

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Luiz Fernando Pereira dos Santos

**Uma Avaliação das Políticas Federais de
Habitação no Brasil – 1964/2011: Déficit, Demanda e
Habitação de Interesse Social**

MESTRADO EM ECONOMIA

SÃO PAULO

2012

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Luiz Fernando Pereira dos Santos

**Uma Avaliação das Políticas Federais de
Habitação no Brasil – 1964/2011: Déficit, Demanda e
Habitação de Interesse Social**

MESTRADO EM ECONOMIA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Economia, sob a orientação do Prof. Doutor Dr. Antônio Carlos de Moraes

SÃO PAULO

2012

Luiz Fernando Pereira dos Santos

**Uma Avaliação das Políticas Federais de
Habitação no Brasil – 1964/2011: Déficit, Demanda e
Habitação de Interesse Social**

Banca Examinadora

***Aos meus pais Antonio e Cida, pelos valores que
norteiam a minha vida e a minha esposa Daniela,
pela paciência e apoio, sem os quais não seria
possível concluir mais esta etapa. Muito
obrigado!***

AGRADECIMENTOS

À Prof^a. Dra. Regina Maria A. Fonseca Gadelha pelo apoio fundamental.

Ao Prof. Dr. Antonio Carlos de Moraes pela orientação e apoio sem os quais este trabalho não seria concluído.

Ao Prof. Dr. César Roberto Leite da Silva e Prof. Dr. Rubens Rogério Sawaya por suas valiosas contribuições.

À Sonia Santos Petrohilos pela paciência e disposição em ajudar.

À Instituição por proporcionar um ambiente criativo.

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de analisar os efeitos das políticas federais de habitação entre 1964 e 2011, em especial na população de baixa renda e na habitação de interesse social, calcando-se na pesquisa histórica e bibliográfica e tendo como suporte quantitativo a pesquisa de déficit e demanda habitacional.

As principais conclusões deste trabalho são três. Primeiro, o período entre a criação do Sistema Financeiro Habitacional e o fim do Banco Nacional de Habitação foi marcado pela incapacidade de atender minimamente este estrato da população. Segundo, o período imediatamente posterior foi marcado por um hiato na política habitacional, contribuindo para o agravamento do déficit habitacional. Terceiro, apesar dos avanços institucionais da Política Nacional de Habitação, o lançamento de um programa para estimular a construção como resposta à crise internacional e fatores internos, longe de resolver o problema do déficit habitacional na população de baixa renda e produzir habitações de interesse social, ao contrário, mostrou-se mais alinhado aos interesses da iniciativa privada, em especial, do setor da construção civil. Neste cenário atual, o déficit habitacional centralizado na população de baixa renda terá uma melhora quase insignificante e mais uma política federal de habitação estará fadada ao insucesso em resolver este problema crônico.

Palavras-chave: Política habitacional, déficit habitacional, habitação de interesse social.

ABSTRACT

This study aims to analyze the effects of federal housing policies between 1964 and 2011, particularly in the low-income population and Social Interest Housing, trampling on the historical research and literature and with the support of quantitative research deficit and housing demand.

The main conclusions of this work are three. First, the period between the creation of the Housing Financial System and the end of National Housing Bank was marked by the inability to minimally meet this stratum of the population. Second, the immediate aftermath was marked by a hiatus in housing policy, contributing to the deterioration of the housing deficit. Third, despite the institutional advances of National Housing Policy, the launch of a program to stimulate construction in response to international crises and internal factors, far from solving the problem of housing deficit in the low-income population and produce social interest housing, on the contrary, was more aligned with the interests of the private sector, in particular the construction sector. In this current scenario, the housing deficit in the central low-income population will have an almost negligible improvement and another federal housing policy is doomed to failure in solving this chronic problem.

Keywords: Housing policy, housing deficit, social interest housing.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Déficit Habitacional – Brasil - 2008.....	27
Tabela 2 - % Déficit Habitacional Urbano, por faixas de renda média familiar – Brasil-2008	29
Tabela 3 - Déficit Habitacional: aglomerados subnormais – Brasil - 2008	31
Tabela 4 – Domicílios vagos – Brasil - 2008	33
Tabela 5 – Déficit habitacional por componentes em números absolutos – Brasil - 2008	35
Tabela 6 – Inadequação dos Domicílios em números absolutos– Brasil - 2008	36
Tabela 7 - % de inadequação dos domicílios em relação ao total de domicílios particulares permanentes urbanos – Brasil - 2008	37
Tabela 8 – Crescimento do número de domicílios por região – 2001-2009	44
Tabela 9 – Idade média ao casar das pessoas de 15 ou mais anos: 1980 – 2000	47
Tabela 10 - Taxa de chefia por grupos etários, Brasil - 2000	48
Tabela 11 – Evolução da Demanda Habitacional 2001 a 2009.....	52
Tabela 12 - % DHDE - 2001-2009 - Por Faixas de Salários Mínimos	52
Tabela 13 - % DHDO - 2001-2009 - Por Faixas de Salários Mínimos.....	52
Tabela 14 - % DHT=DHDE+DHDO - 2001-2009 - Por Faixas de Salários Mínimos.....	52
Tabela 15 – Demanda Urbana Brasil	54
Tabela 16 – Demanda Rural – Brasil	54
Tabela 17–Demanda Habitacional por U.F. – 2009	55
Tabela 18 – Demanda Habitacional Relativa por U.F. – 2009.....	56
Tabela 19 - Reajustes das Prestações dos Mutuários do SFH: 1965-1984	64
Tabela 20 – Evolução da Taxa de Inadimplência do SFH – 1980-1984.....	64
Tabela 21 – Dados sobre Inadimplência das COHABs – 1971/1974	65
Tabela 22 – % dos Financiamentos Habitacionais SFH – 1964/1975.....	66
Tabela 23 – Programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia – 1995/1998.....	75
Tabela 24 - Habitar-Brasil e Pró-Moradia: % de Famílias Beneficiadas por forma de intervenção.....	75
Tabela 25 – Déficit Habitacional por faixa de renda e metas	108

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Composição do déficit em % – Brasil – 2008	34
Figura 2 – População Urbana e Rural – 1950 a 2000	40
Figura 3 - Envelhecimento da População.....	40
Figura 4 - Crescimento (% acumulado) – População – Domicílios Particulares – Famílias.....	41
Figura 5 - Domicílios Partic. Permanentes X Nº de Moradores por Domicílio – 2001-2009	42
Figura 6 – Número de Moradores por Domicílio em diferentes países	43
Figura 7 - Quantidade Média de Habitantes por Domicílios – Regiões	43
Figura 8 - Participação das regiões no incremento de domicílios entre 2001 e 2009	44
Figura 9 - Variação das pirâmides etárias de 1950 a 2000 e projeção de 2050	46
Figura 10 - Taxa de Chefia X Faixas Etárias.....	49
Figura 11 - Demanda Habitacional Total – Relativa.....	53
Figura 12 - Demanda Habitacional Total – Absoluta	53
Figura 13 - Demanda Habitacional 2009 por UF – Estratificada por S.M.	55
Figura 14 - % Empréstimos COS/BNH e demais programas do SFH.....	66
Figura 15 - Unidades habitacionais financiadas pelo SFH – 1964 /2003	78
Figura 16 – Investimento Habitacional por Faixa de Renda em %.....	89
Figura 17 – Evolução dos Investimentos em Habitação.....	90
Figura 18 – Evolução dos Investimentos em Habitação – recursos do SBPE..	94
Figura 19 – As metas do PMCMV e o perfil do déficit.....	104
Figura 20 - % de beneficiados do PMCMV e % do déficit	105
Figura 21 – Maiores valorizações por setores na Bolsa de Valores – 1º sem/2009.....	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Metodologia de Cálculo do Déficit Habitacional.....	25
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABECIP – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

BNH - Banco Nacional da Habitação

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CCI - Cédulas de Crédito Imobiliário

COHAB - Companhias de Habitação

CRI - Certificado de Recebíveis Imobiliários

DHDE - Demanda Habitacional Demográfica

DHDO - Demanda Habitacional Domiciliar

DHT - Demanda Habitacional Total

FCVS - Fundo de Compensação das Variações Salariais

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FJP – Fundação João Pinheiro

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBMEC - Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LCI – Letras de Crédito Imobiliário

OGU - Orçamento Geral da União

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação

PES - Plano de Equivalência Salarial

PLANHAB - Plano Nacional de Habitação

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNH - Política Nacional de Habitação

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SEAC - Secretaria Especial de Assuntos Comunitários

SEPURB - Secretaria de Política Urbana

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário

SHM - Sistema de Habitação de Mercado

SM – Salário mínimo

SNH - Sistema Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Nacional

U.F. – Unidade da Federação

SUMÁRIO

Introdução	15
1 O DÉFICIT E A DEMANDA HABITACIONAL	21
1.1 Déficit habitacional: o estudo da FJP	21
1.1.1 Pressupostos.....	21
1.1.2 Déficit Habitacional: definição	22
1.1.3 Inadequação de domicílios: definição	24
1.1.4 Estimativas do déficit habitacional em 2008.....	25
1.1.5 O déficit habitacional por faixas de renda.....	27
1.1.6 Aglomerados subnormais.....	29
1.1.7 Domicílios vagos	31
1.1.8 Uma análise sobre os componentes do déficit habitacional..	34
1.1.9 Uma análise dos critérios de inadequação.....	35
1.2 A Demanda habitacional	37
1.2.1 Características do “bem-habitação”	37
1.2.2 Dados recentes	39
1.2.3 O estudo sobre demanda habitacional.....	45
1.2.4 A Trajetória da Demanda Habitacional.....	51
2 O SFH E O SFI	58
2.1 O SFH e a criação do Banco Nacional da Habitação - BNH	58
2.2 O agravamento financeiro -1964/1985	61
2.3 A crise do SFH e o fim BNH – 1985/1989	67
2.4 A política habitacional pós-BNH - 1990/1994	71
2.5 A “nova” Política Nacional de Habitação- 1995/1998	73
2.6 A criação e os objetivos do SFI	79
2.7 As críticas e falhas do SFI.....	83
3 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO – PNH - 2003/2011.....	86
3.1 Os antecedentes da Política Nacional de Habitação.....	86
3.2 A política habitacional do governo Lula.....	88
3.3 Habitação de mercado	93
3.4 O PMCMV	94
3.4.1 Limites de valor para aquisição do imóvel.....	95
3.4.2 O modelo habitacional adotado.....	96
3.4.3 Resultados do PMCMV	97
3.5 As políticas de habitação de interesse social	97
3.5.1 Algumas críticas sobre o BNH.....	98

3.5.2 Alguns comentários sobre o Minha Casa, Minha Vida	102
3.5.3 O BNH e o PMCMV	108
Conclusão	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119

Introdução

Este trabalho busca analisar quais os efeitos das políticas federais de habitação no período de 1964/2011 sobre a população em geral e, em particular sobre os setores de baixa renda. A questão a ser respondida necessita da análise desses 47 anos de políticas habitacionais para entender se houve uma melhora nas condições de moradia ou uma redução do déficit habitacional na população em geral, e na população de baixa renda em particular, principal alvo das políticas públicas.

Questiona quais obstáculos impediram que essas políticas, após a implantação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e do Banco Nacional da Habitação - BNH, reconhecidamente um marco na política nacional de habitação, atingissem os objetivos propostos.

Busca avaliar por que durante todo esse período, os segmentos de baixa renda da população, não foram satisfatoriamente atendidas. Em paralelo, também observa por que outra parcela da sociedade, notadamente, os segmentos de média e alta renda, obteve um relativo êxito na aquisição de moradias.

Conforme destaca Scaglione (1993) avaliar uma política é uma tarefa difícil, uma vez que políticas públicas almejam normalmente mais de um objetivo ao mesmo tempo e se prestam a inúmeros propósitos e, muitas vezes obtêm resultados não esperados. Os objetivos desejados, em alguns momentos, não têm sequer coerência entre si, podendo ser contraditórios e variáveis no decurso de aplicação da política.

Bonduki (2001, p.188) afirma que estudar as políticas públicas mostra-se necessário diante da:

[...] escassez de recursos que caracteriza todas as esferas do poder público no país e, em contrapartida, diante da enorme demanda existente por serviços e equipamentos sociais, o desenvolvimento de um processo contínuo de avaliação das políticas públicas é absolutamente indispensável.

Ciente das dificuldades de analisar o papel desempenhado por diversos governos ao longo de um período onde o país de dimensões continentais como

o Brasil atravessou diferentes graus de urbanização, crises econômicas, diferentes estágios demográficos, entre outras, o presente trabalho, quando possível, buscará verificar como o contexto político-econômico influenciou as aplicações da política habitacional em particular.

A necessidade de compreender a evolução histórica da política habitacional, desde o período da criação do SFH e do BNH até os nossos dias, articulando-a com a conjuntura político-econômica se faz necessário, pois, parte-se do princípio que não é possível entender realidade atual sem o conhecimento da herança do passado.

Dada as suas limitações, o estudo não tem a pretensão de esgotar todos os aspectos importantes envolvidos nas políticas públicas habitacionais como o papel e a legislação do solo urbano, as políticas de remoção ou urbanização de favelas, quando necessário, discorrerá de forma breve sobre essas dimensões. Apresentará uma visão global das políticas privilegiando os aspectos referentes aos resultados, suas limitações e falhas para ao final buscar compreender como chegamos ao atual nível habitacional.

Quanto à metodologia, o presente trabalho se calcou principalmente em pesquisa bibliográfica. Enfatizou a busca de trabalhos que privilegiassem a análise dos programas federais de habitação, sem ressaltar a contradição entre os autores, mas sim aqueles que incorporassem na análise a conjuntura político-econômica. Terá como suporte quantitativo os dados referente a pesquisa de déficit habitacional realizada pelo Ministério das Cidades em parceria com a Fundação João Pinheiro - FJP e o estudo elaborado pela Caixa Econômica Federal – CAIXA sobre a demanda habitacional no país.

Dada a sua importância, o período entre a criação e extinção do BNH tem uma maior concentração de trabalhos permitindo uma análise mais abrangente sobre este tópico. Como destaca Santos (1999, p.7) “a experiência dos erros e acertos do SFH até hoje repercute na discussão acerca da questão habitacional brasileira [...]”. Para o autor não é possível estabelecer um debate sobre o tema, sem analisar o desenho e a evolução deste sistema de financiamento.

Já o período entre a extinção do BNH até a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI é composto por escassos trabalhos, provavelmente por ter sido uma época marcada pela indefinição de uma

política habitacional clara, desarranjos institucionais no setor; medidas pontuais adotadas em cada governo, na maioria das vezes sem obter os resultados esperados. Cardoso (2003, p.8) descreve este período da seguinte forma:

Na segunda metade dos anos 80, [...] criaram um vácuo com relação às políticas habitacionais, através de um processo de desarticulação progressiva da instância federal, com fragmentação institucional, perda da capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área. Assim é que entre 1986 (data da extinção do BNH) e 1995 (quando tem início uma reestruturação mais consistente do setor), a política habitacional foi regida por vários órgãos que se sucederam ao longo do período sem que se conseguisse resultados efetivos.

Trabalhos com propostas para securitização dos créditos imobiliários até a criação do SFI em 1997 também foram analisados, pois como alguns autores destacam (SANTOS, 1999; CARNEIRO & VALPASSOS, 2003; FGV, 2007, entre outros) além ser considerado um amadurecimento da política habitacional iniciada no governo Itamar e primeiro período de governo do Fernando Henrique Cardoso - FHC, este novo sistema, ao contrário do SFH, busca captar recursos no mercado e não dispõe de um *funding* cativo ou taxas de juros determinadas.

O período mais recente, do governo Lula em diante, não dispõe ainda de uma quantidade expressiva de trabalhos, em função provavelmente do lapso de tempo necessário para se analisar se medidas adotadas neste âmbito estão trilhando o curso correto. Ainda sim, as informações podem ser obtidas em alguns textos e documentos oficiais (LIMA, 2007; ROSSABACH, 2005; CAIXA, 2011; BONDUKI, 2008; 2009; MARICATO, 2005; 2006; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, entre outros.).

Bonduki (2008, p.96) enfatiza que “não temos ainda o suficiente distanciamento para avaliar de forma consistente as ações desenvolvidas pelo governo Lula na área da habitação”, entretanto, “é visível o empenho do governo em criar as condições institucionais para viabilizar uma nova política urbana e habitacional.” Desta forma, o ato da criação do Ministério das Cidades:

[...] é histórica não só porque ele é o mais importante órgão nacional responsável pelo problema da moradia desde a extinção do BNH, como porque sua concepção, que pressupõe um tratamento integrado da questão urbana, representa um avanço em relação à tradicional fragmentação que tem sido regra na gestão pública. (BONDUKI, 2008, p.96).

O trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, serão abordados os conceitos de déficit e demanda habitacional, importantes instrumentos de análise para a elaboração da Política Habitacional e fonte de informações para o mercado. Partindo do entendimento do conceito déficit habitacional elaborado pela Fundação João Pinheiro – FJP, será analisado o estudo mais recente disponível denominado Déficit Habitacional no Brasil 2008 que utiliza como fonte de informações a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A importância desse estudo desenvolvido pela FJP, considerado uma referência entre os estudiosos da questão habitacional e adotado oficialmente pelo governo federal, reside também na construção de uma importante série histórica, uma vez que, possui publicações referentes aos anos de 1991, 2000, 2005, 2006, 2007 e o mais atual, 2008.

No mesmo capítulo será apresentada a contribuição da Caixa Econômica Federal – CAIXA para “auxiliar o entendimento do comportamento das principais variáveis que determinam a dinâmica do mercado imobiliário (CAIXA, 2011, p.7)”. No seu estudo, o banco público adota “o conceito de demanda habitacional que representa a necessidade dos indivíduos residirem em local adequado, sob o aspecto demográfico das relações sociais e econômicas da população com meio urbano (CAIXA, 2011, p.22).” Utiliza como fonte os dados desidentificados do Censo 2000 do IBGE e os dados da série histórica da PNAD, entre os anos de 2001 e 2009.

A extinção do BNH e incorporação das suas atividades a CAIXA já denota a importância que esta instituição teria na condução das políticas federais de habitação. No período mais recente podemos destacar o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC em 2007, onde coube a CAIXA a execução das ações do programa relativas a habitação, saneamento e infraestrutura urbana que busca esgotar o déficit de

saneamento, da habitação e da urbanização de favelas. Adiciona-se ao programa em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, operado pela CAIXA com o objetivo de promover a “construção de novas unidades habitacionais voltadas às camadas de população com menor renda (CAIXA, 2011, p.10)” que será debatido em subseção a parte neste trabalho.

O segundo capítulo partirá da criação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e do Banco Nacional da Habitação – BNH, considerados pela literatura acadêmica, marcos na política nacional de habitação. No decorrer de sua criação até o seu ocaso, o SFH, mostra-se polêmico, tanto pelos seus resultados - estima-se algo em torno de 4,5 milhões de unidades construídas no período de 1964/1986 – quanto por suas falhas – marcadas por déficits no Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS, crise econômica, institucional e falhas no seu objetivo de diminuir o déficit habitacional na população de baixa renda.

Discorrerá também sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI criado em 1997 como objetivo desenvolver um mercado secundário no país, baseado no modelo americano que, entre as suas principais medidas destacam-se: i. a emissão do Certificado de Recebíveis Imobiliários – CRI; ii. o regime fiduciário, iii. a alienação fiduciária; iv. o Patrimônio de Afetação; e v. as Letras e Cédulas de Crédito Imobiliário, componentes cujo os objetivos e a importância serão explicados detalhadamente neste capítulo.

No terceiro capítulo inicia-se com uma análise do programa habitacional desenvolvido no governo Lula, enfatizando seus antecedentes, desenho institucional e resultados recentes. Uma breve descrição do Projeto Moradia elaborado pelo Instituto Cidadania e lançado em 2000 mostra-se necessária uma vez que este serviu de inspiração e norteou a criação do Ministério das Cidades em 2003.

A criação do Ministério das Cidades também deverá ser destacada dado que a questão habitacional, após a sua criação, passa integrar e articular-se com outras áreas do desenvolvimento urbano como saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial. Apesar de incorporar muito das propostas do projeto Moradia, algumas críticas serão explicitadas, denotando que alguns aspectos importantes deixaram de ser implementados. Uma descrição dos instrumentos criados para viabilizar a Política Nacional de Habitação – PNH

também será realizada, permitindo um melhor entendimento do Plano Nacional de Habitação – PLANHAB.

Será realizada também uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, lançado em 2009 pelo governo Lula destacando os seus objetivos, metas e resultados recentes disponíveis. Descreverá o modelo adotado no referido programa que aposta claramente na iniciativa privada como força motriz do processo.

Por fim, o principal objetivo deste trabalho, se complementar com a análise das políticas de interesse social, iniciando com as críticas feitas ao Sistema Financeiro de Habitação – SFH e ao Banco Nacional da Habitação – BNH nesta área que seria a sua principal missão, ou seja, “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de população de menor renda” (Lei nº 4.380/64).

