit foi ínfimo, principalmente considerando a faixa de renda mais baixa.

Fazendo uma análise crítica do PMCMV, muito além do combate ao déficit habitacional e da criação de empregos, a intenção de recompor a rentabilidade do negócio imobiliário e criar mais negócios para as construtoras torna-se evidente. A lógica de mercado tem prevalecido na oferta dos imóveis, mostrando a diferença entre os interesses do governo e das construtoras, as quais vêm oferecendo imóveis apenas para as faixas de rendas que lhes traz maiores lucros e passaram a exigir do governo maiores concessões (como doação de terrenos públicos) para viabilizar as moradias populares.

Podemos afirmar, portanto, que o PMCMV, apesar de alguns avanços, não tem se mostrado socialmente eficiente quanto ao combate ao déficit habitacional da população de baixa renda, tanto quantitativamente, uma vez que o número de habitações financiadas e construídas pelo programa está muito aquém da realidade nacional e pouco faz frente ao número das necessidades habitacionais deste grupo, como qualitativamente, colocando a

população de baixa renda às margens das cidades, nas periferias, distantes de serviços essenciais e ausentes de infraestrutura urbana. No próximo capítulo exploraremos o caráter anticíclico do PMCMV, haja vista que o Programa veio a público no momento em que o governo brasileiro reagia à crise financeira, avaliando assim, em que medida o programa foi bem sucedido em atender um de seus principais objetivos: geração de demanda efetiva e emprego num contexto de crise.

### **CAPÍTULO 3**

#### **O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENQUANTO PACOTE ANTICÍCLICO.**

O Programa Minha Casa Minha Vida, lançado pelo governo federal em Março de 2009 tinha a ambiciosa meta de construir um milhão de moradias no prazo de dois anos, o que viria reduzir o déficit habitacional brasileiro, apresentado no capítulo um, em 16% e contribuiria também para amenizar os efeitos da crise econômica global, gerando emprego e renda através da manutenção dos investimentos na construção civil.

Em função de seu grande peso econômico e sua capacidade de gerar empregos, principalmente para parcelas da população com baixa qualificação, o setor foi um dos principais alvos para as políticas anticíclicas do governo Lula no contexto pós-crise, como afirma o próprio presidente em relatório publicado pela FIESP (2010, p. 3 e 4):

“Quando a crise internacional se agravou, no final de 2008 e início de 2009, outros países tiveram de mobilizar investimentos públicos para gerar empregos, mas o Brasil já estava com as obras planejadas em andamento. Além do mais, o governo federal adotou uma série de medidas de estabilização da oferta de crédito, assim como medidas anticíclicas – a exemplo das desonerações, inclusive de materiais de construção – que tiveram por objetivo, com sucesso, mitigar os efeitos da crise econômica” FIESP (2010, p. 3 e 4).

Nesse contexto é que se insere este capítulo do presente trabalho, de maneira que o objetivo deste é mensurar o impacto do PMCMV na geração de empregos e também na renda. O modelo teórico utilizado como referência remonta à teoria da demanda efetiva elaborada por Keynes em “A Teoria Geral”.

### 3.1 Modelo teórico – Teoria da Demanda Efetiva de Keynes

De uma maneira geral, as chamadas políticas anticíclicas se baseiam teoricamente na obra de Keynes, principalmente no livro “A Teoria Geral”, publicado em 1936. Em seu principal texto, Keynes critica duramente à economia clássica e propõe o postulado da demanda efetiva em oposição à Lei de Say. Para o autor, a máxima “toda oferta cria sua própria demanda” não é válida. Keynes não acreditava que a produção de mercadorias geraria, sempre e obrigatoriamente, demanda suficiente para outras mercadorias, sendo que demanda agregada e oferta agregada se igualam em apenas um ponto, o qual ele chama de ponto de demanda efetiva. Neste ponto, não há pressões de mercado para que a economia se altere, não existindo, no entanto, nenhuma garantia a priori de que esse equilíbrio ocorrerá com pleno emprego. Dessa forma, não só a economia pode estar em equilíbrio com desemprego involuntário, como também essa é a situação mais comum, em função de seu funcionamento.

Para Keynes, à medida que cresce a renda de uma sociedade, o consumo também cresce, mas não no mesmo montante, de forma que, para que haja igualdade entre demanda e renda, o investimento deve ser de tal ordem que cubra o hiato que vai se criando entre essas duas variáveis. Para o autor, em oposição ao que afirmavam os clássicos, a poupança não gera investimento, pois os atos de poupar e investir possuem motivações completamente distintas. A poupança é a contraparte do consumo, ou seja, quando cresce a renda, parte desse acréscimo se transforma em consumo e parte em poupança. Já a determinação do nível de investimento se dá pelas expectativas dos agentes econômicos, principalmente entre os empresários, aqueles que formam o estoque de capital, em relação ao futuro. Essa expectativa é determinada, por sua vez, pela incerteza na tomada de decisões, resultante da aversão ao risco. Em momentos de crise, os empresários tenderiam a valorizar mais as aplicações em ativos líquidos em detrimento do investimento, por estes terem a propriedade de resguardá-los frente à incerteza em relação ao futuro, processo chamado de preferência pela liquidez. Dessa forma, o ponto de demanda efetiva tenderia a ocorrer em uma posição cada vez pior em termos de emprego, situação que não seria alterada por nenhuma força de mercado, uma vez que o investimento tende a ser pró-cíclico.

É nesse contexto, a saber, de ineficácia das forças de mercado para retirar a economia de situações de crise com desemprego crescente, que Keynes sugere a intervenção do Estado como forma de atenuar o comportamento cíclico da economia. Para o autor, o governo deve manter um orçamento intertemporal equilibrado, poupando quando a economia se encontra na fase ascendente do ciclo e gastando mais do que as receitas na sua fase descendente. Dessa

maneira, o papel do Estado na economia seria a busca do pleno emprego, gastando mais ou menos, conforme a necessidade. Em fases de crise, dada a deterioração das expectativas dos empresários, a presença do governo seria mais necessária, investindo de forma a melhorar o ambiente de negócios, para que os demais agentes da economia recuperem a confiança e também voltem a consumir e investir. Portanto, o autor destaca a importância do gasto público sobre o nível da demanda efetiva e na reversão das expectativas dos agentes.

De forma matemática, o raciocínio apresentado pode ser descrito da seguinte forma. Seja:

$$Y = C + I + G + (X - M) \quad (1)$$

Onde:

- Y é a renda nacional;
- C é o consumo;
- I é o investimento;
- G é o gasto autônomo do governo
- (X-M) é o saldo da balança comercial, ou seja, exportações menos importações.

De acordo com a teoria keynesiana, a função consumo pode ser descrita simplificadamente da seguinte forma:

$$C = a + b(Y - T) \quad (2)$$

Onde:

- a é o consumo autônomo, ou seja, a parcela do consumo que independe da renda;
- b é a propensão marginal a consumir, ou seja, é um coeficiente que indica a responsividade do consumo em relação à variações da renda, sendo que  $0 < b < 1$  ;
- T é a tributação da renda por parte do governo.