Na sequência será feita uma descrição das principais críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, principal ação recente do governo na questão habitacional, para depois, respeitando as limitações deste trabalho e os momentos históricos distintos, entender as diferenças e similaridades de ambos.

A conclusão buscará destacar quais obstáculos e erros impediram que as políticas habitacionais atingissem os seus objetivos sociais, particularmente a melhoria nas condições de habitação ou redução do déficit habitacional na população de baixa renda. Com base nesta conclusão se espera contribuir com algumas sugestões que visem melhorar a elaboração de políticas públicas habitacionais para a população de baixa renda.

1 O DÉFICIT E A DEMANDA HABITACIONAL

Este capítulo conceituará o déficit e a demanda Habitacional, importantes instrumentos de análise para a elaboração da Política Habitacional e fonte de informações para o mercado. Iniciará com o conceito do déficit habitacional elaborado pela Fundação João Pinheiro – FJP e analisará os dados do estudo de 2008 disponibilizado recentemente. Na sequência utilizará o conceito de Demanda Habitacional criado pela Caixa Econômica Federal – CAIXA e analisará os dados de 2008 disponibilizado pela instituição também recentemente. A análise destes dois estudos auxiliará na conclusão do trabalho que se propôs analisar se políticas federais de habitação lograram êxito no seu objetivo de diminuir as necessidades habitacionais da população em geral e, em particular, da população de baixa renda.

1.1 Déficit habitacional: o estudo da FJP

Antes de iniciar a análise do estudo realizado pela Fundação João Pinheiro - FJP uma breve exposição dos pressupostos utilizados na construção do índice será realizada.

1.1.1 Pressupostos

Como todo modelo ou índice, o estudo da Fundação João Pinheiro – FJP parte de dois pressupostos que necessitam ser explicitados. O primeiro pressuposto adotado no estudo considera que “em uma sociedade profundamente hierarquizada e extremamente desigual como a brasileira, não se deve padronizar as necessidades de moradia para todos os estratos de renda” (FJP, 2011, p.11). O segundo “é de que a discussão do tema habitacional possui fortes interfaces com outras questões recorrentes e complementares” (FJP, 2011, p.13).

O primeiro advém da heterogeneidade e desigualdade social do país, impossibilitando enfrentar questões universais como educação, serviços de

saúde e habitação sem reconhecer essa diversidade. O segundo ressalta interdependência entre o tema e outras políticas públicas urbanas, não sendo possível negligenciar este aspecto, uma vez que, sem essa integração com outras políticas, como transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água, os programas habitacionais se inviabilizam (AZEVEDO, 1996).

1.1.2 Déficit Habitacional: definição

A definição mais comum de déficit habitacional exprime a falta de moradias para as pessoas ou famílias que necessitam de habitação. Porém, esta interpretação mostra-se insuficiente na formulação de parâmetros para subsidiar políticas habitacionais.

Para Garcia e Rebelo (2002), o déficit habitacional se refere às carências habitacionais de uma determinada sociedade não restrita somente à falta de moradia, incluindo também as más condições das unidades habitacionais existentes. Seria uma fotografia que mostra a população excedente demandante de habitações.

Para a FJP, este conceito refere-se diretamente às deficiências do estoque de moradias e pode ser dividido em duas dimensões distintas. Na primeira dimensão estão as moradias sem condições de habitabilidade por precariedade ou desgaste estrutural e necessitam de reposição. A segunda reúne a necessidade de incremento do estoque em função de coabitação familiar forçada, moradores de baixa renda com dificuldade de pagar aluguel e domicílios com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica os moradores em imóveis e locais com fins não residenciais. Em suma, o déficit habitacional pode ser entendido como *déficit por reposição de estoque* e *déficit por incremento de estoque*.

O déficit por incremento de estoque contempla quatro componentes que serão discutidos a seguir. O primeiro refere-se ao conceito de habitações precárias e engloba os domicílios rústicos e improvisados. O conceito do IBGE para domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada que, em virtude das suas condições de insalubridade, além do

desconforto, traz risco de contaminação por doenças. Os domicílios improvisados contemplam todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros, barcos, cavernas, entre outros) indicando claramente a carência de novas unidades domiciliares.

Já o componente coabitação familiar, contempla dois subtipos. O primeiro, as famílias residentes em cômodos alugados, cedidos ou próprios foram incluídas porque esse tipo de moradia encobre a situação real da coabitação. Para IBGE cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco¹, etc. O segundo contempla entre as famílias conviventes secundárias, aquelas que afirmam desejar constituir domicílio exclusivo² e, portanto, consideradas déficit habitacional.

O terceiro componente do déficit habitacional é ônus excessivo com aluguel urbano e corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.

Por fim, o quarto componente do déficit habitacional é o adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados. Entende-se como adensamento excessivo um número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório³. Vale ressaltar que estão incluídos no déficit somente apartamento e casas alugadas, uma vez que, o inquilino não pode ampliar o imóvel nem vendê-lo para comprar outro maior, caracterizando a necessidade potencial de um novo imóvel para essas famílias.

¹ Sinônimo de cortiço tem sua origem em 1898 quando o governo da cidade do Rio de Janeiro resolveu demolir um cortiço chamado cabeça-de-porco que abrigava mais de mil pessoas no centro da cidade (BROLLO, 2004).

² O novo desenho do questionário da PNAD a partir de 2007 permitiu identificar entre o total das famílias conviventes, aquelas que efetivamente têm intenção de constituir um domicílio exclusivo. Para maiores detalhes ver FJP, 2011

³ Corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio. Inclui-se aqueles assim utilizado em função de não haver acomodação adequada para essa finalidade.

1.1.3 Inadequação de domicílios: definição

São considerados domicílios inadequados as habitações que não proporcionam condições desejáveis de habitação, não implicando, contudo que novas unidades sejam construídas. Antes de iniciar se faz necessário explicitar algumas ressalvas. A primeira que somente os domicílios não identificados na condição de déficit habitacional serão considerados.

Segundo, em virtude das características urbanas das variáveis analisadas, são excluídos do estudo dessa dimensão os domicílios localizados nas áreas rurais. Por último, a fim de evitar a dupla contagem, uma vez que o domicílio pode ser inadequado segundo mais de um critério, não é possível a sua totalização.

Com objetivo de auxiliar na elaboração de políticas públicas, as informações são segmentadas de acordo com tipo de inadequação. A FJP define como tipos de inadequação os domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação.

Os carentes de infraestrutura são todos os que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

O adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios – diferente do componente considerado no déficit habitacional, considera apenas domicílios próprios, pois permite ao proprietário ampliar ou negociar o imóvel para se mudar para uma unidade habitacional maior.

A inadequação fundiária contempla os casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcial, do terreno ou da fração ideal de terreno ou apartamento.

A inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva define a unidade habitacional que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo. Normalmente ocorre com cortiços ou em terrenos com dois ou mais domicílios ocupados por famílias pobres ligadas por parentesco ou fortes laços afetivos.

No componente cobertura inadequada incluem-se todos os domicílios que, apesar de possuírem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha.

Além desses, deveria ser considerada ainda uma parcela de domicílios que em função da depreciação dos imóveis - mais de 50 anos de construção – necessitaria ser reposta e que, portanto, seriam incluídos no déficit habitacional.

Já os imóveis com mais de 50 anos que não precisam ser repostos, necessitando apenas de uma manutenção, não se enquadrariam como déficit e sim como inadequados na metodologia. Entretanto, a depreciação de domicílios não é calculada em razão da inexistência de informações tanto no nível nacional como no regional

O quadro 1 abaixo resume dos dois tipos e os seus componentes utilizados pela Fundação João Pinheiro – FJP nos seus estudos:

Quadro 1– Metodologia de Cálculo do Déficit Habitacional

Especificação	Componentes
Déficit Habitacional	a) Habitações precárias - Domicílios rústicos - Domicílios improvisados b) Coabitação familiar - Cômodos alugados, cedidos e próprios - Famílias conviventes secundárias com intenção de construir domicílio exclusivo c) Ônus excessivo com aluguel d) Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados
Inadequação de Domicílios	a) Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios b) Carência de serviços de infraestrutura c) Inadequação fundiária urbana d) Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e) Cobertura inadequada

Fonte: FJP, 2011 - elaborado pelo autor

1.1.4 Estimativas do déficit habitacional em 2008

Dados do estudo realizado pela FJP (2011) estimam um déficit habitacional da ordem de 5,546 milhões de domicílios, sendo que 4,629 milhões (83,5%) estão localizados nas áreas urbanas – tabela 1. Na comparação com o estudo recalculado⁴ do ano anterior (2007), houve uma queda no déficit habitacional da ordem de 442.754 unidades habitacionais.

⁴ Para maiores detalhes ver FJP, 2011, Cap. 2, p.25 - 28

Analisando por regiões, 36,9% do déficit encontram-se na região Sudeste, correspondendo a 2,046 milhões de unidades, seguida pela região Nordeste com 1,946 milhão de moradias estimadas como déficit (35,1%). Vale salientar que ao analisar o déficit quanto à sua composição nessas duas regiões, a região Nordeste apresenta uma participação maior da área rural em números absolutos em comparação à região Sudeste. O Nordeste necessita de 1,305 milhão de moradias nas áreas urbanas e 641 mil nas áreas rurais, enquanto que na região Sudeste, 1,969 milhão das unidades habitacionais necessárias encontram-se nas áreas urbanas e na área rural apenas 76 mil.

Em termos relativos, a diferença entre essas duas regiões também é expressiva: na região Sudeste o déficit representa 8,1% do total dos domicílios, no Nordeste, o déficit representa 13% do total.

Os valores absolutos do déficit habitacional por Unidades da Federação também apresentam valores expressivos – vide tabela 1. São Paulo é o único estado cuja necessidade ultrapassa um milhão de moradias – 1,060 milhão (ou 8,2% dos seus domicílios particulares permanentes). Em seguida vem à Bahia, com um déficit de 485 mil moradias (ou 11,5%); Minas Gerais com 474 mil (7,8%); Maranhão, com 434 mil (26,9%); e Rio de Janeiro, com 426 mil (8,1%).

Tabela 1 - Déficit Habitacional – Brasil - 2008

Região/UF/RM	Déficit Habitacional				% em relação aos domicílios particulares permanentes			
	TOTAL	URBANO		RURAL	TOTAL	URBANO		RURAL
		Total	Rural de extensão urbana			Total	Rural de extensão urbana	
Norte	555.130	448.072	2.510	107.058	13,8	14,2	10,4	12,4
Rondônia	31.229	29.609	2.025	1.620	6,9	8,5	10,3	1,5
Acre	19.584	17.370	-	2.214	10,5	11,4	-	6,4
Amazonas	132.224	120.363	285	11.861	17,1	18,7	20,0	9,2
Roraima	13.969	13.333	-	636	12,0	13,8	-	3,1
Pará	284.166	217.408	200	66.758	14,7	14,8	6,7	14,1
<i>RM Belém</i>	<i>83.909</i>	<i>82.713</i>	<i>200</i>	<i>1.196</i>	<i>14,9</i>	<i>15,0</i>	<i>6,7</i>	<i>10,0</i>
Amapá	14.277	13.223	-	1.054	8,7	8,2	-	31,8
Tocantins	59.681	36.766	-	22.915	15,8	13,0	-	24,0
Nordeste	1.946.735	1.305.628	11.085	641.107	13,0	11,7	13,4	16,8
Maranhão	434.750	204.632	3.513	230.118	26,9	17,6	26,7	51
Piauí	124.047	71.358	-	52.689	14,2	12,8	-	16,5
Ceará	276.915	186.670	-	90.245	11,7	10,0	-	17,6
<i>RM Fortaleza</i>	<i>103.979</i>	<i>101.266</i>	<i>-</i>	<i>2.713</i>	<i>10,4</i>	<i>10,4</i>	<i>-</i>	<i>10,1</i>
Rio Grande do Norte	104.190	78.261	4.242	25.929	11,7	11,5	16,4	12,6
Paraíba	104.699	87.746	-	16.953	9,6	10,1	-	7,8
Pernambuco	263.958	214.182	1.088	49.776	10,6	10,8	3,5	10,0
<i>RM Recife</i>	<i>125.254</i>	<i>123.891</i>	<i>-</i>	<i>1.363</i>	<i>11,2</i>	<i>11,4</i>	<i>-</i>	<i>5,7</i>
Alagoas	85.780	63.353	2.242	22.427	9,7	10,2	17,4	8,6
Sergipe	66.492	57.606	-	8.886	11,7	12,2	-	9,5
Bahia	485.904	341.820	-	144.084	11,5	11,5	-	11,5
<i>RM Salvador</i>	<i>116.014</i>	<i>114.524</i>	<i>-</i>	<i>1.490</i>	<i>10,1</i>	<i>10,2</i>	<i>-</i>	<i>7,5</i>
Sudeste	2.046.312	1.969.424	10.612	76.888	8,1	8,3	6,5	4,5
Minas Gerais	474.427	437.401	-	37.026	7,8	8,3	-	4,4
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>115.689</i>	<i>115.278</i>	<i>-</i>	<i>411</i>	<i>7,3</i>	<i>7,4</i>	<i>-</i>	<i>2,4</i>
Espírito Santo	84.868	77.717	-	7.151	8,0	8,9	-	3,9
Rio de Janeiro	426.518	420.853	2.929	5.665	8,1	8,3	14	3,8
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>320.091</i>	<i>318.818</i>	<i>-</i>	<i>1.273</i>	<i>8,2</i>	<i>8,3</i>	<i>-</i>	<i>4,4</i>
São Paulo	1.060.499	1.033.453	7.683	27.046	8,2	8,4	5,4	5,0
<i>RM São Paulo</i>	<i>510.326</i>	<i>504.403</i>	<i>5.923</i>	<i>5.923</i>	<i>8,2</i>	<i>8,3</i>	<i>4,5</i>	<i>5,4</i>
Sul	580.893	519.080	1.668	61.813	6,5	6,9	23,5	4,2
Paraná	213.157	192.726	1.668	20.431	6,3	6,6	23,5	4,2
<i>RM Curitiba</i>	<i>64.635</i>	<i>61.716</i>	<i>1.668</i>	<i>2.919</i>	<i>6,3</i>	<i>6,5</i>	<i>23,5</i>	<i>3,6</i>
Santa Catarina	140.770	123.747	-	17.023	7,2	7,6	-	5,3
Rio Grande do Sul	226.966	202.607	-	24.359	6,2	6,8	-	3,7
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>97.133</i>	<i>93.713</i>	<i>-</i>	<i>3.420</i>	<i>7,0</i>	<i>7,2</i>	<i>-</i>	<i>4,3</i>
Centro-Oeste	417.240	387.628	2.024	29.612	9,8	10,4	32,1	5,6
Mato Grosso do Sul	77.206	66.309	-	10.897	10,6	10,6	-	11,0
Mato Grosso	73.376	60.245	-	13.131	8,0	8,2	-	6,9
Goiás	162.762	158.526	-	8,8	9,6	-	2,0	-
Distrito Federal	103.896	102.548	2.024	1.348	13,9	14,4	32,1	3,9
Brasil	5.546.310	4.629.832	27.899	916.478	9,6	9,4	9,8	11
<i>Total das RMs</i>	<i>1.537.030</i>	<i>1.516.322</i>	<i>7.791</i>	<i>20.708</i>	<i>8,6</i>	<i>8,7</i>	<i>5,5</i>	<i>5,2</i>
<i>Demais áreas</i>	<i>4.009.280</i>	<i>3.113.510</i>	<i>20.108</i>	<i>891.534</i>	<i>10,1</i>	<i>9,8</i>	<i>14,2</i>	<i>11,2</i>

Fonte: FJP, 2011

1.1.5 O déficit habitacional por faixas de renda

Essa análise segundo faixas de renda média familiar em termos de salários mínimos tem por objetivo identificar e destacar os domicílios urbanos na faixa mais baixa de renda, alvo preferencial das políticas públicas. Ou como destaca Rodrigues (2009, p.120) em seu estudo sobre o crédito habitacional no Brasil:

O potencial de crescimento do crédito habitacional no Brasil [...] pode ser avaliado de diversas maneiras, e a melhor delas depende do ponto de vista. Para o setor público, interessa resolver o déficit habitacional [...]. Para o setor privado, ao contrário, importa analisar a rentabilidade e os determinantes macroeconômicos que possam levar a um crescimento da demanda por crédito habitacional.

A análise da tabela 2 confirma a concentração do déficit habitacional na faixa até três salários mínimos – 89,6%. Na faixa mais de três a cinco salários mínimos o total atinge 7,0% das famílias; a mais de cinco a dez salários mínimos, 2,8%; e a mais dez salários mínimos, 0,6%. Desta forma, as famílias com renda média de até cinco salários mínimos totalizam 96,6% do déficit habitacional.

Essa tendência se repete em todas as regiões, porém de forma mais acentuada no Nordeste que possui 95,6% do déficit na faixa até três salários mínimos e 2,8% entre três e cinco salários mínimos. Nas regiões Sul e Sudeste, percentuais na menor faixa apresentam números menores – 83,4% e 87,5%, respectivamente.

Tabela 2 - % Déficit Habitacional Urbano, por faixas de renda média familiar – Brasil-2008

Região/UF/RM	Em salários mínimos				
	até 3	mais de 3 a 5	mais de 5 a 10	mais de 10	Total
Norte	88,6	7,8	3,0	0,6	100,0
Rondônia	87,3	8,5	4,2	-	100,0
Acre	91,8	4,7	2,3	1,2	100,0
Amazonas	84,3	11,5	3,0	1,2	100,0
Roraima	92,0	5,3	1,3	1,3	100,0
Pará	90,8	6,1	2,9	0,3	100,0
RM Belém	87,9	7,7	3,7	0,7	100,0
Amapá	78,4	16,2	5,4	-	100,0
Tocantins	91,4	4,3	3,1	1,2	100,0
Nordeste	95,6	2,8	1,2	0,4	100,0
Maranhão	95,3	3,4	1,3	-	100,0
Piauí	91,5	5,4	3,1	-	100,0
Ceará	95,6	2,6	1,4	0,4	100,0
RM Fortaleza	94,6	2,7	2,0	0,7	100,0
Rio Grande do Norte	91,0	3,6	4,2	1,2	100,0
Paraíba	97,7	1,1	0,6	0,6	100,0
Pernambuco	97,5	2,0	0,4	0,1	100,0
RM Recife	97,0	2,0	0,7	0,2	100,0
Alagoas	98,2	0,9	-	0,9	100,0
Sergipe	98,3	0,6	1,2	-	100,0
Bahia	94,9	3,5	1,0	0,5	100,0
RM Salvador	93,7	4,6	1,1	0,7	100,0
Sudeste	87,5	8,7	3,2	0,6	100,0
Minas Gerais	92,5	5,2	1,9	0,3	100,0
RM Belo Horizonte	92,1	5,4	2,5	-	100,0
Espírito Santo	90,1	7,4	1,9	0,6	100,0
Rio de Janeiro	88,9	6,6	3,6	0,8	100,0
RM Rio de Janeiro	87,8	7,5	3,9	0,8	100,0
São Paulo	84,5	11,1	3,7	0,6	100,0
RM São Paulo	84,2	11,3	4,0	0,6	100,0
Sul	83,4	11,4	4,5	0,7	100,0
Paraná	87,0	8,3	4,0	0,7	100,0
RM Curitiba	81,8	12,2	4,1	2,0	100,0
Santa Catarina	76,6	16,5	6,4	0,5	100,0
Rio Grande do Sul	84,2	11,3	3,8	0,8	100,0
RM Porto Alegre	83,0	10,4	5,7	1,0	100,0
Centro-Oeste	89,9	5,3	3,3	1,4	100,0
Mato Grosso do Sul	93,0	5,6	1,4	-	100,0
Mato Grosso	88,4	7,7	2,6	1,3	100,0
Goiás	91,7	4,5	2,9	0,9	100,0
Distrito Federal	86,0	5,1	5,5	3,3	100,0
Brasil	89,6	7,0	2,8	0,6	100,0
Total das RMs	88,0	8,0	3,3	0,7	100,0

Fonte: FJP, 2011

1.1.6 Aglomerados subnormais

Segundo definição do IBGE, é considerado aglomerado subnormal:

[...] um conjunto constituído de, no mínimo, 51 (cinquenta e uma) unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade

alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. (IBGE, 2010, p.27).

Por se aproximar do conceito de favelas, o estudo se ocupa em demonstrar os números do déficit habitacional para essas áreas onde supostamente as condições de moradia seriam piores.

Destaca-se o fato de que em todos os estudos da série, a expectativa de que as necessidades habitacionais os aglomerados subnormais seria maiores não se confirma. Muito embora essas áreas possam apresentar uma péssima condição econômica, o que se verifica é uma situação similar as demais áreas do país.

Conforme dados da tabela 3, dos 2,066 milhões de domicílios situados em aglomerados subnormais em 2008, 254 mil foram classificados como déficit, correspondendo a 12,3% das moradias dessas áreas e a 5,5% do déficit habitacional urbano. Deste total de déficit, 179 mil localiza-se em regiões metropolitanas. Quando se compara com o percentual do déficit habitacional do país – 9,6% (tabela 1) - fica claro que a situação não é muito diferente da média nacional.

Tabela 3 - Déficit Habitacional: aglomerados subnormais – Brasil - 2008

Região/UF/RM	A Domicílios em aglomerados subnormais	Déficit habitacional			
		B aglomerados subnormais	C habitacional urbano ¹	B / A % em relação aos domicílios em aglomerados subnormais	B / C participação no total do déficit habitacional urbano (%)
Norte	291.461	51.150	448.072	17,5	11,4
Rondônia	-	-	29.609	-	-
Acre	-	-	17.370	-	-
Amazonas	76.845	14.290	120.363	18,6	11,9
Roraima	-	-	13.333	-	-
Pará	214.616	36.860	217.408	17,2	17,0
RM Belém	214.616	36.860	82.713	17,2	44,6
Amapá	-	-	13.223	-	-
Tocantins	-	-	36.766	-	-
Nordeste	425.673	53.732	1.305.628	12,6	4,1
Maranhão	13.174	3.513	204.632	26,7	1,7
Piauí	39.515	5.489	71.358	13,9	7,7
Ceará	128.210	16.359	186.670	12,8	8,8
RM Fortaleza	108.057	14.239	101.266	13,2	14,1
Rio Grande do Norte	-	-	78.261	-	-
Paraíba	52.351	4.984	87.746	9,5	5,7
Pernambuco	85.039	13.047	214.182	15,3	6,1
RM Recife	75.248	12.503	123.891	16,6	10,1
Alagoas	8.409	1.121	63.353	13,3	1,8
Sergipe	16.786	989	57.606	5,9	1,7
Bahia	82.189	8.230	341.820	10,0	2,4
RM Salvador	74.297	7.704	114.524	10,4	6,7
Sudeste	1.237.937	132.409	1.969.424	10,7	6,7
Minas Gerais	141.554	11.094	437.401	7,8	2,5
RM Belo Horizonte	116.109	9.853	115.278	8,5	8,5
Espírito Santo	23.365	1.908	77.717	8,2	2,5
Rio de Janeiro	387.018	54.202	420.853	14,0	12,9
RM Rio de Janeiro	303.530	41.996	318.818	13,8	13,2
São Paulo	686.000	65.205	1.033.453	9,5	6,3
RM São Paulo	596.202	49.357	504.403	8,3	9,8
Sul	82.982	13.459	519.080	16,2	2,6
Paraná	11.908	834	192.726	7,0	0,4
RM Curitiba	11.259	834	61.716	7,4	1,4
Santa Catarina	-	-	123.747	-	-
Rio Grande do Sul	71.074	12.625	202.607	17,8	6,2
RM Porto Alegre	57.915	6.384	93.713	11,0	6,8
Centro-Oeste	28.838	3.778	387.628	13,1	1,0
Mato Grosso do Sul	4.359	311	66.309	7,1	0,5
Mato Grosso	6.564	-	60.245	-	-
Goiás	10.944	2.118	158.526	19,4	1,3
Distrito Federal	6.971	1.349	102.548	19,4	1,3
Brasil	2.066.891	254.528	4.629.832	12,3	5,5
Total das RMs	1.557.233	179.730	1.516.322	11,5	11,9

Fonte: FJP, 2011 – adaptado pelo autor

Nota:

1. Informação disponível na tabela 1, na coluna déficit habitacional urbano total.

1.1.7 Domicílios vagos

Chama atenção em todas as séries do estudo é a aparente contradição entre o déficit habitacional e o montante de imóveis vagos. Dada a impossibilidade de obter maiores detalhes sobre as condições, localização,

situação de propriedade e o padrão da construção, o estudo apenas consegue identificar se os imóveis vagos estão em construção ou reforma e em condições de serem ocupados ou em ruínas. Conforme destaca o estudo, “seria essencial poder identificar a que público as unidades vagas estão direcionadas, uma vez que o déficit habitacional atinge com maior intensidade as famílias de mais baixa renda” (FJP, 2011, p.42). Apesar da especulação de que muitas dessas moradias não sejam adequadas ao perfil econômico da população que necessita ser atendida, essa seria uma caracterização importante.

Os dados da tabela 4 apresentam os domicílios vagos com potencial para serem habitados. São 7,202 milhões de unidades, sendo 72,7% em áreas urbanas e 27,3% em áreas rurais. A região Sudeste responde por quase metade desses domicílios com 3,078 milhões, sendo estado de São Paulo, responsável por 1,337 milhão de unidades.

Outro dado a ser destacado na tabela 4 é o total de domicílios vagos em relação aos domicílios particulares permanentes – correspondendo a 12,5%, ou seja, 3 pontos percentuais a mais que o déficit habitacional (ver tabela 1). Na maioria das unidades da federação, o percentual de domicílios vagos supera o déficit habitacional, podendo supor um cenário hipotético de quase resolução do problema habitacional com base na utilização dessas unidades vagas.

Em texto sobre habitação de cunho social, o IPEA (2007) já enfatizava a incoerência de existir um grande estoque de domicílios vagos na presença de um déficit habitacional tão elevado. Apesar de evidenciar o desconhecimento sobre os vários motivos que levariam os proprietários a manter estes imóveis fora do mercado, julga ser importante um maior conhecimento por parte do governo para propor uma ação de incentivo ao uso desses domicílios vagos.

Sob este aspecto, Nascimento e Braga (2009), criticam o conceito de déficit como um número a ser superado, uma vez que este “[...] cai por terra na medida em que há no país um estoque [...] de domicílios vagos” (2009, p.98) que supera as necessidades habitacionais em várias unidades da federação.

Tabela 4 – Domicílios vagos – Brasil - 2008

Região/UF/RM	Domicílios vagos			% em relação ao total dos domicílios particulares permanentes		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Norte	506.158	356.410	149.748	12,6	11,3	17,4
Rondônia	70.041	47.733	22.308	15,5	13,8	21,3
Acre	19.740	13.688	6.052	10,6	9,0	17,5
Amazonas	88.248	55.035	33.213	11,4	8,5	25,9
Roraima	14.968	9.695	5.273	12,8	10,1	25,9
Pará	254.247	182.380	71.867	13,1	12,4	15,2
<i>RM Belém</i>	<i>56.805</i>	<i>55.606</i>	<i>1.199</i>	<i>10,1</i>	<i>10,2</i>	<i>8,0</i>
Amapá	21.245	20.875	370	12,9	12,9	11,2
Tocantins	37.669	27.004	10.665	10,0	9,6	11,2
Nordeste	2.091.877	1.242.191	849.686	14,0	11,1	22,3
Maranhão	146.673	95.731	50.942	9,1	8,2	11,3
Piauí	118.548	51.041	67.507	13,5	9,2	21,1
Ceará	328.405	204.007	124.398	13,8	11,0	24,3
<i>RM Fortaleza</i>	<i>97.656</i>	<i>91.551</i>	<i>6.105</i>	<i>9,8</i>	<i>9,4</i>	<i>22,7</i>
Rio Grande do Norte	102.779	57.994	44.785	11,6	8,5	21,7
Paraíba	131.622	66.804	64.818	12,1	7,7	29,9
Pernambuco	326.080	205.003	121.077	13,1	10,3	24,3
<i>RM Recife</i>	<i>105.245</i>	<i>102.744</i>	<i>2.501</i>	<i>9,4</i>	<i>9,4</i>	<i>10,5</i>
Alagoas	140.725	90.264	50.461	15,9	14,5	19,4
Sergipe	70.761	47.392	23.369	12,5	10,0	25,0
Bahia	726.284	423.955	302.329	17,2	14,2	24,2
<i>RM Salvador</i>	<i>144.370</i>	<i>140.890</i>	<i>3.480</i>	<i>12,6</i>	<i>12,5</i>	<i>17,5</i>
Sudeste	3.078.854	2.527.983	550.871	12,2	10,7	32,3
Minas Gerais	863.283	585.877	277.406	14,1	11,1	33,2
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>170.669</i>	<i>168.206</i>	<i>2.463</i>	<i>10,8</i>	<i>10,8</i>	<i>14,6</i>
Espírito Santo	145.886	99.165	46.721	13,8	11,4	25,7
Rio de Janeiro	731.849	673.189	58.660	13,9	13,2	39,1
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>474.076</i>	<i>463.259</i>	<i>10.817</i>	<i>12,2</i>	<i>12,0</i>	<i>37,8</i>
São Paulo	1.337.836	1.169.752	168.084	10,4	9,5	31,2
<i>RM São Paulo</i>	<i>640.626</i>	<i>624.833</i>	<i>15.793</i>	<i>10,3</i>	<i>10,5</i>	<i>6,5</i>
Sul	973.231	698.045	275.186	10,8	9,3	18,8
Paraná	398.654	265.831	132.823	11,8	9,2	27,4
<i>RM Curitiba</i>	<i>76.311</i>	<i>60.882</i>	<i>15.429</i>	<i>7,4</i>	<i>6,4</i>	<i>17,6</i>
Santa Catarina	187.910	140.767	47.143	9,6	8,6	14,7
Rio Grande do Sul	386.667	291.447	95.220	10,6	9,7	14,5
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>136.576</i>	<i>126.316</i>	<i>10.260</i>	<i>9,9</i>	<i>9,7</i>	<i>13,0</i>
Centro-Oeste	551.918	410.011	141.907	13,0	11,0	26,8
Mato Grosso do Sul	98.381	71.607	26.774	13,6	11,4	27,1
Mato Grosso	143.273	93.841	49.432	15,5	12,8	26,0
Goiás	278.557	214.655	63.902	15,0	13,0	30,8
Distrito Federal	31.707	29.908	1.799	4,3	4,2	5,3
Brasil	7.202.038	5.234.640	1.967.398	12,5	10,6	23,5
<i>Total das RMs</i>	<i>1.902.334</i>	<i>1.834.287</i>	<i>68.047</i>	<i>11,7</i>	<i>11,6</i>	<i>13,0</i>
<i>Demais áreas</i>	<i>5.299.704</i>	<i>3.400.353</i>	<i>1.899.351</i>	<i>12,9</i>	<i>10,2</i>	<i>24,2</i>

Fonte: FJP, 2011

1.1.8 Uma análise sobre os componentes do déficit habitacional

A coabitação familiar é o componente que aparece com maior participação no déficit habitacional nas áreas urbanas, mesmo considerando apenas as famílias conviventes que declaram intenção de constituir novo domicílio⁵. O ônus excessivo com aluguel figura como segundo componente com maior participação nas áreas urbanas, em especial nas regiões metropolitanas. No total Brasil, a coabitação familiar representa 39,3% do total do déficit habitacional, seguida pelo ônus excessivo com aluguel, com 34%, habitações precárias, com 20,5% e o adensamento excessivo dos domicílios alugados, com 6,1% - vide figura 1.

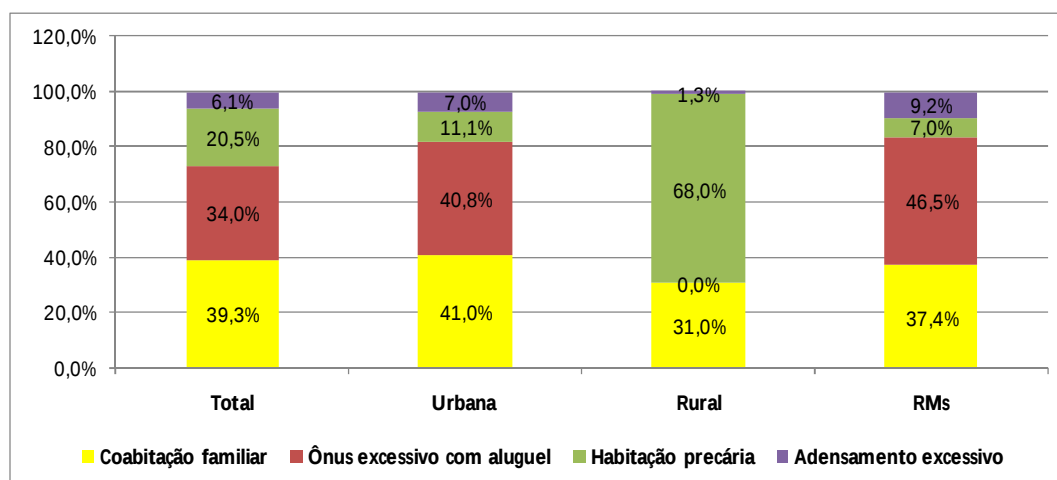


Figura 1 – Composição do déficit em % – Brasil – 2008

Fonte: FJP, 2011

Em números absolutos, a coabitação familiar continua sendo o fator que mais contribui para o déficit habitacional no país. São 2,182 milhões de ocorrências, 87% nas áreas urbanas. O ônus excessivo com aluguel totaliza 1,888 milhão de famílias e reflete a dificuldade do mercado imobiliário em se adequar ao perfil de demanda da população. Habitações precárias totalizam 1,138 e mais da metade, 623 mil, estão localizadas nas áreas rurais. Finalizando, o adensamento excessivo dos domicílios alugados representa a menor parcela do déficit habitacional e trata-se de um fenômeno praticamente das áreas urbanas – tabela 5.

⁵Novo desenho do questionário da PNAD a partir de 2007.

Tabela 5 – Déficit habitacional por componentes em números absolutos – Brasil - 2008

Componentes	Total	Urbana	Rural	RMs
Coabitação familiar	2.182.002	1.898.222	283.780	574.427
Ônus excessivo com aluguel	1.888.203	-	-	714.416
Habitação precária	1.138.890	515.637	623.253	107.522
Adensamento excessivo	337.215	325.046	12.169	140.665

Fonte: FJP, 2011

1.1.9 Uma análise dos critérios de inadequação

Os domicílios são classificados inadequados segundo os seguintes critérios: inadequação fundiária, carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo dos domicílios próprios.

O critério que mais afeta os domicílios brasileiro é a carência de infraestrutura, continuando a ser um desafio para a política brasileira. Em 2008, 10,948 milhões de domicílios foram identificados como carentes neste aspecto, correspondendo a 22,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos no país.

Trata-se também do componente com maior participação nas cinco grandes regiões consideradas no estudo. A região Nordeste tem o pior quadro em números absolutos, com 3,861 milhões, seguida pela região Sudeste, com 2,152 milhões, a Centro-Oeste, com 1,797 milhão, a Norte com 1,627 milhão e, a Sul com 1,509 milhão de domicílios – tabela 6. Em termos relativos, a região Norte apresenta o pior percentual neste critério, com 51,7%, seguida pela Centro-Oeste com 48,3%, Nordeste, com 34,5%, a Sul, com 20,0% e, a Sudeste, com 9,1%, conforme dados da tabela 7.

O segundo critério com maior participação no componente de inadequação é a inadequação fundiária com 1,692 milhão de unidades, ou 3,4% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país. Na análise por região, a região Sudeste destaca-se com 967 mil unidades, ou 4,1% dos domicílios particulares permanentes. A região Nordeste aparece na sequência, com 336 mil domicílios, 3% dos domicílios, seguida pela região Sul com 252 mil (3,3%), Centro-Oeste com 74 mil (2,0%) e a Norte, com menos de 62 mil domicílios urbanos (2,0%).

Já o adensamento excessivo em domicílios próprios representa 1,434 milhão de domicílios, 2,9% dos domicílios particulares urbanos no país. A região Sudeste é a mais afetada com aproximadamente 693 mil domicílios (2,9% dos domicílios particulares permanentes urbanos). A região Nordeste tem 341 mil unidades (3,0% de seus domicílios). A região Norte, apesar do menor número de domicílios, 210 mil, apresenta um percentual maior que a região Sudeste e Nordeste, com 6,7 %. A região Sul possui um montante de 110 mil domicílios com essa inadequação (1,5%) e a Centro-Oeste com 77 mil (2,1%).

Os dois últimos critérios, ausência de banheiro exclusivo e cobertura inadequada, possuem números pouco expressivos no Brasil, totalizando 800 mil (ou 1,6% dos domicílios particulares permanentes urbanos) e 600 mil domicílios (1,2%) respectivamente. A região Nordeste figura como a mais afetada no critério ausência de banheiro (336 mil) e a região Sul na cobertura inadequada (229 mil) em números absolutos. Em percentual, a região Norte apresenta 5,9% dos seus domicílios particulares permanentes sem banheiro exclusivo e, cobertura inadequada permanece como principal neste critério com 3,0%.

Tabela 6 – Inadequação dos Domicílios em números absolutos– Brasil - 2008

Região	Carência de Infraestrutura	Inadequação fundiária	Adensamento excessivo	Domicílio s/banheiro	Cobertura Inadequada
Norte	1.627.757	61.978	210.573	186.252	85.931
Nordeste	3.861.874	336.407	341.019	337.414	72.791
Sudeste	2.152.417	967.493	693.888	147.697	199.889
Sul	1.509.211	252.224	110.964	84.471	229.059
Centro Oeste	1.797.425	74.414	77.669	44.584	12.914
Brasil	10.948.684	1.692.516	1.434.113	800.418	600.584
<i>Total das RMs</i>	2.386.271	1.025.316	639.426	199.753	147.021

Fonte: FJP, 2011

Tabela 7 - % de inadequação dos domicílios em relação ao total de domicílios particulares permanentes urbanos – Brasil - 2008

Região	Carência de Infraestrutura	Inadequação fundiária	Adensamento excessivo	Domicílio s/banheiro	Cobertura Inadequada
Norte	51,7	2,0	6,7	5,9	2,7
Nordeste	34,5	3,0	3,0	3,0	0,7
Sudeste	9,1	4,1	2,9	0,6	0,8
Sul	20,0	3,3	1,5	1,1	3,0
Centro Oeste	48,3	2,0	2,1	1,2	0,3
Brasil	22,3	3,4	2,9	1,6	1,2
<i>Total das RMs</i>	13,6	5,9	3,7	1,1	0,8
<i>Demais áreas</i>	27,0	2,1	2,5	1,9	1,4

Fonte: FJP, 2011

Merece destaque a estreita relação entre as políticas habitacionais e o déficit. Na sua análise sobre a evolução temporal do déficit habitacional no Chile e no Brasil, Brollo percebe essa forte relação. Entre 1970 e 1980, período de melhor desempenho do SFH “o déficit habitacional relativo apresentou uma maior redução de (10,2 pontos percentuais) e o absoluto diminui em 2,6% no período, ou seja, em 152.836 unidades domiciliares”. Enquanto que nos anos entre 1991 e 2001, “[...] sem a efetividade das políticas habitacionais, o déficit habitacional absoluto apresentou um aumento de 11%, ou seja, uma expansão de 602.185 unidades domiciliares, assim como esse foi o período de menor redução do déficit habitacional relativo”. (BROLLO, 2004, p.61).

1.2 A Demanda habitacional

Antes de iniciar a análise sobre a demanda por habitação, se faz necessário expor o conceito do bem-habitação, seguido de dados recentes sobre as mudanças importantes ocorridas no país nos últimos anos.

1.2.1 Características do “bem-habitação”

Primeiramente, trata-se de um bem com características particulares, constituindo um mercado habitacional com uma dinâmica distinta dos demais mercados. Apesar do conhecimento acerca deste mercado estar se ampliando, ainda existem poucos trabalhos focados em cálculo de demanda habitacional,

velocidade de vendas, dimensionamento de estoque, indicadores de valorização imobiliária e similares.

O estoque de residências é bastante heterogêneo, ou seja, não existe no mercado um imóvel igual ao outro. Esta heterogeneidade confere a cada unidade habitacional um preço diferente que depende das características de localização no espaço urbano, bem como da sua singularidade em relação às características espaciais e estruturais.

A oferta de imóveis no curto prazo não se altera, refletindo, portanto, nos preços de acordo com a demanda. Desta forma, alterações na disponibilidade de estoque de moradias provocam mudanças na dinâmica do mercado imobiliário e as características dos imóveis ofertados precisam ser compatíveis com as exigências de cada segmento do mercado para que haja equilíbrio entre preços e demanda. Dada a imobilidade do “bem-habitação”, a oferta de imóveis em determinada localização não pode ser deslocada para compensar a falta de habitações em outra área fora do seu raio de atratividade. Os indivíduos sim, em busca de moradia adequada, podem locomover-se em um perímetro de interesse, desde que as condições sejam compatíveis com o seu perfil socioeconômico.

Lucena (1981) ao buscar definir o bem habitação, em termos econômicos, destacou algumas características que o distinguem de outros bens disponíveis no mercado. Resumidamente são elas: i. existência de estoque, ou seja, a demanda não está vinculada somente as novas habitações, mas também ao estoque existente; ii. elevada heterogeneidade do produto, percebível nos diversos tipos de habitação; iii. imobilidade do produto final; ou como explica, o superávit (déficit) numa determinada localização não pode ser realocado de modo a compensar um déficit (superávit) em outra área; iv. variação da demanda de acordo com a localização específica, dado os gostos dos indivíduos de diferentes classes de renda, serviços disponíveis, distância ao locais de trabalho, amenidades, entre outros; v. gastos com serviços de habitação absorvem elevada parcela de renda dos indivíduos, independentemente de seu nível de renda – o preço da habitação é aproximadamente 3 a 4 vezes a renda anual do indivíduo; e vi. Investimentos e prazos de maturação elevados.