Dessa forma, (1) pode ser reescrita como:

$$Y = \frac{a}{(1-b)} - \frac{b}{(1-b)}T + \frac{1}{(1-b)}I + \frac{1}{(1-b)}G + \frac{1}{(1-b)}(X - M) \quad (3)$$

Diferenciando (3), parcialmente, em relação a cada componente da demanda agregada, tem-se:

$$\bullet \quad \frac{\partial Y}{\partial I} = \frac{\partial Y}{\partial G} = \frac{\partial Y}{\partial (X - M)} = \frac{1}{(1 - b)} \quad (4)$$

$$\bullet \quad \frac{\partial Y}{\partial T} = \frac{-b}{(1 - b)} \quad (5)$$

De maneira que, um aumento nos gastos do governo ou nos investimentos privados ou no saldo da balança comercial ou uma queda na tributação, tendem a provocar um acréscimo na demanda agregada que é tão maior quanto mais alta é a propensão marginal a consumir.

Sendo a oferta agregada praticamente estável no curto prazo, segundo Keynes, as flutuações no emprego seriam determinadas por alterações na demanda, de maneira que:

$$N = f(Y) \quad (6)$$

Onde:

- N é o nível de emprego que vigora em uma economia;
- f é uma função;
- Y é a demanda agregada;

- $\frac{df}{dY} > 0$ .

Dessa forma, as alterações nos componentes da demanda agregada provocam alterações no nível de emprego da economia e esse impacto é tão maior quanto mais forte é o efeito multiplicador, sendo este último definido por (4) e (5).

Embora o PMCMV seja um programa habitacional que tem por objetivo disponibilizar linhas de crédito para o financiamento de imóveis e conceber subsídios para a aquisição dos mesmos por famílias de baixa renda, seu caráter anticíclico fica evidente. É uma política embasada nesse referencial e, como foi discutido na seção anterior, é parte da estratégia do governo no combate à crise de 2008. O governo pretendeu, a partir do programa, estimular investimentos na construção civil, gerando empregos no setor e, conseqüentemente, em outros setores da economia, dados os efeitos de encadeamento para trás e para frente. Além disso, o anúncio do programa também teve o objetivo de gerar expectativas positivas em relação ao futuro, estimulando o setor privado.

Nas próximas seções analisaremos o contexto pré-crise internacional, bem como refletiremos sobre as opiniões de diversos autores no que diz respeito à justificativa do lançamento de um programa habitacional neste período. Mostraremos as projeções dos impactos econômicos do programa, isto é, sobre o PIB, sobre a massa salarial, sobre a arrecadação de impostos e sobre o nível de emprego e posteriormente as confrontaremos com dados concretos dos mesmos parâmetros, com objetivo de mostrar a efetividade do Programa Minha Casa Minha Vida enquanto pacote anticíclico.

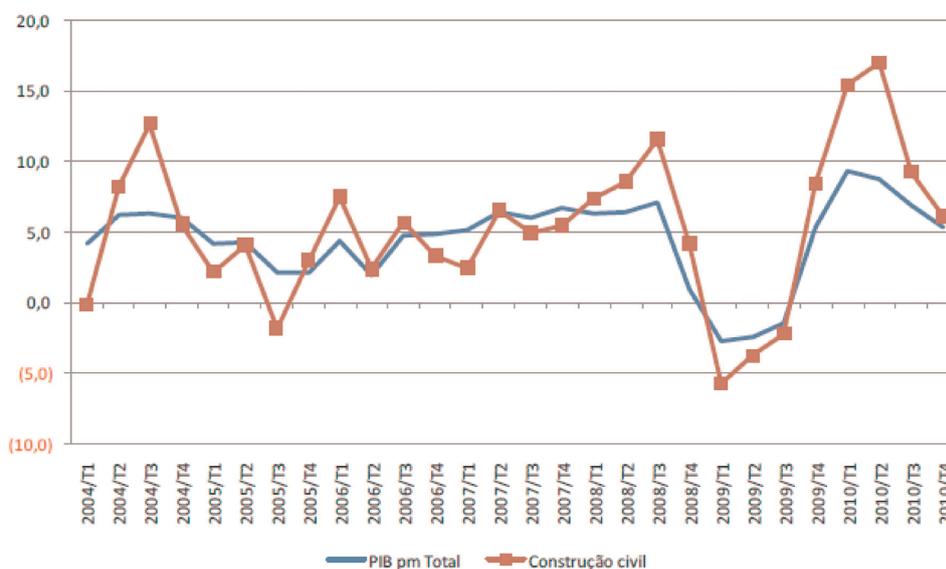
### 3.2 Contexto pré-crise e justificativas do investimento em construção civil

O lançamento do PMCMV foi muito bem recebido pelos setores ligados à construção civil, como é possível verificar em relatório publicado à ocasião do 8º ConstruBusiness, o Congresso Brasileiro da Construção:

“Programas federais como o Minha Casa, Minha Vida vêm gerando externalidades positivas no setor do Construbusiness. Após o lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida, verificou-se um crescimento na produção de novas unidades habitacionais voltadas, principalmente, para o público alvo do Programa. O crescimento do mercado se reflete diretamente na criação de empregos, no aquecimento da indústria de materiais de construção e na retomada da atividade econômica do país.” (DECONSI/ FIESP, 2009 – p. 45).

O setor de construção foi muito beneficiado por uma série de medidas institucionais e mudanças conjunturais e vinha crescendo de maneira expressiva desde 2004. Em média, nos anos 2000, a construção civil foi responsável por mais de 40% da formação bruta de capital fixo no país e contribuiu com 6,7% do total de pessoas ocupadas. Como pode ser visto no gráfico 3 abaixo, a atividade da construção apresentou bons resultados, crescendo sempre com valores próximos ao PIB total e mantendo uma trajetória pró-cíclica. Porém, o setor foi fortemente atingido pelo acirramento da crise em 2008, apresentando crescimento negativo nos três primeiros trimestres de 2009 e forte recuperação a partir do quarto trimestre, quando houve efetivo volume de construções do Programa Minha Casa Minha Vida.

**Gráfico 3 - Crescimento do PIB total (a preços de mercado) versus PIB da construção civil: 2004/T1 a 2010/T4**



Fonte: Sistema de Contas Nacionais, IBGE.

Trata-se, portanto, de um setor que vinha crescendo acima da média brasileira e cuja continuidade do crescimento foi ameaçada em função do clima de incerteza gerado pela queda do Lehman Brothers. Por se tratar de um investimento de longo prazo e altamente dependente de crédito, a crise abalou as perspectivas de investimento das firmas, aquecidas em função do crescimento recente. Em relação à política anticíclica, Bolaffi (1979, p.48) afirma que os efeitos multiplicadores da construção civil “são altos no que diz respeito à geração de emprego, especialmente para a mão de obra pouco qualificada; mas são baixos no estímulo da atividade industrial como um todo”. Por outro lado, o trabalho de Teixeira (2005) aponta que a indústria da construção civil estimula a economia através da geração de empregos, como importante componente da Formação Bruta de Capital Fixo e do produto nacional, além de possuir reduzido coeficiente de importação. Este trabalho (TEIXEIRA, 2005, p. 21-22) também aponta que “a extensa e complexa cadeia produtiva da construção civil exerce forte alavancagem econômica nos setores que lhe servem de fornecedores de insumos”, isto é, tem alto índice de encadeamentos para trás. Além disso, a construção de novas moradias também favorece as indústrias de móveis eletrodomésticos, itens de decoração, etc. Em contrapartida, Arantes & Fix (2009, p.13) destaca que o imóvel para população de baixa renda tem efeito multiplicador menor. Em complemento, convém destacar que apesar de uma atividade com alto índice de geração de emprego, suas condições de trabalho são, em geral, muito precárias, de baixa qualificação e curta duração, sendo o setor com maior rotatividade de mão de obra.