Santos (1999) destaca as especificidades do bem habitação que justificam a ação governamental no mercado: i. trata-se de um bem caro e, portanto, sua comercialização depende de financiamentos de longo prazo para os demandantes; ii. a habitação é uma necessidade básica do ser humano, ou seja, toda família é uma demandante em potencial do bem habitação e; iii. representa uma parcela significativa do setor de construção civil que, por sua vez, representa uma parcela significativa da geração de empregos e do PIB da economia. As características i. e iii. necessitam da atuação do governo na disponibilização de recursos para o financiamento do setor de modo direto ou indireto, corrigindo uma falha do mercado e, conseqüentemente gerando mais empregos. Já nas características i. e ii. precisam da atuação do governo na provisão de moradias destinadas “às camadas menos favorecidas da população” (p.8).

1.2.2 Dados recentes

No decorrer das últimas décadas, o Brasil sofreu grandes mudanças no aspecto demográfico e habitacional. Dentre os fatores que explicam essas mudanças, destacam-se três: a emigração da área rural para as cidades, o envelhecimento da população e as modificações nas configurações familiares – estes elementos aliados a falta de planejamento por parte do Estado brasileiro foram determinantes para urbanização desordenada e acelerada das cidades.

O fenômeno do êxodo rural se intensifica na década de 1960 e no ano de 2000, a população urbana já representava 80% da população total do país. Essa urbanização ao pressionar os grandes centros urbanos, causando a expansão das grandes metrópoles em direção à periferia, gerou um processo de favelização e graves problemas urbanos. A figura 2 auxilia na visualização deste processo.

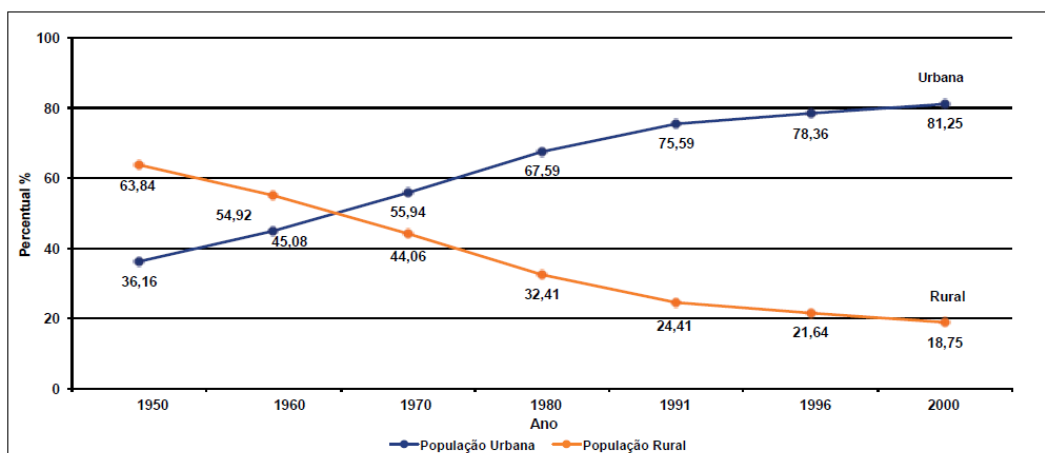


Figura 2 – População Urbana e Rural – 1950 a 2000

Fonte: CAIXA, 2011 elaborada com dados do Censo Demográfico IBGE

Outro fator que auxiliou na transformação urbana foi a alteração da estrutura etária da população brasileira. Na figura 3, verifica-se o envelhecimento da população residente no Brasil entre 2001 e 2009 – nota-se o crescimento nas faixas etárias de 30 a 49, 50 a 69 e com mais de 70 anos, entretanto, nas faixas etárias mais jovens percebe-se uma estabilidade.

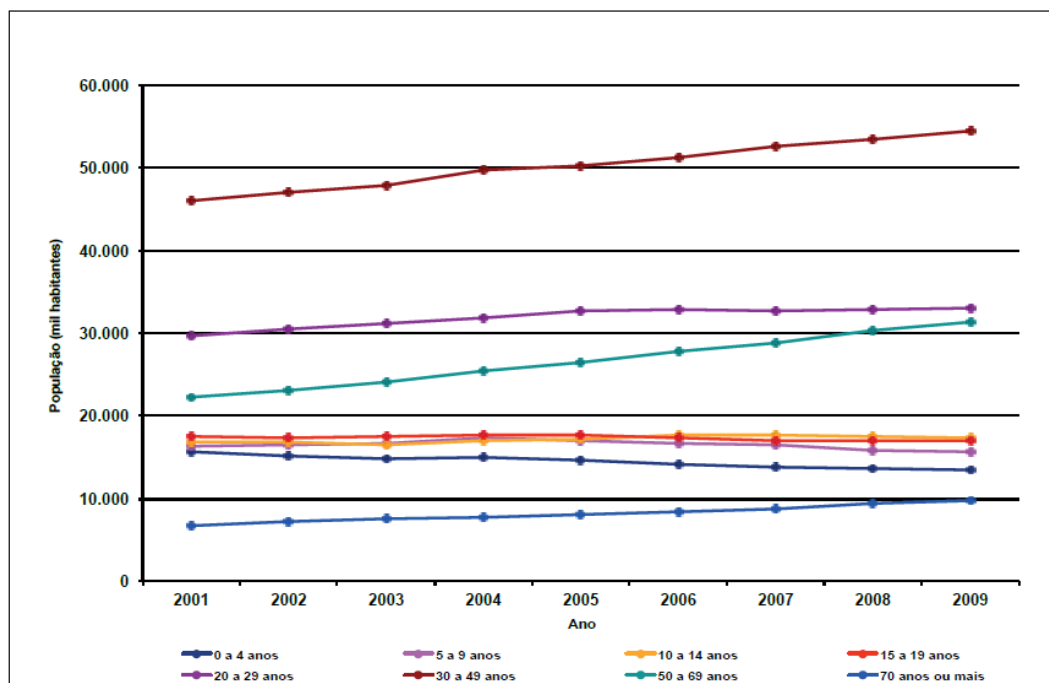


Figura 3 - Envelhecimento da População

Fonte: CAIXA, 2011 elaborada com dados do IBGE (PNAD 2001-2009)

Por fim, a diversificação dos arranjos familiares influencia no aumento do número de domicílios, tornando fundamental o seu entendimento para entender a demanda habitacional no país. No início da década de 1960, as famílias eram compostas pela união de dois indivíduos com estabilidade duradoura. A partir de então, novos conceitos sociais promoveu alterações no comportamento dos indivíduos – tornando-se mais freqüente as separações, divórcios e reorganizações conjugais.

Entre 1970 e 2010, como se pode observar pela figura 4, a população brasileira cresceu em torno de 105%, enquanto que os domicílios particulares permanentes ocupados cresceram aproximadamente 221%.

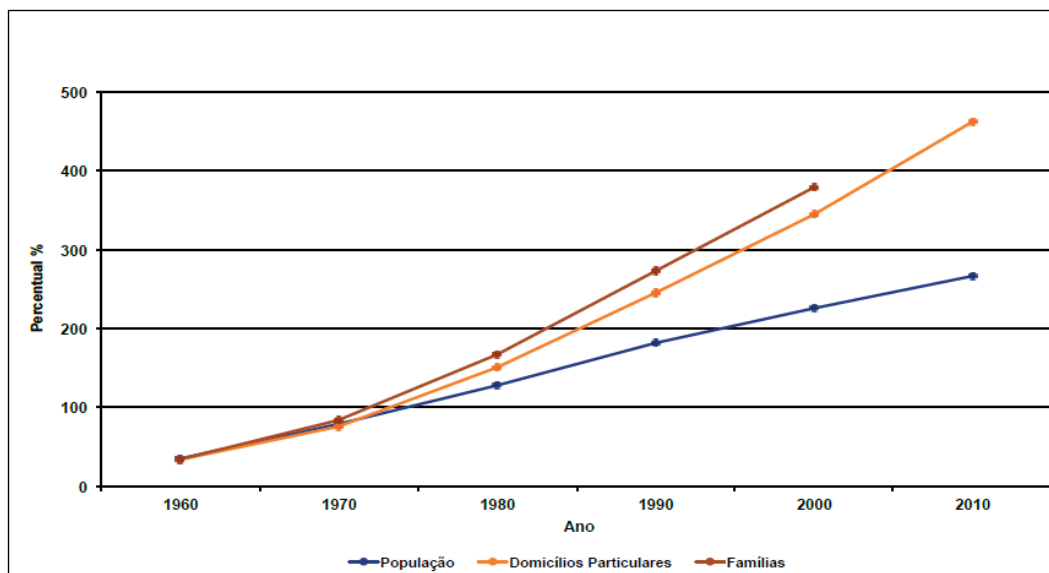


Figura 4 - Crescimento (% acumulado) – População – Domicílios Particulares – Famílias

Fonte: CAIXA, 2011 elaborada com dados do IBGE (Censos 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010)

Nota: A informação sobre o nº de famílias no Censo 2010 não foi divulgada

Dados do Censo de 1970 indicam que havia 17,629 milhões domicílios no Brasil para uma população de 93,135 milhões habitantes, representando 5,28 hab/dom. Dados do Censo 2010 indicam 56,541 milhões domicílios para uma população de 190,732 milhões, correspondendo 3,37 hab./dom. em média. A figura 5 demonstra a redução da quantidade de moradores por domicílios e o aumento do número de domicílios no período de 2001 a 2009.

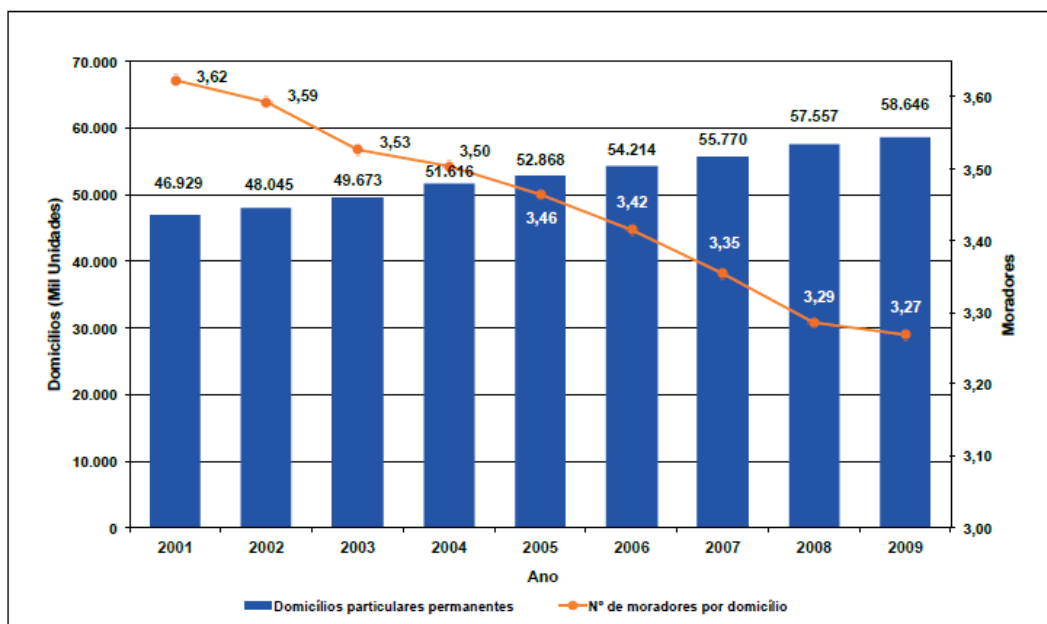


Figura 5 - Domicílios Partic. Permanentes X Nº de Moradores por Domicílio – 2001-2009
 Fonte: CAIXA, 2011 elaborada com dados do IBGE, SIDRA, PNAD

Rodrigues (2009) destaca que apesar da queda do número de moradores por domicílios, o Brasil ainda apresenta um número alto se comparado com outros países desenvolvidos. Esta seria uma tendência do mundo atual e teria como consequência um crescimento da demanda por moradias maior que o crescimento vegetativo da população – figura 6.

A queda pode ocorrer por diversos fatores como destaca: i. transição demográfica pode gerar domicílios com apenas um casal de aposentados, ou um idoso(a) viúvo(a); ii. aumento no número de divórcios; iii. redução da desigualdade de renda permitindo a ascensão de algumas famílias e diminuindo o adensamento excessivo; iv. aumento da demanda por moradias estudantis (repúblicas) e ; v. crescimento da renda permitindo que mais famílias tenham mais de uma casa (casa de campo ou praia).

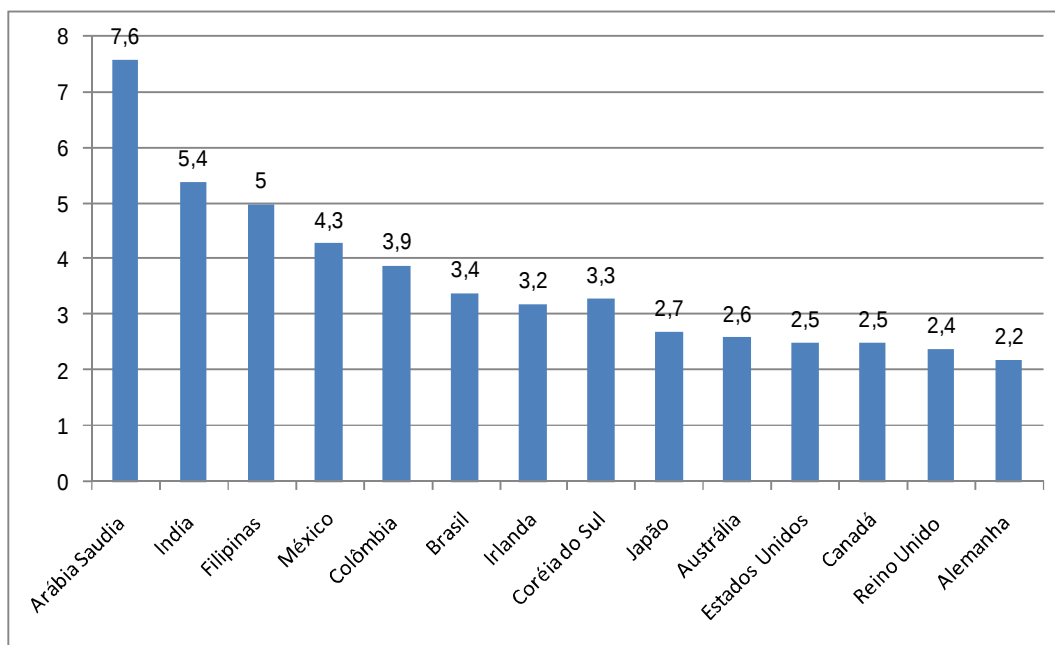


Figura 6 – Número de Moradores por Domicílio em diferentes países

Fonte: Rodrigues, 2009 - adaptada pelo autor

Na figura 7 percebe-se que a quantidade média de habitantes por domicílio difere nas diversas regiões do Brasil, sendo a região Sul a que apresenta a menor média e a região Norte a maior.

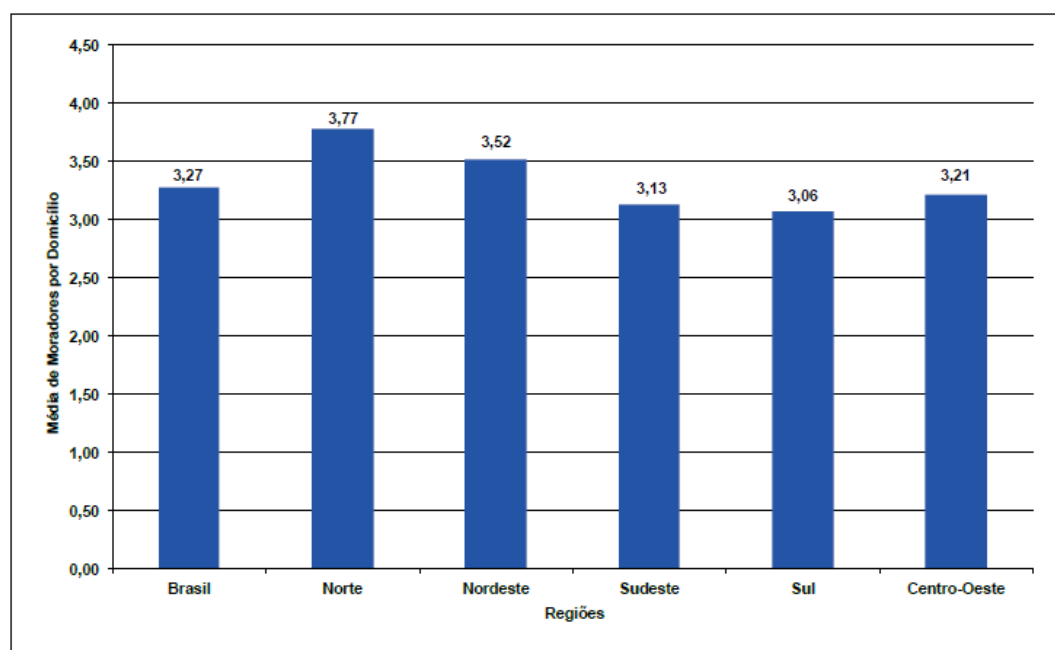


Figura 7 - Quantidade Média de Habitantes por Domicílios – Regiões

Fonte: CAIXA, 2011 elaborada com dados do IBGE – PNAD 2009

Conforme pode ser observado na tabela 8, o número de domicílios no país aumentou em 24,79% entre 2001 e 2009. A região com maior crescimento foi a Sudeste com incremento de 37,65%, seguida pelo Nordeste com 26,75%, Norte com 15,8%, Sul com 12,43 e a que apresentou menor crescimento foi a região Centro-Oeste com 8,09% - vide figura 8.

Tabela 8 – Crescimento do número de domicílios por região – 2001-2009

	BRASIL	Cresc.	Sul	Cresc.	Sudeste	Cresc.	Centro-Oeste	Cresc.	Nordeste	Cresc.	Norte	Cresc.
2001	46.994.866		7.618.621		21.358.282		3.414.492		12.238.610		2.364.861	
2002	48.095.210	1.100.344	7.793.572	174.951	21.885.825	527.543	3.513.240	98.748	12.457.726	219.116	2.444.847	79.986
2003	49.729.167	1.633.957	7.993.865	200.293	22.561.831	676.006	3.665.155	151.915	12.932.760	475.034	2.575.556	130.709
2004	51.666.039	1.936.872	8.162.928	169.063	22.935.084	373.253	3.771.164	106.009	13.263.879	331.119	3.532.984	957.428
2005	52.910.174	1.244.135	8.327.947	165.019	23.497.336	562.252	3.871.438	100.274	13.542.575	278.696	3.670.878	137.894
2006	54.282.533	1.372.359	8.467.844	139.897	24.129.438	632.102	3.980.904	109.466	13.989.626	447.051	3.714.721	43.843
2007	55.877.855	1.595.322	8.768.147	300.303	24.660.563	531.125	4.172.740	191.836	14.444.825	455.199	3.831.580	116.859
2008	57.656.117	1.778.262	9.004.353	236.206	25.341.417	680.854	4.264.492	91.752	15.010.978	566.153	4.034.877	203.297
2009	58.646.432	990.315	9.066.510	62.157	25.745.170	403.753	4.356.883	92.391	15.355.584	344.606	4.122.285	87.408

Fonte: CAIXA, 2011 elaborada com dados do IBGE (PNAD 2001-2009)

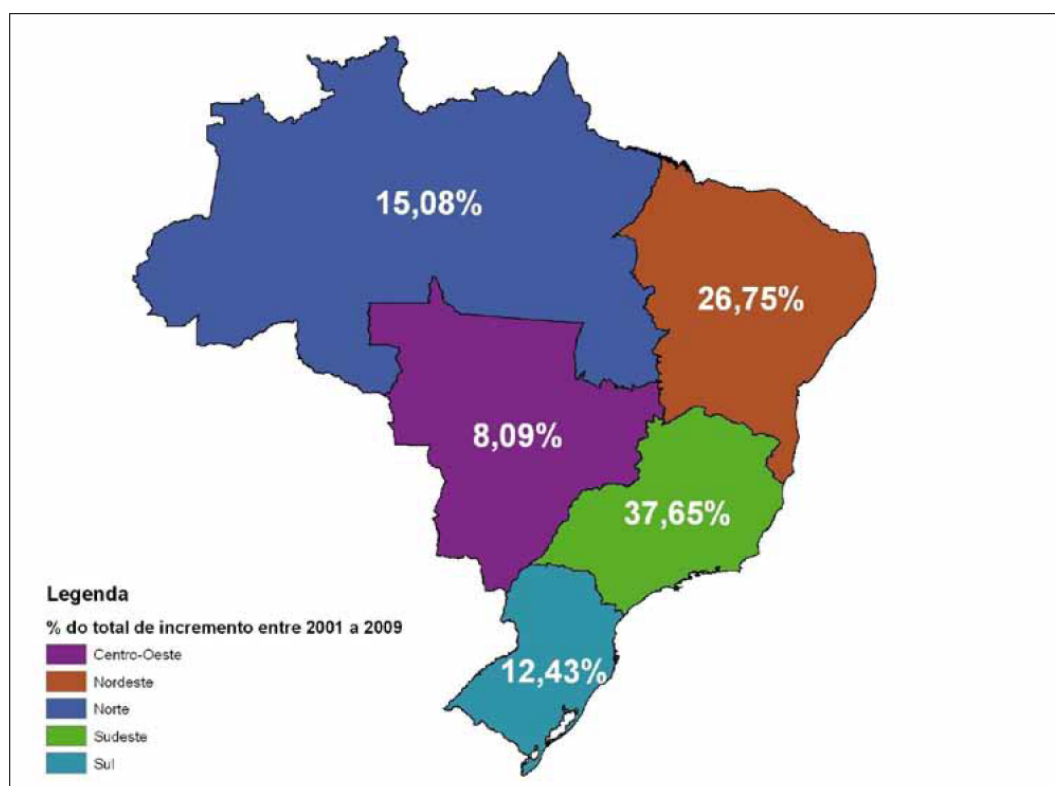


Figura 8 - Participação das regiões no incremento de domicílios entre 2001 e 2009

Fonte: CAIXA, 2011 elaborada com dados do IBGE (PNAD 2001-2009)

1.2.3 O estudo sobre demanda habitacional

A CAIXA elaborou um estudo (2011) para aprimorar o conhecimento a respeito da dinâmica do mercado imobiliário com o objetivo de identificar o comportamento das principais variáveis que determinam a demanda potencial por habitação. O fundamento conceitual parte da premissa que a demanda por habitação é constituída por pessoas que pretendem formar um novo arranjo domiciliar (uma pessoa sozinha, duas pessoas unidas pelo casamento, duas ou mais pessoas com ou sem laços de parentesco que decidem morar juntas, entre outros) ou que necessitam substituir um domicílio inadequado.

As condições demográficas de um país, em especial sua estrutura etária, são fatores determinantes para a demanda habitacional. Por exemplo, a demanda habitacional de um país jovem, com alta proporção de crianças em sua população, geralmente é inferior a de um país com maior população de adultos – crianças não têm autonomia para gerar um novo arranjo domiciliar, mas os adultos e idosos podem ser potenciais demandantes de habitação.

Analisando as características do setor habitacional brasileiro, o IPEA antes do estudo elaborado pela CAIXA já argumentava que as “pressões demográficas continuam sendo um dos fatores determinantes da demanda potencial por moradias” (2007, p. 280).

Analisando as pirâmides etárias no Brasil nos anos de 1950, 2000, 2010 e a projeção de 2050 na figura 9, percebe-se que o país está passando por uma mudança demográfica, com alteração na sua estrutura etária. Desta forma, a demanda habitacional tende a aumentar em consequência do processo de envelhecimento populacional.

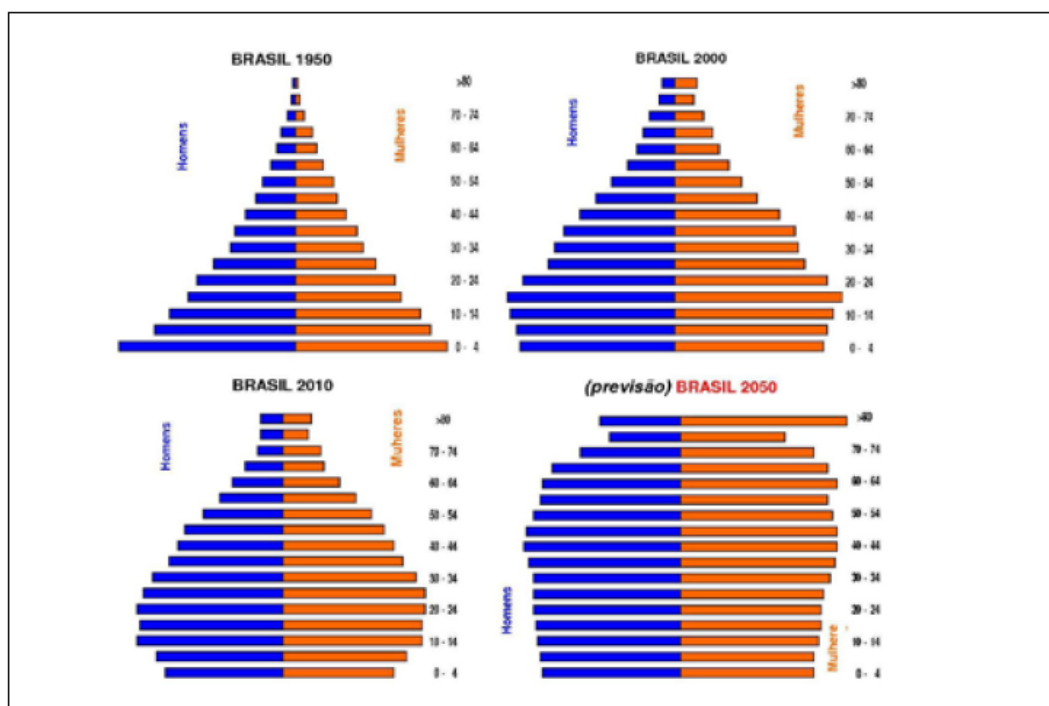


Figura 9 - Variação das pirâmides etárias de 1950 a 2000 e projeção de 2050

Fonte: CAIXA, 2011 dados da ONU (revisão de 2006)

Portanto, diante destas mudanças, é preciso considerar três fenômenos com consequências diretas na configuração das necessidades habitacionais:

- O ciclo de vida e a transição da adolescência para a vida adulta;
- Os padrões de conjugalidade e a idade média ao casar;
- A formação de novos arranjos domiciliares e a distribuição das taxas de chefia.

O processo de transição do jovem para a vida adulta é um evento multidimensional, envolvendo a saída da escola, o ingresso no mercado de trabalho e a formação de um novo arranjo domiciliar em virtude de casamento ou de sua independência dos pais. Considerando este ciclo, o casamento ou união estável é um marco neste processo que permeia as diversas etapas do ciclo de vida.

O início de uma união estável influencia consideravelmente na necessidade de moradia, sendo, portanto, a idade média ao casar um importante indicador dos padrões de conjugalidade e da constituição de chefes de arranjos domésticos. É uma variável fundamental para a estimativa da demanda habitacional.

A tabela 9 mostra a idade média ao casar dos brasileiros, calculada a partir da proporção de pessoas solteiras de 15 anos ou mais de idade, tendo como referência à técnica SMAM (*Singulate Mean Age of Marriage*). Percebe-se que para o Brasil, a média de idade permaneceu em torno de 24,2 anos entre 1980 e 2000. No caso brasileiro, conforme já destacado no parágrafo anterior, o início de uma união estável tem forte influência na busca de uma moradia – expectativa extremamente difundida que pode também ser representada pelo ditado popular “quem casa quer casa” (FJP, 2011, p.19).

Tabela 9 – Idade média ao casar das pessoas de 15 ou mais anos: 1980 – 2000

Regiões	1980	1991	2000
Brasil	24,1	24,3	24,2
Norte	23,5	23,7	23,7
Nordeste	23,8	24,2	24,2
Sudeste	24,5	24,8	24,8
Sul	23,6	23,6	23,6
Centro-Oeste	23,7	23,6	23,6

Fonte: CAIXA, 2011 dados do Censo Demográfico/2000 – IBGE

Partindo desta verificação – idade média ao casar no Brasil – e considerando que todo domicílio tem um chefe ou responsável, utiliza-se a relação entre o número de chefes em cada grupo etário e a população desse grupo etário para entender a distribuição da demanda habitacional. Como o número de chefes e domicílios é igual, o aumento ou diminuição deste número equivale à alteração correspondente na quantidade de domicílios. A taxa de chefia (*headship rate*) é obtida dividindo o número de chefes de domicílios em cada grupo etário pelo total da população deste grupo e multiplicando o resultado por 100, conforme a seguinte fórmula:

$${}_nT_x(t) = \frac{{}_nn_x(t)}{{}_nN_x(t)} * 100, \text{ onde:}$$

${}_nT_x(t)$ = Taxa de chefia no grupo etário de x a x+n anos completos, no ano t;

${}_nn_x(t)$ = Total de chefes de domicílio no grupo etário x a x + n anos completos, no ano t;

$${}_nN_x(t) = \text{População do grupo etário } x \text{ a } x + n \text{ anos completos, no ano } t.$$

A distribuição da taxa de chefia por faixa etária da população identifica os indivíduos que residem em um domicílio com outro núcleo familiar como potenciais demandantes por habitação. Assim, filhos com idade e capacidade sócio-econômica para constituir um novo domicílio são possíveis demandantes de moradia.

A tabela 10 mostra a variação da taxa de chefia por grupo etário da população brasileiro no ano 2000. Percebe-se que a taxa de chefia está relacionada à etapa do ciclo de vida e cresce ao longo do processo de amadurecimento das pessoas até 64 anos; após 65 anos a taxa de chefia permanece constante ou diminui.

A análise do comportamento dos dois parâmetros: a idade média ao casar e taxa de chefia permite estabelecer um intervalo entre faixas etárias de 24 a 64 anos, pois a partir dessa idade a taxa de chefia se estabiliza conforme destacado na figura 10.

Tabela 10 - Taxa de chefia por grupos etários, Brasil - 2000

Grupos Etários	Chefes domicílio	População	Taxa de chefia
10 a 14 anos	12.589	17.348.067	0,07
15 a 19 anos	327.730	17.939.815	1,83
20 a 23 anos	1.689.980	13.148.414	12,85
24 a 29 anos	4.979.395	16.842.766	29,56
30 a 34 anos	5.407.839	13.028.944	41,51
35 a 39 anos	5.798.621	12.261.529	47,29
40 a 44 anos	5.476.238	10.546.694	51,92
45 a 49 anos	4.808.050	8.721.541	55,13
50 a 54 anos	4.083.065	7.062.601	57,81
55 a 59 anos	3.246.744	5.444.715	59,63
60 a 64 anos	2.838.065	4.600.929	61,68
65 +	6.126.785	9.935.100	61,67
24 - 29	4.979.395	16.842.766	29,56
30 - 39	11.206.460	25.290.473	44,31
40 - 64	20.452.162	36.376.480	56,22

Fonte: CAIXA, 2011 dados do Censo Demográfico/2000 – IBGE

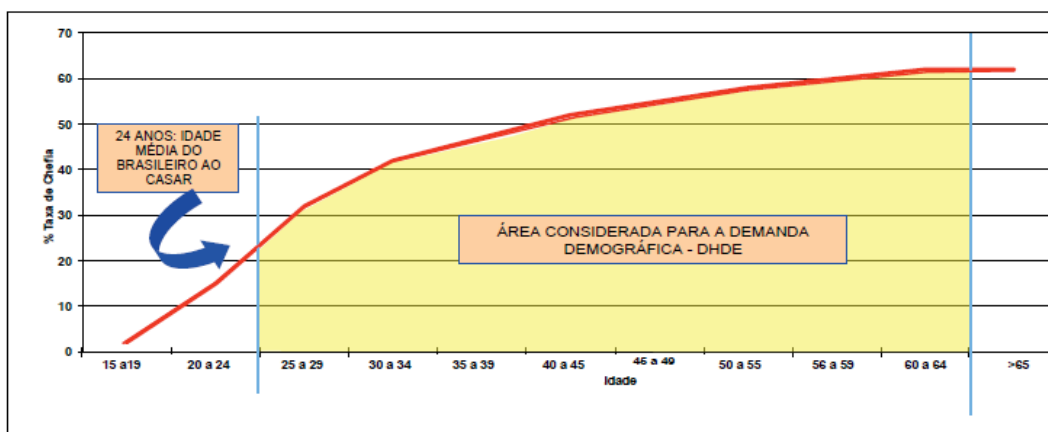


Figura 10 - Taxa de Chefia X Faixas Etárias

Fonte: CAIXA, 2011 dados Censo 2008 IBGE

Com base no raciocínio acima foi possível desenvolver o conceito de Demanda Habitacional Demográfica – DHDE que se refere à formação de um novo arranjo domiciliar. A metodologia para o cálculo da DHDE foi estruturada da seguinte forma:

- Foram definidos como potenciais demandantes de novas moradias, os adultos com idades entre 24 e 64 anos que têm condições de formar um novo arranjo domiciliar. Pode ser uma pessoa sozinha, duas pessoas unidas pelo casamento, duas ou mais pessoas com ou sem laços de parentesco que decidem morar juntas, entre outras situações;
- Não foram computados na demanda habitacional demográfica os arranjos domiciliares onde o responsável pelo domicílio vive sozinho ou com cônjuge, com ou sem crianças e jovens abaixo de 24 anos, ou com idosos a partir de 65 anos, por serem considerados como atendidos por moradia;
- A taxa de chefia foi calculada por município, estado ou para o país para os seguintes grupos de idade: 24 a 29 anos; 30 a 39 anos e 40 a 64 anos;
- Foram calculados os números de adultos (filhos e ou parentes e ou agregados) existentes nos domicílios (e que não são chefes ou cônjuges) para cada grupo de idade (24 a 29 anos, 30 a 39 anos e 40 a 64 anos) e multiplicados pela respectiva taxa de chefia de cada grupo. Por exemplo, se existe apenas um adulto entre 24 e

29 anos e a taxa de chefia neste grupo é 30%, então esse domicílio contribui com uma demanda de 0,3 (1 vez 0,3) unidade habitacional.

- O valor de DHDE pode ser calculado por setor censitário, por município, por Unidade da Federação ou para o Brasil.

A DHDE é uma demanda potencial e embora considere fatores que costumam ser aplicados nos cálculos de déficit habitacional, não deve ser confundida com este conceito. A metodologia desenvolvida incorpora as mudanças da dinâmica demográfica no cálculo da DHDE, captando inclusive as possibilidades de surgimento de novos chefes de família e os domicílios com densidade excessiva de moradores adultos. Entretanto, a densidade excessiva de crianças no domicílio não é incluída no cálculo da demanda habitacional, por não possuírem capacidade legal e econômica para se tornarem chefes de família ou responsáveis por novos domicílios⁶.

Outro conceito importante, a Demanda Habitacional Domiciliar – DHDO refere-se ao número domicílios inadequados. Diz respeito às moradias precárias que precisam ser substituídas por não oferecerem condições de habitabilidade e segurança. Incluem-se neste cálculo as necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população.

O cálculo da DHDO considera uma das três características:

- Domicílios improvisados;
- Cômodos;
- Domicílios que não possuem banheiro ou vaso sanitário.

Conforme a definição do IBGE os domicílios improvisados são aqueles localizados em unidades não-residenciais que não têm dependências destinadas exclusivamente à moradia.

A Demanda Habitacional Total é constituída pela soma da Demanda Habitacional Demográfica + Demanda Habitacional Domiciliar ($DHT = DHDE + DHDO$). Estes componentes proporcionam a aferição da carência de moradia de maneira abrangente, contempla tanto a demanda decorrente do crescimento

⁶ Estudos sobre o déficit habitacional entendem como adensamento excessivo um número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem em caráter permanente de dormitório para os moradores – incluem-se aqueles assim utilizados em função de não haver acomodação adequada para essa finalidade (FJP, 2011).

da população do país quanto a necessidade de reposição das unidades habitacionais.

1.2.4 A Trajetória da Demanda Habitacional

Com base nos conceitos definidos, a partir dos Dados do Censo 2000 e da série histórica da PNAD no período entre 2001 e 2009, foi possível gerar os valores da Demanda Habitacional no país e desta forma obter resultados estratificados por faixa de renda no período entre 2001 e 2009.

Analisando o progresso da Demanda Habitacional Total ($DHT = DHDE + DHDO$) no Brasil em relação à quantidade de domicílios, constata-se que ocorreu uma redução de 3,91% em 2009 (19,76% em 2001 para 15,85% em 2009). Em valores absolutos, a DHT passou de 9.287.321 para 9.297.214 unidades, permanecendo praticamente estável, enquanto que a quantidade de domicílios aumentou 24,79% - vide figuras 11 e 12.

A Demanda Habitacional Demográfica – DHDE manteve-se praticamente estável no período em valores relativos com 46.994.866 quantidade de domicílios em 2001 e uma DHDE em 5.441.662 (11,58%) comparada com 58.646.432 quantidade de domicílios em 2009 em uma DHDE em 6.978.415 (11,90%). Em termos absolutos cresceu 28,24%, variando de 5.441.662 unidades para 6.978.415 no período de 2001 a 2009 – vide tabela 11.

A análise da tabela 11 demonstra que a Demanda Habitacional Domiciliar - DHDO diminui 4,23% em valores relativos (8,18% para 3,95%) - passando de 3.845.659 em 2001 para 2.318.799 em 2009 para uma quantidade de domicílios de 49.994.866 e 58.646.432, respectivamente. Em valores absolutos reduziu-se em aproximadamente 39,70% (3.485.659 para 2.318.799 unidades).

Já estratificação da DHT por faixas de renda – tabelas 12 a 14 - evidencia que a Demanda Habitacional Domiciliar – DHDO está concentrada nas faixas de menor poder aquisitivo e a Demanda Habitacional Demográfica – DHDE está concentrada nas faixas de renda entre 3 a 10 SM.

Tabela 11 – Evolução da Demanda Habitacional 2001 a 2009

	Quantidade de domicílios	DHDE	DHDO	DHT (DHDE+DHDO)	DHT (DHDE+DHDO) / Domicílios
2001	46.994.866	5.441.662	3.845.659	9.287.321	19,76%
2002	48.095.210	5.562.830	3.498.303	9.061.133	18,84%
2003	49.729.167	5.746.217	3.247.523	8.993.740	18,09%
2004	51.666.039	6.043.317	3.151.322	9.194.639	17,80%
2005	52.910.174	6.199.923	3.029.404	9.229.327	17,44%
2006	54.282.533	6.430.460	2.839.964	9.270.424	17,08%
2007	55.877.855	6.681.275	2.767.152	9.448.427	16,91%
2008	57.656.117	6.746.274	2.478.686	9.224.960	16,00%
2009	58.646.432	6.978.415	2.318.799	9.297.214	15,85%

Fonte: CAIXA, 2011 dados da PNAD (2001 a 2009) e Estudo Demanda Habitacional 2009

Tabela 12 - % DHDE - 2001-2009 - Por Faixas de Salários Mínimos

Ano	Até 1 SM	De 1 a 2 SM	De 2 a 3 SM	De 3 a 5 SM	De 5 a 10 SM	De 10 a 20 SM	Mais de 20 SM	Ignorado
2001	3,08%	6,37%	8,44%	15,75%	21,19%	12,13%	6,32%	2,92%
2002	3,08%	7,17%	9,30%	16,56%	21,65%	11,75%	6,05%	2,77%
2003	3,18%	7,65%	10,65%	18,44%	21,46%	11,02%	4,77%	3,01%
2004	3,01%	7,78%	10,72%	19,65%	22,54%	11,22%	5,27%	3,42%
2005	3,00%	8,45%	11,67%	20,01%	23,65%	10,71%	4,54%	2,79%
2006	2,94%	8,88%	12,65%	20,74%	23,28%	10,13%	4,35%	3,18%
2007	3,42%	8,41%	12,66%	20,98%	22,19%	10,05%	3,96%	3,87%
2008	2,95%	8,56%	12,00%	21,95%	23,62%	10,49%	4,07%	4,82%
2009	3,13%	8,88%	12,70%	22,55%	23,64%	9,54%	3,66%	5,01%

Fonte: CAIXA, 2011 dados da PNAD (2001 a 2009) e Estudo Demanda Habitacional 2009

Tabela 13 - % DHDO - 2001-2009 - Por Faixas de Salários Mínimos

Ano	Até 1 SM	De 1 a 2 SM	De 2 a 3 SM	De 3 a 5 SM	De 5 a 10 SM	De 10 a 20 SM	Mais de 20 SM	Ignorado
2001	9,65%	8,21%	3,22%	1,81%	0,58%	0,10%	0,03%	0,20%
2002	9,10%	7,56%	2,90%	1,37%	0,48%	0,04%	0,01%	0,19%
2003	8,95%	6,51%	2,46%	1,33%	0,36%	0,06%	0,00%	0,16%
2004	6,83%	5,83%	2,17%	0,98%	0,33%	0,03%	0,00%	0,22%
2005	7,36%	4,93%	1,80%	0,81%	0,21%	0,00%	0,01%	0,07%
2006	6,32%	4,73%	1,76%	0,73%	0,21%	0,01%	0,00%	0,08%
2007	6,21%	5,00%	1,77%	1,00%	0,31%	0,06%	0,01%	0,11%
2008	4,79%	3,92%	1,57%	0,73%	0,31%	0,05%	0,01%	0,16%
2009	4,28%	3,98%	1,54%	0,73%	0,22%	0,01%	0,01%	0,12%