Ademais, houve um claro movimento de expansão do mercado imobiliário nos anos anteriores à crise econômica mundial de 2008 através da abertura de capital de diversas empresas do setor da construção civil (FIX, 2011) e (SHIMBO, 2010).

No período anterior à 2008, houve a abertura de capital de 25 empresas do setor imobiliário na BOVESPA, captando um total de US\$ 20 bilhões, sendo que boa parte da captação se deveu à investidores estrangeiros. Muitas destas empresas utilizaram os valores captados para a aquisição de terrenos para futuros projetos e tiveram dificuldades em manter o ritmo de produção diante da dificuldade na venda das unidades – principalmente aquelas voltadas ao nicho de alta renda. Assim, em 2008, diversas destas empresas estavam passando por dificuldades financeiras, seja pela falta de experiência em lidar com questões inerentes ao negócio, seja em decorrência da crise americana (MARICATO, 2011, P.62-63).

“Seguramente o PMCMV, desenhado por uma parceria entre o governo federal e 11 dessas empresas, respondeu a essas dificuldades e garantiu a continuidade de um novo patamar de acumulação na produção imobiliária residencial no Brasil.” (MARICATO, 2011, p.63).

O governo anunciou o pacote habitacional como uma política anticíclica que viria gerar empregos no país e reduzir o problema do déficit habitacional no país.

“Importante destacar o papel do Estado nesta configuração. A alavancagem do mercado imobiliário no país dependeu em grande parte da intervenção estatal. De março de 2009 a fevereiro de 2011, o MCMV representou um aumento de aproximadamente 57% no crédito habitacional concedido pela Caixa Econômica Federal. Todo este crédito habitacional concedido no âmbito do programa é gerido exclusivamente por uma instituição bancária estatal (a Caixa Econômica Federal) responsável pela gestão dos recursos do FGTS, que adianta a realização do capital para os agentes produtores e os libera da relação de financiamento com os novos adquirentes. Isto tem implicações importantes para os promotores imobiliários, na medida em que fornece garantias sólidas para o investimento privado dos fluxos de capital excedente.

O incentivo para o consumo individual da mercadoria habitação no contexto da crise foi também marcado pela necessidade de fomentar a indústria da construção civil no país, sobretudo pela baixa composição orgânica do capital neste setor e a sua conseqüente capacidade de criar postos temporários de trabalho. No período posterior ao lançamento do programa este segmento da indústria cresceu bastante acima do restante da economia brasileira, superando os números anteriores à crise. Cresceu também a oferta de emprego neste setor e a procura por terrenos edificáveis. Mas, (...) o maior e mais espantoso crescimento foi no preço do metro quadrado dos imóveis nas cidades brasileiras.” (BASTOS, 2012, p.65-66)

Isto nos diz que o PMCMV é formulado às pressas, a partir de discussão direta entre o governo e as construtoras em dificuldade, sem nenhuma participação de outras esferas. A execução do Programa ficou sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal que recebe propostas, analisa, contrata e fornece tanto os empréstimos quanto os subsídios. Os valores emprestados advêm basicamente do FGTS, enquanto os subsídios partem tanto do FGTS quanto do OGU. Este programa foi grandemente responsável pela recuperação do dinamismo da economia após a crise e também pela recuperação das empresas da construção civil. Além disso, tanto a ampliação do crédito, quanto dos subsídios causou disparada nos preços dos imóveis em todo o Brasil, mas com maior destaque para as capitais e Regiões Metropolitanas. Podemos então constatar que a valorização dos imóveis e a recuperação das empresas da construção civil se deu através da utilização dos fundos públicos (FGTS, OGU) e, de certa forma, de parte da mais-valia do trabalhador que é depositada no FGTS para o financiamento e subsídio à construção de novas moradias.

Contudo, esta prática perdura há muitos anos no país, já que o FGTS é utilizado como funding para o financiamento à produção e aquisição de moradias desde o Regime Militar.

Lembrando que uma característica peculiar do bem imóvel é a necessidade de financiamento à produção e à aquisição. No primeiro caso, por tratar-se de bem com prazo longo de produção, o que exige alto montante de capital de giro. E, no segundo, por tratar-se de bem de alto custo na cesta do trabalhador. Isso nos permite constatar que o Brasil ainda é um país com mercado financeiro pouco desenvolvido no que diz respeito à financiamento de longo prazo. Uma vez que a produção habitacional/imobiliária (seja para a população de baixa renda, seja para o segmento médio) necessita de fundos como o FGTS e o SBPE para fornecer crédito às famílias. E, apesar da iniciativa privada ser protagonista no PMCMV, esta não é capaz de se organizar sozinha e principalmente acumular fundos para o financiamento. Sendo, portanto, necessária a participação do setor público como formulador de políticas, executor do programa através de banco público, regulador e também fornecedor de financiamentos e subsídios à população para aquisição da moradia.

Apesar de fortes num primeiro momento, os impactos da crise no Brasil foram rapidamente contornados e o país retomou sua trajetória econômica pré-crise. Tal constatação ficou clara na análise realizada na seção anterior. Essa recuperação econômica do país é creditada ao pacote de políticas anticíclicas lançado pelo governo, como afirma Barbosa (2010, p. 1):

(...) The Brazilian government responded to the world crisis with a sequence of unprecedented expansionary actions in the country's economic history. Contrary to what happened during the international crisis of the 1980s and 1990s, this time the Brazilian authorities adopted a sequence of monetary and fiscal counter-cyclical actions to stop the international crisis from contaminating the Brazilian financial system and to resume growth as soon as possible. (BARBOSA, 2010, p.1).

Barbosa (2010) divide as medidas adotadas pelo governo em três grupos: ações e programas que teriam sido criados antes da crise, os quais ajudaram o país durante a mesma e que continuaram em vigor mesmo passada a turbulência; medidas consideradas emergenciais, que cessaram após a crise e; novas ações estruturais, que foram antecipadas pelo governo e mantidas, mesmo após a retomada do crescimento.

Quanto às ações do primeiro grupo, o autor cita as seguintes políticas governamentais implementadas pelo governo Lula: (1) aumento do poder de compra do salário mínimo; (2) expansão do mecanismo de proteção social; (3) corte de impostos ligados à nova política industrial brasileira; (4) expansão do investimento público; (5) reestruturação da carreira e gastos de pessoal no âmbito do governo.

Já o segundo grupo de medidas, de duração finita, é possível agrupar a política fiscal, monetária e cambial praticadas em resposta à crise. Por fim, o autor destaca o lançamento

pelo governo federal de um novo programa habitacional, o PMCMV, tratado por Barbosa (2010) como a iniciativa mais importante da administração Lula no contexto da crise. Cabe uma análise das projeções dos impactos do programa sobre a renda e o emprego, feita por alguns autores antes do lançamento do mesmo e posteriormente uma comparação com os resultados já alcançados.

### **3.3 Projeções dos impactos do PMCMV sobre a renda e o emprego**

O PMCMV foi anunciado pelo governo em Março de 2009, com início previsto para Abril. Apesar de ser considerado um programa habitacional, de acordo com Cardoso e Leal (2010) o programa foi estruturado com uma clara intenção anticíclica, em linhas keynesianas, com foco na dinamização da indústria da construção civil e dos demais setores da economia, através do efeito multiplicador. O programa teria como objetivo, ainda, gerar empregos principalmente para trabalhadores de baixa qualificação.