Fonte: CAIXA, 2011 dados da PNAD (2001 a 2009) e Estudo Demanda Habitacional 2009

Tabela 14 - % DHT=DHDE+DHDO - 2001-2009 - Por Faixas de Salários Mínimos

Ano	Até 1 SM	De 1 a 2 SM	De 2 a 3 SM	De 3 a 5 SM	De 5 a 10 SM	De 10 a 20 SM	Mais de 20 SM	Ignorado
2001	12,74%	14,58%	11,66%	17,56%	21,77%	12,22%	6,35%	3,12%
2002	12,18%	14,74%	12,21%	17,93%	22,13%	11,79%	6,06%	2,95%
2003	12,12%	14,17%	13,11%	19,77%	21,82%	11,08%	4,77%	3,16%
2004	9,84%	13,62%	12,89%	20,63%	22,87%	11,25%	5,27%	3,63%
2005	10,35%	13,38%	13,47%	20,82%	23,85%	10,71%	4,55%	2,86%
2006	9,27%	13,61%	14,42%	21,47%	23,49%	10,14%	4,36%	3,26%
2007	9,63%	13,41%	14,44%	21,98%	22,50%	10,10%	3,97%	3,98%
2008	7,74%	12,48%	13,57%	22,68%	23,92%	10,54%	4,07%	4,98%
2009	7,41%	12,86%	14,24%	23,29%	23,85%	9,55%	3,67%	5,13%

Fonte: CAIXA, 2011 dados da PNAD (2001 a 2009) e Estudo Demanda Habitacional 2009

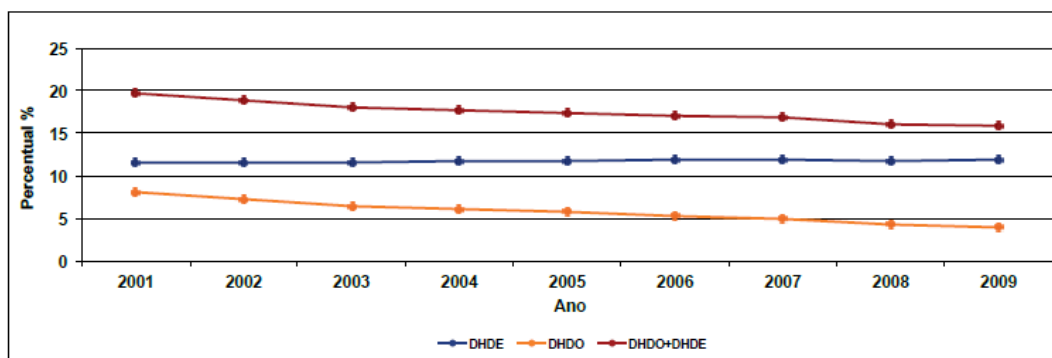


Figura 11 - Demanda Habitacional Total – Relativa

Fonte: CAIXA, 2011 dados da PNAD (2001 a 2009) IBGE e Estudo Demanda Habitacional 2009

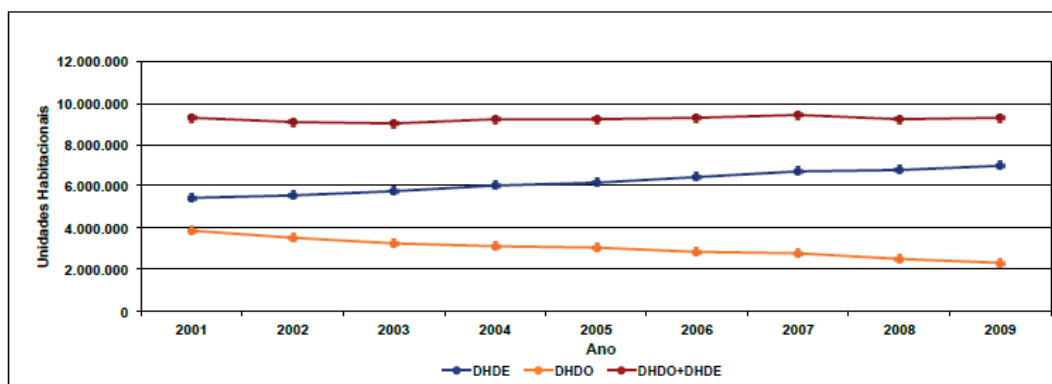


Figura 12 - Demanda Habitacional Total – Absoluta

Fonte: CAIXA, 2011 dados da PNAD (2001 a 2009) IBGE e Estudo Demanda Habitacional 2009

É importante ressaltar que separando a Demanda Habitacional em meio urbano e rural os comportamentos mostram-se distintos. Dados da tabela 15 demonstram que a Demanda Urbana em termos relativos decresceu de 15,56% em 2001 (40.002.511 domicílios urbanos e uma DHT urbana de 6.226.139) para 13,75% em 2009 (49.882.057 domicílios urbanos e uma DHT urbana de 6.859.255). Em termos absolutos a Demanda Urbana aumentou 10,17% entre 2001 e 2009 (6.226.139 para 6.859.255).

Já os dados da tabela 16 demonstram uma redução na Demanda Rural no mesmo período. Em 2001 a Demanda Rural representava 43,78% do total de domicílios rurais (6.992.355 domicílios rurais e uma DHT rural de 3.061.183), já em 2009 a mesma representava 27,82% do total de domicílios rurais (com 8.764.375 domicílios e uma DHT rural de 2.437.959). Em termos absolutos a Demanda Rural diminuiu 20,36% entre 2001 e 2009 (3.061.183 para 2.437.959). Esses comportamentos, no caso urbano denotam uma tendência

de urbanização (em termos absolutos) e no caso rural evidenciam o processo migratório da população brasileira em direção às cidades.

Tabela 15 – Demanda Urbana Brasil

	Quantidade de domicílios urbanos	DHDE urbana	DHDO urbana	DHT (DHDE+DHDO) urbana	DHT urbana (DHDE+DHDO) / Domicílios
2001	40.002.511	4.744.762	1.481.377	6.226.139	15,56%
2002	41.137.353	4.849.048	1.340.534	6.189.582	15,05%
2003	42.573.497	5.004.536	1.237.751	6.242.287	14,66%
2004	43.670.507	5.231.959	1.025.923	6.257.882	14,33%
2005	44.691.023	5.355.905	958.101	6.314.006	14,13%
2006	45.976.582	5.574.298	895.968	6.470.266	14,07%
2007	47.389.129	5.804.112	980.845	6.784.957	14,32%
2008	48.982.602	5.909.104	770.749	6.679.853	13,64%
2009	49.882.057	6.112.380	746.875	6.859.255	13,75%

Fonte: CAIXA, 2011 dados PNAD (2001 a 2009) e Estudo Demanda Habitacional 2009

Tabela 16 – Demanda Rural – Brasil

	Quantidade de domicílios rurais	DHDE rural	DHDO rural	DHT (DHDE+DHDO) rural	DHT rural (DHDE+DHDO) / Domicílios
2001	6.992.355	696.901	2.364.282	3.061.183	43,78%
2002	6.957.857	713.782	2.157.769	2.871.551	41,27%
2003	7.155.670	741.680	2.009.772	2.751.452	38,45%
2004	7.995.532	811.358	2.125.399	2.936.757	36,73%
2005	8.219.151	844.018	2.071.303	2.915.321	35,47%
2006	8.305.951	856.161	1.943.996	2.800.157	33,71%
2007	8.488.726	877.163	1.786.307	2.663.470	31,38%
2008	8.673.515	837.170	1.707.937	2.545.107	29,34%
2009	8.764.375	866.035	1.571.924	2.437.959	27,82%

Fonte: CAIXA, 2011 dados PNAD (2001 a 2009) e Estudo Demanda Habitacional 2009

A análise da Demanda Habitacional por unidades da federação mostra-se um componente importante para entender a heterogeneidade socioeconômica e cultural do território brasileiro – Tabelas 17 e 18. Em alguns estados, predomina a Demanda Habitacional Demográfica – DHDE em todas as faixas de renda. Já a Demanda Habitacional Domiciliar – DHDO nos estados se concentra nas faixas de menor renda (0 a 5 salários mínimos) – figura 13.

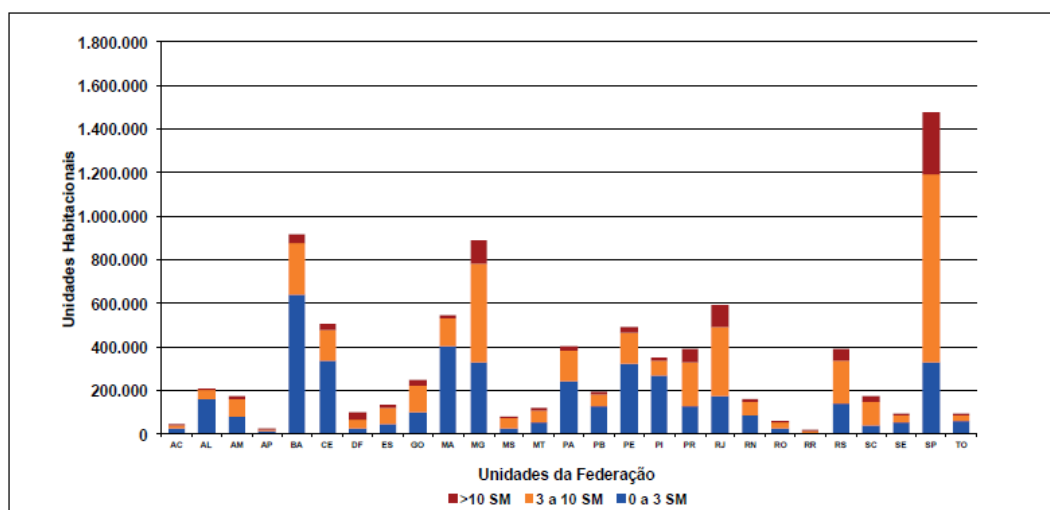


Figura 13 - Demanda Habitacional 2009 por UF – Estratificada por S.M.

Fonte: CAIXA, 2011 dados da PNAD 2009 e Estudo Demanda Habitacional 2009

Tabela 17–Demanda Habitacional por U.F. – 2009

	DHDE	DHDO	DHT
Rondônia	43.166	20.745	63.911
Acre	21.601	24.198	45.799
Amazonas	129.480	49.691	179.171
Roraima	13.217	2.777	15.994
Pará	258.415	168.997	427.412
Amapá	24.016	3.611	27.627
Tocantins	40.126	51.168	91.294
Maranhão	211.329	340.340	551.669
Piauí	118.407	233.662	352.069
Ceará	321.424	191.539	512.963
Rio Grande do Norte	129.914	29.843	159.757
Paraíba	141.957	55.209	197.166
Pernambuco	347.277	170.095	517.372
Alagoas	103.959	104.480	208.439
Sergipe	76.925	18.019	94.944
Bahia	524.943	418.503	943.446
Minas Gerais	784.946	131.499	916.445
Espírito Santo	126.986	11.259	138.245
Rio de Janeiro	618.849	37.888	656.737
São Paulo	1.567.697	60.752	1.628.449
Paraná	354.038	41.680	395.718
Santa Catarina	176.666	11.343	188.009
Rio Grande do Sul	353.262	51.264	404.526
Mato Grosso do Sul	74.823	9.495	84.318
Mato Grosso	97.170	26.082	123.252
Goiás	216.070	43.667	259.737
Distrito Federal	101.752	10.993	112.745
Brasil	6.978.415	2.318.799	9.297.214

Fonte: CAIXA, 2011 dados do Estudo Demanda Potencial por Habitação 2009

Tabela 18 – Demanda Habitacional Relativa por U.F. – 2009

	Domicílios	DHDE	DHDO	DHT
Rondônia	448.695	9,62%	4,62%	14,24%
Acre	185.283	11,66%	13,06%	24,72%
Amazonas	857.747	15,10%	5,79%	20,89%
Roraima	118.810	11,12%	2,34%	13,46%
Pará	1.974.720	13,09%	8,56%	21,64%
Amapá	152.901	15,71%	2,36%	18,07%
Tocantins	384.129	10,45%	13,32%	23,77%
Maranhão	1.700.756	12,43%	20,01%	32,44%
Piauí	896.431	13,21%	26,07%	39,27%
Ceará	2.394.946	13,42%	8,00%	21,42%
Rio Grande do Norte	922.787	14,08%	3,23%	17,31%
Paraíba	1.079.645	13,15%	5,11%	18,26%
Pernambuco	2.577.099	13,48%	6,60%	20,08%
Alagoas	886.171	11,73%	11,79%	23,52%
Sergipe	594.953	12,93%	3,03%	15,96%
Bahia	4.302.796	12,20%	9,73%	21,93%
Minas Gerais	6.228.722	12,60%	2,11%	14,71%
Espirito Santo	1.090.128	11,65%	1,03%	12,68%
Rio de Janeiro	5.387.488	11,49%	0,70%	12,19%
São Paulo	13.038.832	12,02%	0,47%	12,49%
Paraná	3.436.564	10,30%	1,21%	11,51%
Santa Catarina	1.970.765	8,96%	0,58%	9,54%
Rio Grande do Sul	3.659.181	9,65%	1,40%	11,06%
Mato Grosso do Sul	752.418	9,94%	1,26%	11,21%
Mato Grosso	957.440	10,15%	2,72%	12,87%
Goiás	1.859.868	11,62%	2,35%	13,97%
Distrito Federal	787.157	12,93%	1,40%	14,32%
Brasil	58.646.432	11,90%	3,95%	15,85%

Fonte: CAIXA, 2011 dados do Estudo Demanda Potencial por Habitação 2009

Porém, apesar de representar um importante estudo para o entendimento de alguns aspectos da demanda habitacional, como já exposto por Baltrusis (2000), os principais determinantes da demanda habitacional além do crescimento demográfico, são: o preço das residências, a renda familiar e a disponibilidade de crédito.

Lucena (1981) segue a mesma linha de Baltrusis e enumera cinco variáveis importantes na determinação da demanda por habitações: i. variações demográficas, tais como aumentos de população, variações na composição etária, variações no número, tipo e tamanho das famílias; ii. variações na renda e no nível de emprego, como renda disponível (passada, presente e esperada), distribuição da renda e hiato de produto (ou desemprego); iii. variações nos preços habitação; iv. condições de financiamento à compra e; v. relação entre os custos de aquisição e os preços de aluguel.

Portanto, apesar de ficar explicitada a importância das variações demográficas na demanda habitacional, mostra-se necessário avaliar melhor o

comportamento de outras variáveis para um melhor entendimento da demanda habitacional. Como bem observa o IPEA (2007) apesar de ocorrer mudanças nas características dos demandantes de moradias no decorrer dos anos, a política habitacional brasileira não mudou substancialmente para se adequar à nova realidade das famílias brasileiras.

2 O SFH E O SFI

Este capítulo iniciará com a criação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e do Banco Nacional da Habitação – BNH, passando por seu desenho institucional, objetivos e resultados. Tratará também do agravamento financeiro que o atingiu, culminando com uma crise institucional em um período marcado também pelo processo de redemocratização do país. Com o *impeachment* do Fernando Collor (1990-1992), o programa habitacional apesar da continuidade da crise, sofre no governo Itamar Franco (1990-1992), um importante ponto de inflexão ao exigir a participação dos Estados e Municípios em conselhos, além de exigir uma contrapartida financeira desses nos projetos habitacionais. Por fim, este capítulo discorrerá sobre a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI (1997) que estabelece as regras e cria instrumentos e mecanismos para o desenvolvimento de um mercado secundário nos mesmos moldes do modelo americano. Apresentará também as críticas ao modelo, como a concessão do crédito direto ao consumidor, a questão da legalidade dos terrenos e moradias, a sua inadequação as famílias de baixa renda e a insuficiência do diagnóstico oficial do governo para permitir o funcionamento eficiente do mercado.

2.1 O SFH e a criação do Banco Nacional da Habitação - BNH

A situação do setor habitacional brasileiro antes da criação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH era extremamente séria. De um lado, sob o aspecto demográfico, ocorria uma intensificação do processo de urbanização do país levando a um crescimento acelerado da demanda por unidades habitacionais urbanas. Do outro lado, sob o aspecto econômico, aumentava a velocidade inflacionária, leis populistas de congelamento de aluguéis aliadas a taxas de juros nominais fixas que inibiam o investimento na área habitacional.

A resposta do recém-implantado governo militar para mitigar esses problemas foi à criação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH em 1964, com a edição da Lei nº 4.380/64, tratando-se da primeira iniciativa coordenada do governo brasileiro de política habitacional de abrangência nacional com

objetivos e metas, fontes de recursos e mecanismos de financiamento definidos. Esta lei institui o Sistema Financeiro da Habitação – SFH, cria o Banco Nacional da Habitação – BNH e a correção monetária nos contratos imobiliários, além de outras medidas. Em seguida, a Lei nº 5.107/66 institui o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Para Bonduki (2008, p.72) o BNH:

[...] foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente no país que se urbanizava aceleradamente, buscando por uma lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas [...] 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.

A importância dessas medidas seria destacada mais tarde na literatura acadêmica. Para Santos (1999, p.9), o Sistema Financeiro da Habitação – SFH constitui-se no “mais ambicioso programa governamental para o setor habitacional jamais feito no Brasil”. Triana Filho (2006, p.69), afirmaria que o desenho institucional do SFH e de seu órgão gestor, o BNH, constituiu na “experiência de maior amplitude do mundo capitalista em matéria de produção habitacional”. Bolaffi (1975, p.5) destaca que a “[...] partir de 1969, o BNH torna-se o segundo banco do país em termos de magnitude de recursos disponíveis, precedido apenas pelo Banco do Brasil”. Para Bonduki (2008, p.73) a importância do BNH era “indiscutível, pois este período (1964-86) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação.”

O SFH tinha como fonte de recursos: i. captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos – SBPE e; ii. Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. O Banco Nacional da Habitação – BNH era o responsável pelo gerenciamento, normatização e fiscalização da aplicação dos recursos, além da definição das condições de financiamento das moradias. Tinha a competência também de garantir a liquidez do sistema diante de dificuldades conjunturais.

Santos (1999) divide o funcionamento do Sistema Financeiro da Habitação em dois subsistemas: i. o SBPE e; ii. BNH-FGTS.

No primeiro subsistema, os recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários captados pelas associações de poupança e empréstimo – os chamados agentes financeiros dos SFH – eram utilizados para financiamentos de projetos habitacionais propostos pelas construtoras e empreendedores. O empreendedor se responsabilizava pela venda das unidades construídas aos consumidores finais – na sua grande maioria classes de renda média e alta – e estes se responsabilizavam pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras, transformando-se em mutuários do sistema. Observe-se que o empreendedor se configura em um mero intermediário do processo, uma vez que após a venda do imóvel ele repassa sua dívida com as instituições financeiras para os mutuários.

O SBPE captava recursos via caderneta de poupança oferecendo liquidez e uma remuneração de 6% ao ano, mais a correção monetária, creditados trimestralmente. A sua outra fonte de captação – títulos ou letras imobiliárias – ofertavam títulos de renda fixa que rendiam entre 6% a 7% ao ano, mais a correção monetária, com prazos que variavam entre um a dez anos (NEGRÃO, 2001).

No subsistema BNH-FGTS, a administração dos recursos do FGTS era integralmente realizada pelo Banco Nacional da Habitação - BNH e sua aplicação era majoritariamente direcionada para a construção de casas de interesse social. A construção dessas unidades habitacionais tinha como principal responsável as Companhias de Habitação – COHAB, empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais que agregavam a execução dos programas às atividades financeiras da comercialização (AZEVEDO, 1988 e IBMEC, 1974). Em suma, conseguiam o financiamento do BNH mediante a apresentação de projetos compatíveis com a política do banco e supervisionavam a construção de habitações voltadas ao atendimento das camadas mais pobres da população de acordo com as diretrizes dos governos locais.

Os depósitos do FGTS tinham uma remuneração de 3% ao ano, mais a correção monetária, trimestralmente. Os saques eram previstos somente em algumas situações, por exemplo: despedida sem justa causa, aposentadoria, casamento e aquisição de casa própria ou negócio próprio (NEGRÃO, 2001).

Vale salientar que a atuação do BNH não se limitava à esfera financeira, entre seus outros objetivos pode-se citar a fomentação de uma distribuição de investimentos visando diminuir os desníveis regionais e o processo de migração para as metrópoles, a eliminação das favelas e o aumento do investimento nas indústrias de construção civil, de materiais de construção e bens de consumo duráveis (IBMEC, 1974). Em resumo, além de principal definidor da política urbana no Brasil na sua época, o BNH favorecia o progresso da indústria da construção civil e, por conseguinte, o nível de atividade e emprego do país.