Tais intenções são expressas em material divulgado pelo Governo Federal que elenca três objetivos do programa: implementação do Plano Nacional de Habitação, construindo um milhão de moradias; aumento do acesso das famílias de baixa renda à casa própria; geração de emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil. O PMCMV, com prazo de duração inicial de dois anos, previa, portanto, a construção de novas habitações, beneficiando mutuários com renda de até dez salários mínimos, com condições variáveis de subsídios e financiamento de acordo com a faixa de renda do favorecido, conforme já exposto no capítulo anterior.

O novo programa habitacional fora segmentado em cinco iniciativas, como descreve Barbosa (2010). Em um primeiro momento, o governo adquiriu, através de um fundo, projetos habitacionais para a construção de 400 mil novas residências. A construção fora realizada por empresas privadas que deveriam garantir um preço máximo determinado e seguir padrões de construção estabelecidos pelas regras do programa. Cumpridas tais condições, o governo garante a demanda para as novas moradias, repassando as novas habitações às de baixa renda (renda de até três salários mínimos mensais) a valores e taxas subsidiadas quando a construção é concluída.

Uma segunda vertente do programa é a utilização de recursos governamentais e também do FGTS para conceder subsídios e taxas de juros favoráveis para a aquisição através do mercado, por famílias de classe média (renda entre três e 10 salários mínimos mensais), das outras 600 mil unidades. Assim como na primeira iniciativa, as construções também

seriam realizadas por empresas privadas e devem seguir certos padrões pré-especificados pelo governo.

Além disso, a terceira iniciativa do governo foi incluir no programa habitacional uma série de medidas com o objetivo de reduzir impostos indiretos que incidem sobre o valor das habitações, tornando-as mais acessíveis para usuários de baixa renda. A quarta iniciativa incluída no programa previa uma linha de crédito especial com recursos da União (de até R\$ 5 bilhões) para projetos de infraestrutura urbana, com taxas favoráveis e prazos mais longos para pagamento. Por fim, o programa incluiu recursos de até R\$ 1 bilhão, disponibilizados pelo BNDES para a cadeia produtiva da construção civil, com o objetivo de estimular a modernização das técnicas produtivas dessa indústria.

Conforme dito no capítulo anterior, o PMCMV se subdivide em dois programas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Contudo, a maior parte dos recursos é destinada para o primeiro, dada a concentração do déficit habitacional brasileiro nas regiões urbanas. O foco do programa são as capitais e regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes e, em condições especiais, algumas cidades com população entre 50 e 100 mil habitantes.

Em princípio, as metas do programa respeitam a participação dos estados e regiões no déficit habitacional estimado pela FJP para 2008, mostrado no capítulo um, e, tanto o custo dos imóveis quanto os subsídios, são regionalizados. Além da participação do município no déficit habitacional, o governo federal decidiu por priorizar aplicar recursos em municípios que assumam os seguintes compromissos: aportes financeiros, doação de terrenos, infraestrutura para o empreendimento, desoneração fiscal (ICMS, ITCD, ITBI e ISS) e, por fim, agilização das aprovações de projetos, alvarás, autorizações e licenças.

Assim, o PMCMV foi anunciado como parte do pacote de combate à crise econômica com objetivo de construir moradias, visando a redução do déficit habitacional brasileiro, problema este que tivera inúmeras tentativas de solução, até então não muito eficientes. O desenho do programa coloca a maior parte das decisões nas mãos da iniciativa privada, com clara intenção de estimular o mercado habitacional, historicamente pequeno no Brasil.

De uma maneira geral, o investimento total no programa, anunciado em sua primeira fase, foi da ordem de R\$34 bilhões. Desses recursos, grande parte é oriunda diretamente da União (R\$25 bilhões), o FGTS participa com R\$7,5 bilhões, cabendo ao BNDES o investimento de R\$1 bilhão. Diversos estudos procuraram estimar os resultados do programa, fazendo um balanço dos impactos sobre o PIB e sobre o nível de emprego.

Um estudo publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em fevereiro de 2009, ressalta o papel estratégico de um programa habitacional com objetivo de construir um milhão de moradias em dois anos, em meio a uma crise econômica, uma vez que exigiria um enorme aporte de recursos, gerando como impacto um acréscimo no PIB de 0,7 ponto percentual ao ano, em 2009 e 2010, assegurando a preservação da demanda e por consequência do emprego. Desta forma, o governo pretendia manter o ciclo virtuoso do setor de construção civil.

Uma vez que o setor de construção é um dos setores com maior potencial de emprego e renda na economia, este assume um papel principal em qualquer política anticíclica que busque a manutenção do crescimento. Anteriormente a eclosão da crise, o setor de construção vinha operando em um ciclo virtuoso de crescimento que se refletia de forma bastante expressiva na geração de renda, de bem-estar e, sobretudo, na criação de postos de trabalho. No ano de 2008, a taxa de crescimento do emprego nas construtoras atingiu a marca de 17,4% comparativamente ao ano anterior. Sendo assim, essa forte expansão refletiu em todos os elos produtivos, isto é, todas as cadeias que indiretamente fazem parte da cadeia produtiva da construção – o emprego na indústria de materiais cresceu 7% mais em 2008 (FGV, 2009).

As projeções de tal estudo foram realizadas com base em multiplicadores estimados pela FGV Projetos, a partir de dados das Contas Nacionais de 2006 (tabela de recursos e usos) em valores atualizados. Os impactos na economia da construção de um milhão de moradias, ainda segundo o estudo da FGV (2009), podem ser vistos na tabela abaixo. O estudo estimou um investimento de R\$ 39,5 bilhões em dois anos. A geração de empregos por conta deste investimento estaria em torno de mais de 300 mil empregos diretos na construção civil, o que indicaria um crescimento de 14,7% em relação a 2008, e mais 229 mil empregos indiretos nos demais setores da cadeia produtiva da construção, totalizando mais de 500 mil novos postos de trabalho criados em 2009, o equivalente a 0,6% do total de pessoas ocupadas no país naquele ano. Este crescimento do emprego geraria um incremento na massa salarial de mais de R\$ 3 bilhões somente no setor da construção civil e mais R\$ 4,3 bilhões nos demais setores (FGV, 2009).

Os impactos no PIB, de acordo com a estimativa da FGV (2009), seriam de um acréscimo de mais de R\$ 10,5 bilhões no PIB da construção civil e R\$ 10,2 bilhões no PIB dos demais setores da cadeia produtiva da construção civil – indústria, comércio e serviços – totalizando R\$ 20,7 bilhões de geração de renda. Em termos relativos, este programa promoveria um crescimento anual de 8,2% do PIB da construção, enquanto a economia brasileira como um todo experimentou crescimento de 0,7 ponto percentual a mais em 2009 e 2010.

Por fim, por conta do impulso da demanda e dos efeitos indiretos da geração de emprego e renda, vale destacar também a ampliação da base de arrecadação de impostos por conta do programa. A cada ano, o crescimento da renda gerada pelo programa com os novos empregos permitiria o governo a arrecadar cerca de R\$ 4,7 bilhões em impostos.