2.2 O agravamento financeiro -1964/1985

Ao ser desenhado, o SFH tinha como expectativa a capacidade de se auto-sustentar através de suas fontes de recursos e, portanto, proveria financiamentos a todas as camadas de faixas de renda no setor habitacional, sem maiores ônus para erário. Entretanto, o seu desempenho dependeria de dois fatores: i. a capacidade de arrecadação do FGTS e; ii. o grau de inadimplência dos mutuários. Em síntese, o SFH era vulnerável as flutuações macroeconômicas que afetassem essas variáveis (SANTOS, 1999).

Para Lucena (1981, p.22-3):

No caso do FGTS, o volume de recursos arrecadados pelas instituições captadoras dependerá do nível de emprego e do salário médio da mão de obra, nas outras instituições dependerá da renda e taxa de juros real pagas aos aplicadores [...]. É interessante assinalar [...] que os recursos do FGTS e dos outros títulos variam na mesma direção do ciclo, sendo sua aplicação feita compulsoriamente no mercado de habitações.

Enquanto a captação do FGTS fosse significativamente positiva, o BNH poderia minorar os efeitos de flutuações cíclicas adversas sobre a captação de novos recursos voluntários pelo SBPE. A sua principal fraqueza residiria talvez nas flutuações macroeconômicas que comprometessem os salários reais, diminuindo a capacidade de pagamento dos mutuários, aumentando a inadimplência e desequilibrando o sistema. E foi o que aconteceu nos primeiros

anos de funcionamento do SFH, período marcado por uma política antiinflacionária, baixo crescimento e queda nos salários reais⁷.

O governo, após a evidente insatisfação da opinião pública com o aumento do comprometimento da renda familiar em virtude das prestações do financiamento habitacional – a correção monetária foi maior que os reajustes salariais no período – e o descasamento entre os reajustes das mesmas (trimestrais) e os salários (anuais), criou o Plano de Equivalência Salarial - PES e o Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS.

O Plano de Equivalência Salarial – PES estabelecia que os reajustes anuais das prestações tivessem como parâmetro o aumento médio dos salários. Entretanto, o problema era que o saldo devedor dos mutuários continuava a ser corrigidos trimestralmente. Para corrigir essa situação, uma sobretaxa seria cobrada com finalidade de financiar o Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS, que seria utilizado para quitar o saldo devedor remanescente existente no final do contrato dos mutuários (AZEVEDO, 1995 e SIMONSEN, 1991)⁸.

Até 1979, quando a taxa anual de inflação não ultrapassou os 45%, o SFH não atravessou um período de grandes problemas. A partir de 1980 quando a inflação atingiu o nível de 100% (atingindo 200% a partir 1983), em decorrência de sucessivos choques adversos, abalando a economia, o cenário brasileiro alterou-se profundamente.

Soma-se ao problema da aceleração inflacionária, o fato de que até 1973, as prestações dos mutuários eram reajustadas de acordo com a variação do salário mínimo. Entre 1973 e 1982 os reajustes foram abaixo do mínimo. Já no período de 1983/1984, principalmente em virtude da mudança na política salarial, o reajuste das prestações das classes médias e altas foram maiores que os reajustes salariais, vide tabela 19, elevando o descontentamento desses setores da sociedade, que dada a sua capacidade de mobilização, culminou na criação de associações de mutuários, ações na justiça e elevado índice de inadimplência, contribuindo ainda mais para a recessão da economia.

⁷Para maiores informações ver Abreu (1990).

⁸ Para aprofundar sobre as origens da intervenção estatal na questão da habitação social no Brasil ver Bonduki (1998).

A tabela 20 destaca a elevação da inadimplência no período. Baltrusis (2000) analisando os dados ressalta que em 1984 existiam mais de 350 mil mutuários inadimplentes, 454 mil unidades disponíveis, sendo que mais de 250 mil não comercializadas. Na esteira da crise do sistema, o governo propunha na época os chamados programas habitacionais alternativos⁹ que visava promover e incentivar a urbanização de favelas, autoconstrução e outros programas de cunho social.

O colapso do SFH não se restringia somente ao pagamento e a dívida da casa própria. Conforme destaca Maricato, o sistema passa a enfrentar uma queda na arrecadação em suas três fontes: i. demissões e desemprego em massa atingem a arrecadação do FGTS; ii. retiradas da cadernetas de poupança superiores aos depósitos e; iii. queda no retorno dos investimentos. “A recessão econômica atingiu plenamente a indústria da construção e o mercado imobiliário no início dos anos 80” (1987, p.85).

⁹ PROFILURB, 1975; PRÓ-MORAR, 1979; JOÃO DE BARRO, 1984; para maiores detalhes sobre esses programas ver Taschner (1997); Bonduki (1998).

Tabela 19 - Reajustes das Prestações dos Mutuários do SFH: 1965-1984

Ano	Reajuste do Salário- Mínimo (%)	Correção Monetária (%)	Reajuste das Prestações
1965	57,14	63,00	57,14
1966	27,27	39,20	27,27
1967	25,00	23,23	25,40
1968	23,43	25,00	23,43
1969	20,37	18,51	20,37
1970	20,00	19,60	20,00
1971	20,56	22,67	20,51
1972	19,15	15,30	19,15
1973	16,07	12,84	14,70
1974	20,77	33,31	14,40
1975	41,40	24,21	34,00
1976	44,14	37,23	26,72
1977	44,06	30,09	36,97
1978	41,00	36,24	30,51
1979	45,38	47,19	39,76
1980	82,96	50,77	55,06
1981	103,99	95,57	72,84
1982	96,20	97,76	89,03
1983	100,39	156,58	130,42
1984	179,43	215,27	191,05

Fonte: Silveira e Malpezzi (1991, p.95) apud Santos (1999, p.17)

Tabela 20 – Evolução da Taxa de Inadimplência do SFH – 1980-1984

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

Fonte: Gonçalves (1997) apud Santos (1999, p.17)

É importante salientar que apesar da preocupação com a inadimplência nas classes de renda média e alta, tanto no início do SFH – criação do PES e do FCVS, quanto no fim do regime militar – política salarial em 1983, essa questão também afetava as classes de renda até três salários-mínimos. As Companhias de Habitação – COHAB, atuando nesse segmento da população

sempre teve um baixo desempenho devido aos elevados níveis de inadimplência – sendo um dos motivos que levou o BNH a se afastar no financiamento ao mercado popular entre 1969/1974 – vide tabela 21. Somente a partir de 1975, quando seu público-alvo expandiu para atingir também as famílias com até cinco salários-mínimos, o seu desempenho melhorou consideravelmente.

A tabela 22 demonstra como a participação percentual dos financiamentos concedidos pelo SFH à Carteira de Operações de Natureza Social – COS/BNH tem sua participação reduzida de 88% em 1965 para 8,2% em 1974. Em um movimento contrário, no mesmo período, ocorre um aumento nos financiamentos que utilizam o SBPE acentuando na visão de Maricato (1987) a predominância das classes de renda mais altas e a concentração de renda.

Durante a fase de implantação e expansão das COHABS – 1964/1969 - ocorreu um crescimento das unidades habitacionais destinadas as classes de renda mais baixa, no entanto, a partir de 1968, esses contratos passaram a representar menos da metade do total de empréstimos do SFH. Entre 1970/1974, os contratos da COS/BNH representavam em média 12% do total do SFH, apresentando uma ligeira melhora entre 1975/1978 – vide figura 14. Em suma, mesmo no seu auge, “a cobertura para a população de baixa renda foi reduzida” (BROLLO, 2004, p.24).

Tabela 21 – Dados sobre Inadimplência das COHABs – 1971/1974

ANO (posição do 4º trimestre)	% de habitações com atraso	% de habitações com mais de 3 meses de atraso
1971	50	30
1972	54	25
1973	54	28
1974	67	30

Fonte: Maricato, 1987

Tabela 22 – % dos Financiamentos Habitacionais SFH – 1964/1975

ÁREAS	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
COS	100	88,41	40,2	40,08	31,4	35,9	14,1	15,26	10,12	11,98	8,22	32,12
CPH	-	11,59	40,35	24,52	33,59	31,64	32,32	32,61	20,4	21,55	9	8,35
SBPE	-	-	19,45	28,91	33,18	26,05	46,85	42,95	56,44	50,81	60,62	45,1
RECON	-	-	-	0,49	1,83	6,41	6,64	9,18	13,03	15,66	22,16	9,37
PROFILURB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,41

Fonte: Maricato, 1987 – adaptada pelo autor

Legenda:

COS – Carteira de Operações de Natureza Social

CPH – Carteira de Programa Habitacionais

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

Recon – Financiamento do Consumidor de Mat. de Construção

PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

- o dado não existe

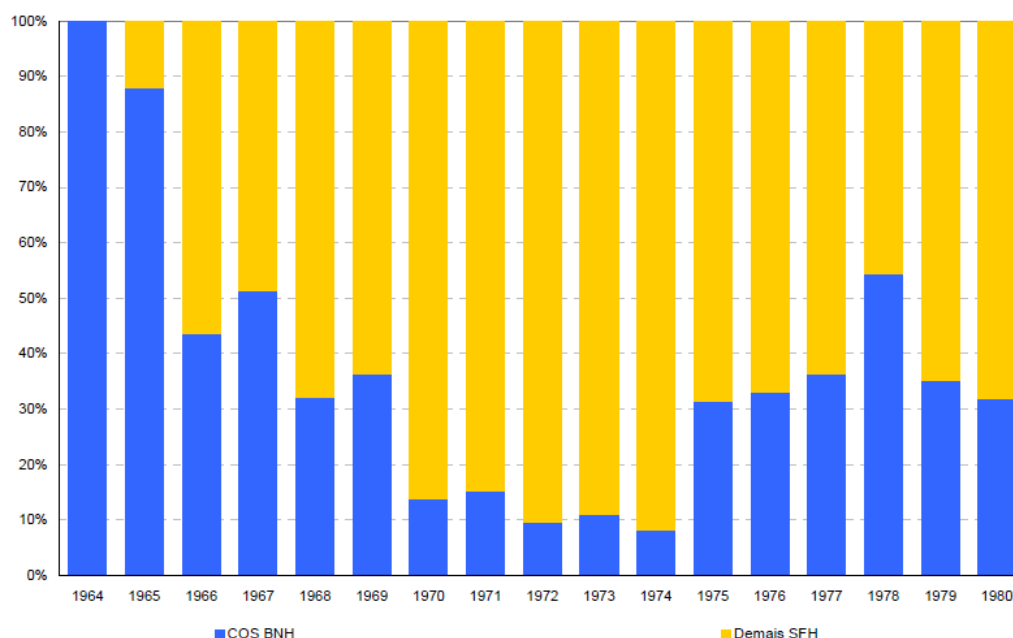


Figura 14 - % Empréstimos COS/BNH e demais programas do SFH

Fonte: Azevedo e Andrade, 1987

Há um consenso na literatura destacando o bom desempenho numérico do SFH durante o período do regime militar, que financiou em média 400 unidades/ano no período entre 1976/1982. Para Appy (1993) essa trajetória ascendente até 1982, se deve ao bom desempenho de suas fontes de recursos – popularização das cadernetas de poupança, seguidas por um aumento do número das instituições financeiras captadoras desse recurso; saldos do FGTS apresentando resultados crescentes no período em virtude do crescimento econômico.

Apesar de todos os problemas estruturais, para Negrão (2001) nenhum outro programa ou sistema conseguiu atingir ou superar os números do SFH. Dados da autora destacam que entre 1965 até 2000, mais de 6,7 milhões de domicílios receberam financiamento do sistema, correspondendo por cerca de 16% do total de moradias do país.

No entanto, também se destaca a incapacidade de atender com maior eficiência as camadas de baixa renda da população. Somente 33,5% das unidades financiadas pelo SFH, no decorrer de sua existência foram destinadas à habitação de interesse social (SANTOS,1999). Para Azevedo (1996, p.13), das 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas e construídas entre 1964 e 1986 pelo SFH: “[...] só 1,5 milhão (33%) foi destinado aos setores populares, sendo que os atingidos pelos programas alternativos (entre 1 e 3 salários mínimos) foram contemplados com apenas 250 mil unidades, o que significa 5,9% do total”.

Para Maricato o “sucesso” do SFH no período entre 1968 – quando sofreu uma reestruturação - até 1980, quando entra em crise, ocorreu do fato deste “ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas” (1987, p.30).

Além disso, os problemas que posteriormente inviabilizaria o sistema – dentre eles o déficit no FCVS e baixo retorno dos investimentos habitacionais – foram criados no período dos governos militares.

2.3 A crise do SFH e o fim BNH – 1985/1989

A crise final do modelo de política habitacional baseado no SFH ocorreu durante os governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992), quando os problemas evidenciados no período do governo militar anterior se agravaram até o ponto de inviabilizar qualquer tentativa de retomada da política. A expectativa que o SFH teria capacidade de se auto-sustentar através de suas fontes de recursos foi devidamente encerrada neste período.

Apesar da situação macroeconômica caótica que o país enfrentava no período ter contribuído para a desorganização das políticas públicas, em

particular da política habitacional, mostra-se necessário reconhecer que outros aspectos contribuíram para a crise do SFH.

Negrão (2001) credita como uma das causas mais evidente para a decadência do SFH, a crise da dívida externa em 1982, que gerou uma profunda recessão e elevação das taxas de inflação. A autora avalia que esses dois efeitos, foram responsáveis pela diminuição dos saldos de poupança que passaram a ter menor rentabilidade quando comparada com aplicações no *overnight*. Em 1983, quando a inflação atinge 200% ao ano, o governo se vê obrigado a reduzir a periodicidade da correção dos saldos da caderneta de poupança – de trimestral para mensal. Mesmo assim, a medida não foi suficiente para recuperar o volume de depósitos aos níveis anteriores. Soma-se ao problema, o fato da recessão ter provocado um aumento do desemprego e a queda nos salários, afetando os saldos do FGTS e elevando a inadimplência.

Já Santos (1999) defende que a inexistência de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional – comprovado pelas freqüentes alterações institucionais no setor - e as dificuldades de se evitar práticas clientelistas em um ambiente de instituições democráticas pouco desenvolvidas, também contribuíram para a crise da política habitacional.

Azevedo (1995, p.295) resume o panorama do setor habitacional em 1985:

[...] quanto se implantou a chamada Nova República, o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características: baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.

Apesar do discurso de renovação e da ênfase na política urbana, inclusive com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano - MDU e a formação de comissões para discutir a política urbana em geral, há um consenso na literatura que governo tomou uma série de medidas que prejudicaram o desempenho da área habitacional.

A primeira medida prejudicial, aponta Azevedo (1995), foi a concessão de um subsídio aos mutuários do sistema em 1985, em resposta aos

movimentos das associações de mutuários e o aumento da inadimplência do sistema. Em resumo, a medida previa um reajuste de 112% a todos os mutuários que optassem pela semestralidade das correções. Aqueles que optassem em manter as indexações anuais teriam um aumento correspondente a 246%. Evidentemente, exceto uma minoria de desinformados e decisões irracionais a parte, o programa de subsídio teve a adesão quase total dos mutuários.

Apesar de ter contribuído para diminuir as taxas de inadimplência e aumentar a liquidez de curto prazo do sistema, esse subsídio elevou substancialmente o descasamento entre a evolução do passivo e o ativo do SFH, acelerando a formação do déficit do FCVS. Além disso, vale ressaltar o caráter regressivo do subsídio concedido aos mutuários, uma vez que a maioria dos beneficiários era composta de famílias de alta e média renda.

O lançamento do Plano Cruzado (1986) foi outra medida que abalou o equilíbrio atuarial do sistema. De acordo com plano, as prestações dos mutuários seriam reajustadas pela média dos reajustes dos doze meses anteriores e permaneceriam congeladas nos próximos dozes meses. Como a correção monetária continuou a reajustar o passivo do sistema, o Plano Cruzado também contribuiu para elevar o déficit do FCVS. Simonsen (1991, p.27-8) analisa a situação:

Com subsídios aos mutuários concedidos em 1985, e com o Plano Cruzado [...] lançou-se no FCVS um rombo que ninguém conhece ao certo, mas que é estimado na faixa de 20 a 30 bilhões de dólares. O resultado de toda essa pseudo-generosidade é bem conhecido. Os mutuários do SFH pagam prestações irrisórias, na faixa de 5% a 10% dos aluguéis correspondentes. Como resultado, essas prestações nem cobrem os juros dos saldos devedores existentes. Isso significa que o sistema não consegue retorno de caixa que lhe permita conceder novos financiamentos em volume expressivo.

Para Azevedo “[...] apesar da retórica reformista, a política financeira das novas autoridades não só aumentou consideravelmente o déficit do SFH, como o transformou em um instrumento que só beneficiou enormemente os mutuários de alta renda”. (1996, p.80).

O setor habitacional sofreu também com uma crise institucional, que teve início com a extinção do BNH, incorporado à CAIXA – Caixa Econômica

Federal, um banco na época sem qualquer tradição na gestão de programas habitacionais. Azevedo (1995, p.297-8) descreve o fechamento do BNH da seguinte maneira:

A forma como se deu essa decisão foi motivo de surpresa [...] uma vez que ocorreu de maneira abrupta e sem margem para contrapropostas. Este procedimento chocava-se com as declarações de intenções e encaminhamentos anteriores feitos pelo próprio governo. [...] A maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal torna explícita a falta de proposta clara para o setor. Em outras palavras, nenhuma solução foi encaminhada para os controvertidos temas que permeavam o debate anterior. Nesse sentido, a pura desarticulação institucional do banco, sem o enfrentamento de questões substantivas, somente agravou os problemas existentes.

Santos (1999, p.19) descreveu da seguinte maneira o quadro institucional à época: “o que se seguiu à extinção do BNH foi uma imensa confusão institucional provocada por reformulações constantes nos órgãos responsáveis pela questão urbana em geral e pelo setor habitacional em particular”.

A título de explicitar a confusão institucional que se seguiu em alguns órgãos responsáveis pela questão urbana em geral e pelo setor habitacional em particular com a extinção do BNH, vale ressaltar que em um período de quatro anos o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MHU, em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social - MBES e, em 1989 foi extinto, voltando a questão urbana a ser atribuição do Ministério do Interior.

Apesar da crise financeira e institucional, os chamados programas alternativos do SFH continuaram com relativo sucesso. Merece destaque o Programa de Mutirões Comunitários desenhado pela Secretaria Especial de Assuntos Comunitários – SEAC, que apresenta muitos pontos em comum com os seus antecessores PROFILURB, PRÓ-MORAR e João de Barro, voltado para famílias de renda inferior a três salários-mínimos.

Esse era o principal programa da SEAC e funcionava com verbas orçamentárias a fundo perdido. Propunha financiar cerca de 550 mil unidades

habitacionais em um período de dois anos, porém, 1/3 das unidades não foram construídas, devido ao baixo valor do financiamento, a inflação galopante e à má utilização dos recursos. Destaca Azevedo (1996, p.83) que:

[...] apesar de todos os constrangimentos e deficiências não se pode negar o impacto desse programa. Foi a primeira vez na trajetória da política popular brasileira que um programa alternativo apresentou melhor desempenho quantitativo que os convencionais. Devido ao seu frágil formato institucional o programa terminou com o primeiro mandato do presidente civil da Nova República.

Apesar da continuidade dos programas alternativos voltados às classes de baixa renda, a realidade mostra que ocorreu um desmantelamento da área social do SFH no período. Soma-se ao problema, o fato das COHAB, até então, uma das principais responsáveis pelo atendimento das demandas sociais do SFH, ter seus financiamentos restringidos sob o argumento de contribuir com a diminuição do endividamento de estados e municípios.

Fica claro o aprofundamento da crise no SFH e do setor habitacional durante o período de 1985/1989. No decorrer desses anos, o equilíbrio atuarial do SFH sofreu fortes abalos e com a extinção do BNH, o setor foi atingido por uma crise institucional. E apesar dos investimentos em programas alternativos terem continuado, as COHABs sofreram um enfraquecimento. Em texto publicado pelo IPEA (1989, p.34), a atuação do governo na área habitacional seria classificada como “um conjunto de ações segmentadas, sem articulação adequada a uma política consistente e coerente com os objetivos expressos nos planos de governo, que determinam tratamento prioritário à população de baixa renda.”

2.4 A política habitacional pós-BNH - 1990/1994

A crise das políticas públicas no setor de habitação se agravou no período do governo Collor (1990-1992). Este período foi marcado também por mudanças superficiais no SFH – facilidades na quitação dos imóveis e alterações no mecanismo de correção monetária das prestações - e pela má utilização dos recursos públicos em programas de habitação popular.

O principal programa na área da habitação popular - o Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH, previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias por meio da contratação de empreiteiras privadas. Os recursos seriam provenientes do FGTS com juros reais ao mutuário final que variavam de 3,5% a 5,5% e visava atender as famílias com renda mensal até 5 salários mínimos (BALTRUSIS, 2000)

Azevedo (1995, p.302) resume os resultados do programa;

A avaliação preliminar do PAIH mostra o não cumprimento de várias metas estabelecidas: o prazo estimado de 180 dias alongou-se por mais de dezoito meses; o custo unitário médio foi [...] bem superior ao previsto [...] ocasionando uma diminuição de 245 mil para 210 mil unidades. Por fim, por motivos clientelistas [...] o plano não seguiu os percentuais de alocação de recursos definidos pelo conselho curador do FGTS para os diversos estados da Federação.