**Tabela 9 – Impactos dos Investimentos do PMCMV – 2008.**

<b>Investimento por ano (R\$ milhões)</b>		
		<b>19.772,84</b>
<b>Geração de empregos (postos de trabalho)</b>		
		<b>(%) em relação a 2008</b>
Na construção	302.968	14,7%
Em outros setores	228.997	0,3%
Em toda economia	531.965	0,6%
<b>Acréscimo à massa de salários (R\$ milhões)</b>		
Na construção	3.188.08	
Em outros setores	4.320.12	
Em toda economia	7.508.20	
<b>Impacto no PIB (R\$ milhões)</b>		
		<b>(%) em relação a 2008</b>
Da construção	10.509.08	8,2%
Dos outros setores	10.198.79	0,4%
Em toda economia	20.707.88	0,7%
<b>Arrecadação de impostos (R\$ milhões)</b>		
Na construção	2.000.28	
Em outros setores	2.773.19	
Em toda economia	4.773.47	

Fonte: FGV 2009, p. 3.

Shimizu (2010), utilizando a metodologia de equilíbrio geral computável, procurou estimar os impactos regionalizados do PMCMV, supondo a realização dos investimentos ao longo de quatro anos. Segundo o autor, o impacto no PIB brasileiro seria um acréscimo de 0,078% anualmente, durante esse período, e mais 0,202% ao fim de todas as operações, totalizando um aumento acumulado de 0,515%. Além disso, nas projeções realizadas no estudo, o programa geraria 246 mil novos empregos formais, números bem inferiores a projeção realizada pela FGV.

Teixeira e Carvalho (2005) calcularam os efeitos multiplicadores da construção civil para a economia brasileira no ano de 2002 utilizando o método de insumo-produto. Os resultados

apresentados pelas autoras apontam que a cada R\$1.000,00 investidos na produção do setor, 23 novos empregos são criados para a economia. Além disso, a criação de mil postos de emprego na construção civil gera outros mil empregos, entre indiretos e induzidos, de forma que dentre todos os setores, a construção é a quarta maior geradora de empregos totais.

Ainda segundo Teixeira e Carvalho (2005 – p. 21):

O índice de ligação para trás da construção civil é da ordem de 1,115, posicionando-a como um setor-chave na economia brasileira. O setor ocupa o terceiro lugar na comparação com as demais atividades, perdendo apenas para a siderurgia e outros metalúrgicos. Ao demandar uma ampla variedade de insumos intermediários ao longo do seu processo produtivo, a construção civil impulsiona o crescimento econômico dos setores que lhe servem como produtores de bens e serviços.

Dessa forma, percebe-se que a construção civil, pelo desempenho recente do setor e pela presença de características desejáveis, é certamente um setor chave para a prática de uma política anticíclica. Nesse contexto, o PMCMV foi lançado como uma das principais iniciativas do governo como combate à crise, com foco na geração de emprego para a economia como um todo, através dos mecanismos de encadeamento dos investimentos na construção civil. Na seção seguinte será exposto um balanço dos impactos do programa no que tange a esse objetivo.

### **3.4 Balanço dos resultados efetivos do Programa Minha Casa Minha Vida**

Os efeitos esperados pelo PMCMV sobre a atividade econômica brasileira eram muito significativos, porém alguns números superaram as estimativas. Os impactos econômicos foram calculados pelo Ministério das Cidades com base nos dados das Contas Nacionais do IBGE, tendo por referência a metodologia de multiplicadores de emprego e renda da Teoria de Matriz Insumo-Produto e serão aqui apresentados como forma de mensurar a efetividade do Programa como um pacote anticíclico.

O PMCMV chega ao seu 4º ano, tendo contratado mais de três milhões de unidades habitacionais e entregue mais de 1,4 milhão de unidades habitacionais à famílias de baixa renda, totalizando um investimento de mais de R\$ 194 bilhões. O Ministério das Cidades estima que o programa tenha gerado uma média anual de 833 mil empregos diretos e indiretos entre 2009 e 2012, valor bem acima dos 500 mil empregos estimados pela FGV em 2008, que apresentamos anteriormente. Isso significa que, a cada R\$ 1 milhão desembolsado pelo

programa, a atividade econômica brasileira criará aproximadamente 34 novos postos de trabalho. Em 2013 o programa sustentará cerca de 1,3 milhão de postos de trabalho diretos e indiretos na cadeia da construção, incluindo os empregos nas construtoras, prestadores de serviços, comércio e indústria de materiais de construção. Isso representa 2,6% da força de trabalho formal da economia brasileira.

**Tabela 10 – Emprego, renda e vendas gerados pelo PMCMV, 2009 a 2012\***

	2009	2010	2011	2012*	Média
Empregos diretos e indiretos (pessoas)	158.696	804.180	1.108.202	1.384.711	863.947
Renda direta e indireta (R\$ milhão)	3.957,73	20.053,91	27.635,35	34.530,69	21.544,35
Compras de materiais e serviços (R\$ milhão)	2.490,73	12.621,53	17.393,13	21.723,91	13.559,57

Fonte: Ministério das Cidades (2013). \*Em 2012, valores acumulados até Maio.

Em termos de renda, a perspectiva é que os desembolsos totais do Programa tenham gerado, até o final de 2012, renda adicional média (direta e indireta) de R\$ 20,2 bilhões por ano. Em outros termos, a cada R\$ 1 milhão desembolsado pelo programa, outros R\$ 828 mil são gerados em renda adicional. O PIB gerado pelas atividades sustentadas pelo Programa atingiu R\$ 12,2 bilhões no 1º Semestre de 2013. No ano, a renda gerada pelo Programa alcançou R\$ 29,8 bilhões.

O PIB gerado no setor da construção civil pelas atividades sustentadas pelo programa deve atingir R\$ 17,2 bilhões em 2013, o que equivalerá a 7,8% da renda gerada no setor da construção este ano. O programa deve sustentar 861 mil postos de trabalho na construção civil, o que equivale a 27% dos empregos com carteira assinada do setor. Os desembolsos do PMCMV devem gerar cerca de R\$ 5,9 bilhões de salários, R\$ 2,4 bilhões de impostos e R\$ 8,9 bilhões de lucros em 2013 na construção civil.

Os principais elos da cadeia da construção beneficiados com o aumento de PIB são o comércio de materiais (varejista e atacadista), a indústria de minerais não metálicos, os serviços prestados à empresa, metalurgia (aço, alumínio e cobre), tintas e produtos plásticos. Nos mercados de materiais e serviços voltados à construção, estima-se que o PMCMV tenha sido responsável direto por fomentar novos negócios da ordem de R\$ 13,7 bilhões por ano, em média. Isso equivale a uma movimentação de R\$ 560 mil nesses mercados para cada R\$ 1 milhão desembolsado pelo programa. As vendas de materiais para obras do programa devem chegar a R\$ 22,4 bilhões em 2013.

De uma maneira geral, os resultados fornecem subsídios para que se argumente em favor do papel anticíclico do PMCMV. De acordo com os números, o programa foi eficaz em gerar

empregos, renda e vendas em outros setores da economia além da construção civil, mesmo diante de um contexto de crise. Além disso, o programa estimulou a economia como um todo via expectativas, incentivando o investimento do empresário e se beneficiou dos efeitos de encadeamento dos investimentos.

### **3.5 O caráter anticíclico de uma política habitacional social**

A partir do final do século XIX, o Brasil experimentou um processo de urbanização mais acelerado, com o surgimento das cidades, que vinham crescendo desordenadamente, sem considerar o sítio em que eram implantadas, nem a problemática ambiental decorrente, ignorando também a quase inexistente legislação exigida, em maior parte voltada apenas para questões sanitárias e higienistas.

As cidades foram se espalhando pelo território nacional, divididas entre uma “cidade legal”, destinada aos ricos, onde o poder público se faz presente, e uma “cidade ilegal”, onde vivem os mais pobres, caracterizada pela ausência do Estado, sem infraestrutura adequada para uma moradia digna, sem uma rede de serviços públicos e sujeita às tragédias “naturais” (MARICATO, 2008). Os loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares, áreas de invasão e favelas vão se tornando a solução de moradia para a população da periferia dos centros urbanos, expandindo a cidade ilegal, que, mediante a falta de planejamento urbano e da falta de soluções para os problemas habitacionais, seguiram para o rumo da autoconstrução.

No Brasil as desigualdades sociais ainda atingem proporções alarmantes, existindo um enorme abismo entre ricos e pobres. Nesse contexto a presença do Estado e as políticas públicas são temas constantes de discussão, pois são maneiras de reduzir tais diferenças e tentar assegurar direitos para a população — se não para toda população, ao menos para a sua maior parte, os pobres. Entre essas políticas públicas podemos destacar a política de desenvolvimento urbano, que tenta enfrentar a expressão física das desigualdades nas cidades, através da articulação de suas diversas políticas setoriais — habitação, regularização fundiária, saneamento, transporte e mobilidade.

A regularização fundiária assume o papel de condicionante para as diversas políticas setoriais que se complementam em busca dos objetivos contidos no Estatuto da Cidade e na integração da massa de excluídos às benesses da cidade legal. Começa então toda uma movimentação para o desenvolvimento de uma política de Regularização Fundiária, envolvendo diferentes agentes na elaboração de um novo regramento jurídico, e a implantação de programas e projetos que possibilitem atender aos anseios dos cidadãos “(...) para

regularizar os bairros construídos com o próprio esforço da população” (CARVALHO e GOUVEIA, 2009).

Todos os esforços no campo habitacional vêm sendo concentrados no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Em sua proposta de lançamento, o programa apresentou claramente um duplo objetivo: reduzir o déficit habitacional brasileiro e gerar emprego e renda através de investimentos na construção civil. Apesar da intenção de ser um programa de peso para o combate ao déficit habitacional e à demanda por novas unidades, o Programa definitivamente não interfere significativamente, devido ao seu próprio regramento, nos demais aspectos dos componentes do déficit — habitações precárias, falta de infraestrutura, regularização fundiária, etc. O PMCMV não vem se mostrando como uma política adequada para este tipo de enfrentamento.

O sucesso desta política pública e, portanto, a efetiva redução do déficit, deve ter em consideração o conceito mais amplo de habitação, que se distingue da simples ideia de unidade habitacional e inclui o acesso a um aparato urbano de qualidade e acesso a serviços como abastecimento de água, rede de esgoto, coleta de lixo, rede elétrica, transporte público, entre outros (ROYER, 2009).

Uma das grandes críticas do MCMV é que os empreendimentos voltados para camadas sociais de baixa renda são feitos majoritariamente nas periferias das cidades ou em regiões isoladas, longe do tecido urbano. O grande aumento do crédito e dos subsídios imobiliários e a falta de planejamento urbano, estimulados pelo PMCMV, ajudam a reforçar a valorização imobiliária e a aumentar a segregação urbana, colocando a população de baixa renda às margens das cidades, ausentes de infraestrutura mínima necessária para uma moradia digna. Há escassez de terrenos nas regiões centrais e, por consequência, o alto preço da terra, por conta da especulação imobiliária, para suprir moradia para milhões de famílias, seja pelo governo, seja por meio de parcerias com a iniciativa privada, como é o caso do MCMV. Então, para um combate eficiente do déficit habitacional, seria preciso rearticular o Minha Casa, Minha Vida com a aplicação de instrumentos de regulação fundiária já previstos no Estatuto da Cidade, para tentar conter a pressão da especulação imobiliária.

Sem dúvida o PMCMV tem uma função de combate ao déficit habitacional, sendo o programa de maior relevância e com volume considerável de recursos para essa finalidade. Porém, seu arranjo institucional, que coloca muita responsabilidade nas mãos da iniciativa privada, não considerando como um fator predominante a questão urbana, gera consequências sérias na valorização de terras, e não é uma solução para os demais problemas habitacionais, por exemplo regularização fundiária ou urbanização de favelas. A decisão sobre a localização

desses empreendimentos não pode ser dos construtores, dos proprietários de terra ou dos invasores, sob pena de se potencializar a crise habitacional e a mobilidade urbana:

“O Estado não pode abrir mão de seu papel de planejador do uso e ocupação do solo de nossas cidades. Os prefeitos, ao receberem verbas do Minha Casa Minha Vida, devem pensar no futuro de suas comunidades, não fechar os olhos para a proliferação de anomalias urbanas, seduzidos por inaugurações imediatistas de obras com a presença de altas autoridades”. (PINHEIRO, Haroldo, 2014).

Para Haroldo Pinheiro, a falta de planejamento amplo e bom uso dos mecanismos previstos no Estatuto das Cidades para coibir a especulação imobiliária, fazem com que os subsídios do Minha Casa Minha Vida beneficiem mais os latifundiários urbanos que a população de baixa renda. Apesar de incluir alguns pontos importantes levantados no “Projeto Moradia”, principalmente no que tange ao seu braço financeiro, a questão fundiária, fundamental para o equacionamento do déficit, foi praticamente deixada de lado na elaboração do programa.

Ademais, o PMCMV, apesar de focalizar como público-alvo aquele de menor renda, no qual se concentra quase 90% do déficit habitacional brasileiro, beneficiou fortemente os segmentos sociais de maior renda, mostrando que o programa possui certos limites quanto ao caráter social, pois a lógica do mercado imobiliário tem prevalecido sobre os interesses sociais. De acordo com os dados analisados, a divisão regional dos empreendimentos não manteve as metas previstas. Além disso, após alguns anos de vigência, o programa produziu números bem inferiores aos anunciados, principalmente na faixa renda mais baixa, de zero a três salários mínimos.

Do ponto de vista econômico, no entanto, o programa habitacional Minha Casa Minha Vida criou um ambiente de expectativas mais favorável para a produção e os investimentos no setor da construção civil, reforçando seu caráter anticíclico. De acordo com os números, o programa foi eficaz em gerar empregos, renda e vendas em outros setores da economia além da construção civil, mesmo diante de um contexto de crise.

Dessa forma, conclui-se que o PMCMV foi elaborado muito mais como um pacote de ações com objetivo de recuperar a construção civil, gerando renda e emprego num contexto de crise econômica, do que como uma ferramenta de combate ao déficit habitacional brasileiro. Seu foco em regiões de maior dinamismo e a baixa aderência dos projetos ao perfil do déficit demonstra que a preocupação central não é solucionar a carência de moradias e, sim,

movimentar a construção civil com a ampliação da demanda por imóveis, notadamente entre os mutuários de renda média.

### **3.6 Conclusão**

Discutiu-se neste capítulo o caráter anticíclico do PMCMV e seu impacto na geração de empregos e também na renda, haja vista que o Programa veio a público no momento em que o governo brasileiro reagia à crise financeira internacional de 2008. O modelo teórico utilizado como referência remonta à teoria da demanda efetiva elaborada por Keynes em “A Teoria Geral”. Esta teoria afirma que, no curto prazo, a política fiscal tem um efeito positivo sobre o nível de atividade econômica, através do multiplicador dos gastos. Logo, os gastos públicos são considerados um instrumento exógeno de política econômica, causando mudanças no nível agregado do PIB real no curto prazo e sendo usados para corrigir as flutuações cíclicas da economia, como é o caso da crise vivenciada.

Expusemos projeções de impactos do programa realizadas por alguns autores selecionados e as confrontamos com os resultados efetivos até então alcançados e divulgados pelo Ministério das Cidades, chegando-se à conclusão de que de uma maneira geral, os resultados fornecem subsídios para que se argumente em favor do papel anticíclico do PMCMV. De acordo com os números, o programa foi eficaz em gerar empregos, renda e vendas em outros setores da economia além da construção civil, mesmo diante de um contexto de crise. Além disso, o programa estimulou a economia como um todo via expectativas, incentivando o investimento do empresário e se beneficiou dos efeitos de encadeamento dos investimentos.

Contudo, o caráter anticíclico do Programa, que o direciona para um interesse num maior volume de construções em detrimento da qualidade, e seu arranjo institucional, que coloca muita responsabilidade nas mãos da iniciativa privada, não considerando como um fator predominante a questão urbana, gera consequências sérias na valorização de terras, e não é uma solução para os demais problemas habitacionais, por exemplo regularização fundiária ou urbanização de favelas, o afastando do objetivo de combate ao déficit habitacional, que caracterizaria o programa como uma política pública social de habitação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou discutir o Programa Minha Casa Minha Vida e seu objetivo dual, analisando-o como uma política habitacional, ou seja, uma ferramenta do governo para combater o problema do déficit habitacional e também enquanto uma das principais estratégias com clara intenção anticíclica adotada pelo governo brasileiro para frear os impactos da crise do subprime sobre a economia brasileira.

O problema habitacional brasileiro, usualmente reduzido à estimação do déficit habitacional é, na realidade, algo bem mais complexo. A sua origem remonta à urbanização brasileira, impulsionada pelo processo de industrialização, notadamente no pós-Segunda Guerra Mundial. O enorme deslocamento de pessoas das mais remotas regiões do país rumo às metrópoles em crescimento não foi absorvido pelos espaços urbanos que se formavam mais lentamente do que a corrente migratória. O resultado deste descasamento foi a formação de vastas periferias nos centros urbanos, nos quais a população, desprovida de acesso ao mercado formal de moradias, seguia para o rumo da autoconstrução.

As casas autoconstruídas, em geral, foram levantadas em zoneamentos ilegais, às margens das cidades, onde prevaleciam condições precárias e carentes de infraestrutura urbana adequada. Enquanto isso, o mercado imobiliário, então pequeno e restrito, abastecia a demanda de uma classe social mais abastada e o governo, através de seus programas habitacionais, subsidiava a moradia principalmente para a classe média.

As cidades brasileiras são hoje um reflexo desse processo que ainda perdura, gerando a expansão do tecido urbano sobre as regiões vizinhas às cidades e levando o problema urbano a todos os cantos do país. O custo do solo encarece cada vez mais, em função da especulação imobiliária, e o quadro atual é tal que o número de domicílios vagos é quase o bastante para equacionar o déficit habitacional estimado para o país. Este, por sua vez, é altamente concentrado na população de mais baixa renda e nas grandes regiões metropolitanas, onde o problema da falta de solo urbanizado disponível é crescente.

Em 2008, o Brasil foi atingido pelos impactos da crise dos subprime, que se iniciou no setor imobiliário americano e foi transformada em crise global sistêmica pela falência de instituições financeiras renomadas nos EUA e em outros países desenvolvidos. Com a piora do cenário externo, apreciação cambial, queda na liquidez internacional e baixa nos preços das commodities, o governo brasileiro se viu em uma situação de risco de aumento do desemprego e a possibilidade real de uma recessão.

Como parte de um grupo de ações anticíclicas o governo Lula lançou em março de 2009 o PMCMV, recebido com grande entusiasmo pelos empresários da construção civil, um dos setores mais atingidos pela crise. O programa previa um aporte jamais visto de recursos para o ramo da habitação, com subsídios para as faixas de renda mais baixas e condições especiais de financiamento. Sua meta inicial, construir um milhão de moradias em dois anos, foi amplamente veiculada pelo governo como estratégia ao mesmo tempo de combate aos efeitos da crise internacional e também ao déficit habitacional brasileiro.

Apesar de incluir alguns pontos importantes levantados no “Projeto Moradia”, principalmente no que tange ao seu braço financeiro, a questão fundiária, fundamental para o equacionamento do déficit, foi praticamente deixada de lado na elaboração do programa.

Do ponto de vista social, o PMCMV não apresenta explicitamente possibilidades de transformação de muitos dos problemas de nossas cidades, já que tanto quantitativamente como qualitativamente pouco avançou. O grande aumento do crédito e dos subsídios imobiliários e a falta de planejamento urbano culminaram em uma valorização imobiliária e também um aumento da segregação urbana, colocando a população de baixa renda às margens das cidades, ausentes de infraestrutura mínima necessária para uma moradia digna. Ainda que o programa do governo tenha trazido alguns avanços, este não foi de fato eficaz no combate ao déficit habitacional e na melhoria da condição de vida da população em geral, tendo contribuído mais com seu objetivo anticíclico, sendo uma política habitacional pouco abrangente, embora apresente avanços importantes.

As políticas designadas como anticíclicas podem ser acionadas através de vários instrumentos de intervenção que o Estado dispõe. Podem estar relacionadas à política monetária, através de expansão da liquidez e da taxa de juros, como também de políticas fiscais ativas. Estas últimas podem estar relacionadas, por exemplo, a redução seletiva da carga tributária, ou também através de uma expansão de gastos públicos, de preferência com investimentos. É até recomendado incorrer-se em déficits públicos temporários com objetivo de estimular a demanda para que os demais agentes da economia recuperem a confiança e também voltem a consumir e investir. Portanto, Keynes destaca a importância do gasto público sobre o nível da demanda efetiva e na reversão das expectativas dos agentes. É nesse contexto, a saber, de ineficácia das forças de mercado para retirar a economia de situações de crise com desemprego crescente, que Keynes sugere a intervenção do Estado como forma de atenuar o comportamento cíclico da economia, especialmente se as escolhas priorizam projetos de alto benefício econômico-social.

Logo, do ponto de vista econômico, o programa habitacional Minha Casa Minha Vida criou um ambiente de expectativas mais favorável para a produção e os investimentos no setor da construção civil, reforçando seu caráter anticíclico. De acordo com os números, o programa foi eficaz em gerar empregos, renda e vendas em outros setores da economia além da construção civil, mesmo diante de um contexto de crise.

Até hoje, o Programa já permitiu contratar, em suas duas fases, cerca de 2,8 milhões de unidades habitacionais – quase metade delas já entregue –, que pouco fazem frente ao tamanho do déficit habitacional brasileiro, principalmente no que compete a população de baixa renda. Porém, com investimento de mais de R\$ 160 bilhões e geração de mais de 920 mil empregos diretos e indiretos por ano, o PMCMV mostrou-se uma ferramenta importante no combate aos efeitos da crise no país, tendo impacto significativo na economia, gerando renda de R\$ 22 bilhões por ano, em média, e compras de materiais de construção e serviços na ordem de R\$ 15,4 bilhões por ano.

Não há dúvidas de que o programa tem legitimidade ao ser colocado enquanto uma política anticíclica, no entanto, ressalta-se que tal objetivo poderia ter sido perseguido concomitantemente com a construção de uma ampla estratégia para equacionar o problema habitacional. Enquanto um “pacote anticíclico” os resultados obtidos apontam para um efeito real do PMCMV no volume de contratações nos municípios beneficiados. Contudo, sua abrangência nas faixas de renda concentradoras do déficit foi pequena e seu alcance, muito menor do que o anunciado.

Em parte, as dificuldades do programa em ofertar um volume de moradias maior podem estar associadas à ausência de mecanismos que lidem com a elevada renda fundiária que encarece o solo urbano nos grandes centros. Embora o Estatuto das Cidades tenha sido aprovado em 2001, seu uso é ainda restrito e, no entanto, fundamental para que se criem condições reais de atender à enorme demanda por habitações que tende a crescer no futuro.

Dessa forma, conclui-se que o PMCMV foi elaborado muito mais como um pacote de ações com objetivo de recuperar a construção civil, gerando renda e emprego num contexto de crise econômica, do que como uma ferramenta de combate ao déficit habitacional brasileiro. Seu foco em regiões de maior dinamismo e a baixa aderência dos projetos ao perfil do déficit demonstra que a preocupação central não é solucionar a carência de moradias e, sim, movimentar a construção civil com a ampliação da demanda por imóveis, notadamente entre os mutuários de renda média.

O problema da habitação no Brasil, como foi discutido, tem raízes mais profundas, exigindo para sua solução um conjunto de ações articuladas em vários eixos. Embora tenha

avanzado em aspectos essenciais, o programa deveria ser reformulado para incluir mecanismos que busquem refrear possíveis efeitos deletérios, principalmente no que tange ao preço dos imóveis que vêm crescendo de maneira rápida e consistente ao longo da última década.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABECIP. **O crédito Imobiliário no Brasil: Caracterização e Desafios.** FGV Projetos. Divulgação, São Paulo, Março 2007. Disponível em: <[http://www.abecip.org.br/sitenovo/arquivos/Trabalho\\_FGV.pdf](http://www.abecip.org.br/sitenovo/arquivos/Trabalho_FGV.pdf) > Acesso em 7 Maio de 2014

ARANTES, P. F.; FIX, M. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional.** Correio da Cidadania. [www.correiodacidadania.com.br](http://www.correiodacidadania.com.br), 01 Agosto 2009

ARRETCHE, Marta. **Intervenção do Estado e Setor Privado: O Modelo Brasileiro de Política Habitacional.** Espaço & Debates, n. 31, São Paulo, 1990. p.21-36.

ARRIAGADA, C. **El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos megaciudades globales: estudio con los censos de 1990 y 2000.** CEPAL, Santiago, Chile, 2005.

AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, Luis Aureliano Gama: **Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação** – ZAHAR EDITORES, Rio de Janeiro. 1982.

AZEVEDO, Sérgio de: **Vinte e dois anos de política habitacional popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH.** In: Revista de Administração Pública, 22(4): 107-119. Rio de Janeiro. Outubro e Dezembro de 1988.

\_\_\_\_\_. **A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90.** In AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

\_\_\_\_\_. **Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências.** In CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p 12-41.

BASTOS, Rodrigo Dantas. **Economia Política do imobiliário: O Programa Minha Casa Minha Vida e o Preço da Terra Urbana no Brasil.** (Dissertação de Mestrado). IFCH/UNICAMP, Campinas, 2012.

BOLAFFI, Gabriel. **Aspectos Sociais e Econômicos do Plano Nacional de Habitação.** In: Cadernos CEBRAP. Nº7. São Paulo, 1977.

\_\_\_\_\_. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema.** In: MARICATO, E. (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora AlfaÔmega, 1979. p.37-70.

BONATES, Mariana Fialho. **O programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade.** RISCO - Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, v. 7, 2008. p. 147-164.

BONDUKI, Nabil Georges. **Habitação popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo,** São Paulo, 1982.

\_\_\_\_\_. **Origens da Habitação no Brasil.** Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo, 1998: Estação Liberdade.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** In: Arq.urb – Revista Eletrônica de arquitetura e urbanismo. Nº1. 2008. Disponível em <[www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)> Acessado em 03/06/2014.

\_\_\_\_\_. **Como enfrentar o déficit.** Carta Capital. São Paulo, n. 570. P44, 2 Set 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007.** Brasília 2009. p. 129. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/DeficitHabitacional.zip>>. Acesso em: 16/04/2014

\_\_\_\_\_, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília, 2011, 141p. Disponível em <[http://www.habitatbrasil.org.br/media/5547/deficit\\_habitacional\\_no\\_brasil\\_2008.pdf](http://www.habitatbrasil.org.br/media/5547/deficit_habitacional_no_brasil_2008.pdf)>. Acessado em 17/04/2014.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades HABITAÇÃO, nº 4, novembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Balço do Minha Casa, Minha Vida: Perspectivas para 2014**. 29ª. Reunião do Conselho Superior da Indústria da Construção. Novembro 2013. Disponível em <[www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=126138](http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=126138) > Acesso em 14/07/2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2011. (Disponível em: [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br) acesso em 05/07/2014)

CAIXA. **Relatório Executivo PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – Contratações, propostas e acompanhamento Posição 12/06/2013**. Banco de Dados – Caixa Econômica Federal (CEF). Disponível em: <[www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp](http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp)> Acesso em 13/06/2014

CARVALHO, Celso Santos e GOUVEIA, Denise de Campos (Organizadores). **Regularização Fundiária Urbana no Brasil**. Brasília – DF. Ministério das Cidades, 2009.

FIX, Mariana A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. (Tese de Doutorado). IE/UNICAMP, Campinas, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília, 2009, 129p. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/noticias/ines-magalhaes-apresenta-numeros-do-deficit-habitacional>>. Acessado em 19/08/2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013.

GONÇALVES, R. **O déficit habitacional no Brasil: uma estimativa a partir dos dados da PNAD-1995**. Nova economia, vol.7 n.1. Belo Horizonte, 1997.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas**. Comunicados do IPEA, nº 118, Brasília, 25/10/2011.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre à crise econômica**. Petrópolis. Ed. Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. **O Impasse da política Urbana no Brasil**. Petrópolis; Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Especulação da terra inviabiliza moradia popular**. Caros Amigos, nº 158, maio de 2010.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3ª Edição, Petrópolis – RJ. Editora Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. **O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. Carta Maior, 27/05/2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/>

\_\_\_\_\_. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Políticas Sociais. Acompanhamento e análise. Brasília: Ipea nº 12, 2005.

MARQUES, Claudio Gonçalves. **Evolução histórica do SFH**. Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 9, abril de 2005. Disponível em: [http://www.researchgate.net/publication/41441354\\_Evoluo\\_histrica\\_do\\_SFH](http://www.researchgate.net/publication/41441354_Evoluo_histrica_do_SFH)>. Acesso em junho 2014.

ROYER, L. de Oliveira. **A Financeirização da política habitacional: Limistes e perspectiva.** Tese de Doutorado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado:** a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de doutorado em arquitetura e urbanismo na Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

SILVA, Helena Maria Menna Barreto. **Terra e moradia: que papel para o município?** Dezembro, 1997. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em:  
[http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/silva\\_doutorado\\_terramoradia.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/silva_doutorado_terramoradia.pdf).  
Acesso em 05/07/2014