Vale ressaltar que o período foi marcado também pela desvinculação dos programas habitacionais dos programas de saneamento e desenvolvimento urbano – contrariando o consenso de que a integração desses produz resultados mais eficientes, ausência de controle sobre a qualidade das habitações construídas e, pela irresponsabilidade na gestão das fontes de recursos dos programas, em especial o FGTS¹⁰.

Com o *impeachment* de Collor e a posse de seu vice – Itamar Franco (1992-1994), as políticas públicas na área de habitação foram consideravelmente alteradas. Os programas de habitação popular, sob o controle do Ministério do Bem Estar Social, passaram a exigir a participação comunitária dos governos locais nos conselhos e uma contrapartida financeira nos investimentos por parte desses governos locais nos investimentos da União. Essas alterações elevaram o controle social e a transparência na gestão dos programas¹¹, sendo um ponto de inflexão na condução das políticas públicas, em particular na área de habitação popular.

¹⁰Para maiores detalhes ver Gonçalves (1997).

¹¹Habitar-Brasil para municípios com mais de 50 mil habitantes e Morar-Município destinado a municípios menores

Apesar de não extinguir a crise estrutural do sistema, as modificações no governo Itamar Franco não se limitaram apenas as medidas citadas. Buscou-se concluir as obras inacabadas com os recursos do FGTS, aboliu-se o Plano de Equivalência Salarial – PES (principal mecanismo que gerou o déficit no FCVS) e criou um plano baseado no comprometimento da renda em substituição ao PES.

2.5 A “nova” Política Nacional de Habitação- 1995/1998

O governo brasileiro nos documentos intitulados Política Nacional de Habitação (SEPURB, 1996) e Política de Habitação: Ações do Governo Federal de Jan./95 a Jun./98 (SEPURB, 1998), se posiciona oficialmente a respeito da questão habitacional. Esses documentos caracterizam o modelo de intervenção governamental no setor habitacional baseado no SFH como:

- i. esgotado, em face das dificuldades de captação de suas fontes de recursos – mais especificamente o FGTS;
- ii. regressivo, por ter beneficiado as camadas de renda média e alta com subsídios pagos com recursos do tesouro público;
- iii. insuficiente, porque durante os 30 anos, o SFH produziu 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias construídas no país.

O documento propunha um novo modelo baseado em quatro premissas básicas:

- i. focar as políticas públicas na área habitacional no atendimento das camadas sociais de baixa renda, onde se concentra o maior déficit habitacional brasileiro;
- ii. descentralizar e aumentar o controle social sobre o gerenciamento dos programas federais de habitação;
- iii. admitir a incapacidade do governo de resolver sozinho o problema habitacional e a necessidade de melhorar o funcionamento do mercado de moradias no país;

- iv. reconhecer que as políticas públicas não devem negligenciar a população de baixa renda que trabalha no setor informal da economia e/ou habita em moradias informais.

Santos (1999) divide as ações e os programas da Política Nacional de Habitação em três grandes grupos:

- i. atuação no financiamento a fundo perdido ou subsidiado para estados e municípios para reurbanização de áreas degradadas com melhoria das habitações (ou construção de novas) e instalação/ampliação da infraestrutura dessas áreas, na sua maioria ocupadas por classes sociais de renda inferior a três salários mínimos mensais;
- ii. participação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas à população de renda mensal até doze salários mínimos;
- iii. criação de políticas voltadas para a melhoria da *performance* do mercado habitacional, seja na reformulação da legislação ou no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor.

Uma breve discussão sobre esses três grandes grupos mostra-se necessário, uma vez que o Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI será criado neste período e a sua importância será discutida em uma subseção a parte.

No primeiro grupo, o governo federal atuou principalmente através dos programas intitulados – Pró-Moradia e Habitar-Brasil – que conjuntamente, investiram aproximadamente dois bilhões de dólares no período 1995/1998 (SEPURB, 1998; NEGRÃO, 2001).

Com desenhos e objetivos parecidos, em ambos, cabe aos estados e municípios apresentar os projetos à esfera federal que após a análise de variáveis como qualidade técnica do projeto, relação custo-benefício e outras variáveis, decidem sobre a liberação do financiamento. Uma vez realizadas as melhorias nas comunidades e legalização da situação das famílias beneficiadas, o poder público local normalmente não exige qualquer tipo de contrapartida da população beneficiada. Trata-se de programas de caráter assistencialista, cujo público-alvo caracteriza-se pela extrema pobreza e residente em áreas habitacionais degradadas.

A escassez de recursos, aliada à despreocupação do governo em recuperar os custos, limitou o propósito destes programas. Santos (1999, p.23) concluiu que os programas não visavam a construção de novas unidades habitacionais e sim melhorias das unidades existentes e, portanto, o foco seria mais a “redução do déficit habitacional qualitativo do que quantitativo”. As tabelas 23 e 24 demonstram os resultados desses dois programas.

Tabela 23 – Programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia – 1995/1998

Programas	Investimentos (R\$ milhões)	Famílias	Empregos Gerados	Municípios	Obras Realizadas
Pró-Moradia	1.072	285.000	102.235	630	1.175
Habitar-Brasil	1.090	437.524	103.314	2.546	4.241

Fonte: SEPURB, 1998

Tabela 24 - Habitar-Brasil e Pró-Moradia: % de Famílias Beneficiadas por forma de intervenção

Famílias Beneficiadas (95/97)	Percentual
Produção de moradias	24,2
Urbanização	54,2
Melhoria habitacional e infra-estrutura	5,0
Urbanização de favela	16,3

Fonte: SEPURB, 1998

A principal diferença entre esses programas reside nas suas fontes de recursos. O Habitar-Brasil é financiado com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, já o Pró-Moradia é financiado por um fundo gerado a partir do FGTS. A importância está no fato de que, ao contrário dos financiamentos concedidos com recursos orçamentários que não precisam de reposição, os financiamentos provenientes de recursos do FGTS têm de ser ressarcidos a fim de evitar o seu esgotamento. Ressalta-se também que as exigências financeiras para a aprovação dos financiamentos para o Pró-Moradia, por serem mais rígidas do que o Habitar-Brasil, explicaria, segundo o governo, a diferença de desempenho dos dois programas.

No segundo grupo, o principal programa federal, o Carta de Crédito – FGTS, financiou no período de 1995/1998 cerca de US\$ 5 bilhões, beneficiou

aproximadamente 265 mil famílias e gerou algo em torno de 145 mil empregos (SEPURB, 1998). A sua importância reside na mudança estratégica de concessão de financiamentos imobiliários que, no modelo anterior vigente até 1994, eram predominantemente direcionados às empresas construtoras. O crédito direto ao consumidor asseguraria uma liberdade de escolha ao cidadão que poderia optar por alternativas como a compra de imóveis prontos novos ou usados, compra de terrenos ou materiais de construção.

Permitia ao cidadão que procurasse uma agência da CAIXA – Caixa Econômica Federal e comprovasse, entre outras coisas, que a sua renda familiar está dentro da faixa-alvo, que não possui imóvel na região onde mora e capacidade de pagamento, receber uma carta do banco que garantiria um crédito a ser utilizado em uma das modalidades do programa – aquisição/reforma de imóveis, compra de materiais de construção, entre outras. Trata-se de um programa de demanda espontânea. Com o objetivo de atender também a população de baixa renda que trabalha informalmente, o governo flexibilizou os mecanismos de comprovação de renda.

A fonte de recursos do programa é o FGTS e todos os financiamentos concedidos deverão ser ressarcidos, apesar de suas taxas juros serem mais baixas do que as taxas de mercado. Ou seja, o programa possui um subsídio não desprezível. O Carta de Crédito – FGTS mostra-se coerente com o diagnóstico do governo de que o principal responsável pelo equacionamento do problema habitacional é a própria sociedade e, não o governo, cujo papel seria de um indutor/facilitador do processo.

Por fim, no terceiro grupo destaca-se a atuação do governo no desenvolvimento institucional e modernização da legislação incidente sobre o setor habitacional. Santos (1999) discorre sobre as ações que, em sua opinião, tem uma maior capacidade de influenciar o desempenho de todo o setor. São as seguintes:

- i. O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional – PBQP – H:

Com o objetivo de melhorar os índices de produtividade na construção de habitações no Brasil, tida de alto custo e baixa padronização de materiais de construção utilizados, o governo tem atuado na formação do Sistema Nacional de Certificação, cuja principal atribuição será elevar o grau de padronização

dos materiais de construção brasileiros. Essa medida visa contribuir para o aumento da escala de produção das firmas e para a diminuição dos custos de construção.

- ii. Propostas de alteração na legislação sobre o uso do solo e sobre questões ambientais:

A maioria das habitações urbanas brasileiras encontra-se em desacordo com a legislação. Essas habitações podem estar localizadas em áreas de proteção ambiental ou em áreas não destinadas à ocupação residencial ou de ocupação irregular. Essa situação prejudica os programas destinados a apoiar a execução de melhorias dessas habitações.

Para o governo, as legislações incidentes sobre o uso do solo urbano e a questão ambiental são excessivamente rígidas e contribuem para o elevado custo habitacional, desta forma, existe uma necessidade de buscar uma maior flexibilização dessa legislação.

- iii. Criação do Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI / Flexibilização do SFH:

A criação de oferta de recursos de longo prazo para o setor habitacional é um fator fundamental para a boa *performance* dos mecanismos de mercado. A criação do SFI (1997) e a flexibilização do SFH visam atuar na garantia de existência de mecanismo de captação de poupança de longo prazo para o setor habitacional. Entretanto, as diferenças entre ambos são muitas.

O SFH, apesar das alterações pelas quais passou, continua a depender apenas do FGTS e o SBPE como fontes principais de recursos. Já o SFI, utiliza como fonte de recursos a poupança privada livre, inclusive a externa e, tem como destaque, a flexibilidade de aplicação desses recursos, possibilitando financiamentos imobiliários com fins habitacionais ou não. A criação, seus objetivos e as críticas quanto a essa nova opção de financiamento imobiliário, dada a sua importância econômica e institucional, será fonte de discussão na próxima subseção.

A figura 15 ilustra a evolução do SFH desde a sua criação em 1964, passando pela instituição do FGTS (1966), criação do FCVS (1967) até 2003 (fim do governo FHC). Percebe-se o impacto das flutuações macroeconômicas nos seus primeiros anos de criação (política antiinflacionária, baixo crescimento e queda nos salários reais) e a sua trajetória ascendente até 1982, período

mercado não somente pelo “milagre econômico”, como por reajustes das prestações abaixo do salário mínimo e uma inflação até 1979 de 45% (em 1980 e 1985, a inflação chega a 100% e 200% respectivamente). A partir deste período até a extinção do BNH (1986) o SFH atravessa um período de baixo número de unidades financiadas, elevada inadimplência, elevado número de unidades disponíveis e não comercializadas, entre outros. O período do governo Sarney (1985-1990) seria marcado pela confusão institucional, subsídios e o período Collor (1990-1992) pelo PAIH. A partir de 1992 com o governo Itamar (1992-1994) e principalmente com o governo FHC (1994-2002), o SFH vive um período de reformas institucionais, em compasso com as reformas econômicas ocorridas no país (Plano Real, câmbio flutuante, entre outros).

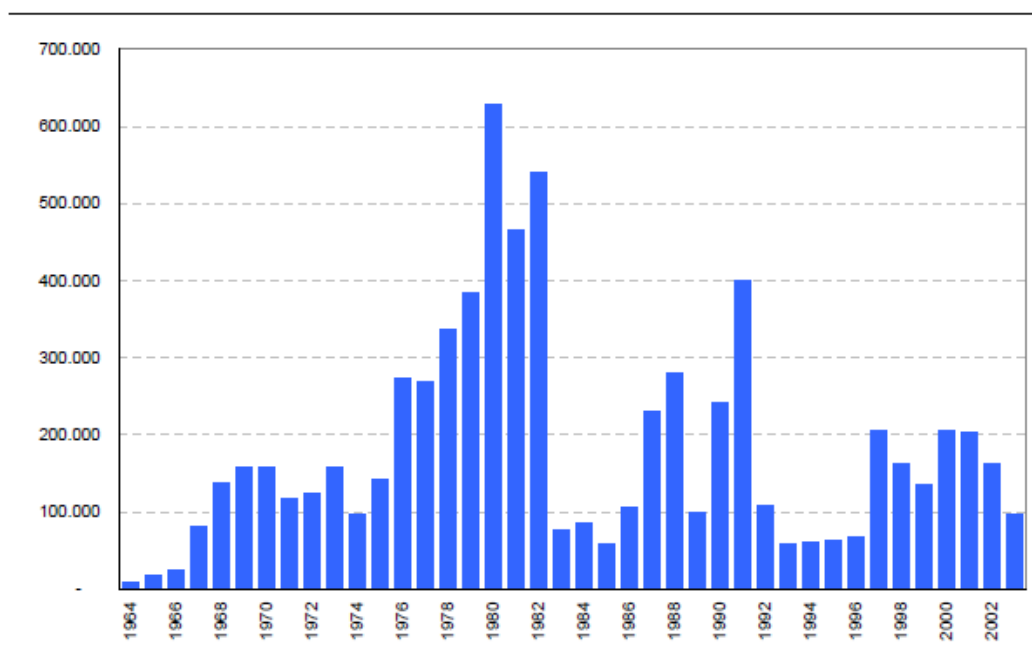


Figura 15 - Unidades habitacionais financiadas pelo SFH – 1964 /2003

Fonte: Brollo, 2004 – elaborado com dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil

2.6 A criação e os objetivos do SFI

O Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI foi criado pela Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997 que estabelece as bases para o desenvolvimento do mercado secundário no Brasil e tem como modelo, o sistema americano. Em resumo, o SFI é:

[...] um conjunto de normas legais que regulam a participação de instituições financeiras [...] e não financeiras [...] na realização de operações de financiamento de imóveis residenciais e comerciais, com a efetiva garantia do retorno dos capitais emprestados (ABECIP, 2012, p.4).

O SFI é composto por caixas econômicas, bancos comerciais, banco de investimentos, bancos com carteira de crédito imobiliária, associações de poupança e empréstimo, companhias hipotecárias outras, desde que aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional.

A Lei nº 9.514/97 passa a permitir a emissão do Certificado de Recebíveis Imobiliários – CRI que tem por objetivo realizar a securitização dos créditos imobiliários das empresas integrantes do SFI. A sua função consiste em captar recursos de investidores institucionais em prazos compatíveis com os financiamentos imobiliários, para posterior emissão deste Certificado que ocorrerá a partir de um Termo de Securitização que especifica os créditos imobiliários que lastreiam a operação. Esse Termo apresenta a identificação das partes devedora e credora, a identificação dos títulos e a constituição de outras garantias de resgate dos títulos da série emitida e por fim, tem o registro na Comissão de Valores Mobiliários – CVM e no Registro de Imóveis.

O CRI em suma, é um “título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários e constitui promessa de pagamentos em dinheiro. O CRI é de emissão exclusiva das companhias securitizadoras do crédito imobiliário” (BRASIL, 1997; PARADA FILHO, 2012). Essas companhias securitizadoras são instituições não financeiras constituídas sob a forma de sociedades por ações que tem por objetivo adquirir e securitizar os créditos imobiliários, podendo inclusive emitir outros títulos, realizar negócios e prestar

serviços financeiros relacionados a atividade. A principal empresa é a Companhia Brasileira de Securitização – CIBRASEC.

Outros instrumentos criados são o regime fiduciário sobre créditos imobiliários e a alienação fiduciária de bens imóveis, importantes mecanismos para o desenvolvimento de um mercado secundário de hipotecas, uma vez que resolvem antigos problemas identificados no SFH (ROSSBACH, 2005).

O regime fiduciário sobre créditos imobiliários permite a não inclusão dos créditos imobiliários que lastreiam um CRI no patrimônio da empresa securitizadora. Assim, o investidor passa a ter uma garantia de que os créditos imobiliários estarão imunes a eventuais ações judiciais contra a empresa securitizadora. A operação do regime ocorre através de sociedades de propósito específico para incorporar os créditos imobiliários, isolando-os do patrimônio da securitizadora.

Já alienação fiduciária de bens imóveis tem por objetivo facilitar a concessão de financiamentos imobiliários. Conforme artigo 22 da Lei nº 9.514/97 a alienação fiduciária regulada “é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel”. A propriedade fiduciária da coisa móvel ocorre com o registro no Registro de imóveis competente e conforme define o artigo 23, parágrafo único, da mesma Lei “dá-se o desdobramento da posse, tornando-se o fiduciante possuidor direto e o fiduciário possuidor indireto da coisa imóvel.”

Uma vez liquidado o financiamento, o contrato se encerra e o comprador passar a ter a propriedade plena do imóvel. Esse modelo inspira-se no mercado de financiamento de bens móveis (automóveis, por exemplo) e resolve um problema até então recorrente no mercado habitacional que era a necessidade de adoção de procedimentos judiciais de longa duração para retomar um imóvel em caso de inadimplência.

Rodrigues enfatiza que apesar da diferença entre a hipoteca tradicional e a alienação fiduciária parecer pequena – “na primeira modalidade a transferência da propriedade para o tomador se dá no momento da tomada de empréstimo, na segunda modalidade o emprestador é proprietário do bem até que a dívida seja quitada” (2009, p.93) – a segunda modalidade tem garantido

a retomada do imóvel mais rapidamente (6 meses, aproximadamente) desestimulando o não pagamento das prestações.

Assim para Rossbach (2005, p.125-6):

Dessa forma, através deste novo modelo representado por essas três inovações fundamentais: o Certificado de Recebíveis Imobiliários, o regime fiduciário sobre créditos imobiliários e a alienação fiduciária de bens imóveis, foram instituídas as bases para a reativação do mercado de financiamento imobiliário no país, garantindo assim a oferta necessária de créditos imobiliários para o desenvolvimento de um mercado secundário de hipotecas.

Carneiro e Valpassos (2003, p.35-6) destacam que existem três negócios jurídicos principais na operação de securitização, administrada pelo SFI. São eles: i. a compra e venda de um imóvel novo com financiamento (entre o mutuário e o incorporador, com o financiamento realizado por uma agência de originação); ii. a cessão dos créditos originados neste financiamento (entre a agência originadora e a companhia de securitização); e iii. a emissão e distribuição de Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRI no mercado de valores imobiliários (entre a companhia securitizadora e os investidores).

Desta forma, existe uma operação de crédito, uma financeira e uma mobiliária, que apesar de estarem sujeitas a uma regulação específica, ao final, formam um só negócio jurídico entre as partes, que apesar de não se relacionarem diretamente, acabam compartilhando um contrato e sua disciplina.

Além desses instrumentos, outros mecanismos foram criados para facilitar a captação e a diminuição do risco, são eles: o Patrimônio de Afetação – PA e as Letras e Cédulas de Crédito Imobiliário – LCI e CCI, respectivamente.

O patrimônio de afetação, criado pela Lei nº 10.931/04, já no período do governo Lula, tem por finalidade oferecer maior segurança aos compradores e agentes financeiros no segmento habitacional, criando mecanismos de controle e de apuração de impostos que possibilitam uma forma de controlar melhor o andamento das obras e principalmente em uma eventual quebra ou dificuldade da incorporada, essas obras não seriam afetadas.

A separação dos recursos captados de uma obra do patrimônio da incorporadora reduz o risco de crédito das financiadoras e do comprador de imóveis na planta, já que evita que a obra responda por problemas que as incorporadoras por ventura venham a passar.

Quanto às LCI, a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário – ADEMIRJ (2012) explica:

A letra de crédito imobiliário é um título de crédito de contexto específico, não experimentando o mercado amplo dos cheques ou das notas promissórias. Sua emissão é restrita às instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central a operar com carteira de créditos imobiliários, sendo oferecida a investidores de perfil conservador, configurando-se como título de renda fixa. Foi criada para permitir a captação de recursos para financiamento da construção civil, tendendo a substituir a letra imobiliária prevista na Lei nº 4.380/64. As instituições financeiras emitentes, de um lado, concedem o crédito a incorporadores ou adquirentes de unidades imobiliárias e, de outro lado, buscam no mercado investidores que, recebendo letras de crédito imobiliário, suprem o numerário daquelas operações, antecipando a respectiva receita.

O titular da letra de crédito imobiliário faz jus ao pagamento do seu valor no vencimento. Até então, poderá haver pagamento mensal, semestral ou anual de juros, fixos ou flutuantes, conforme a escritura de emissão e respectivo edital. Poderá haver previsão de correção monetária por índice de preços, desde que a emissão seja com prazo mínimo de 36 meses. Nessas hipóteses, havendo resgate antecipado, o titular perde o direito à correção monetária até então acumulada. Tais pagamentos são caucionados por um conjunto de contratos de financiamento imobiliário, garantidos por hipoteca ou por alienação fiduciária de bens imóveis. Esses contratos (e suas garantias reais) caucionarão o pagamento da letra, no vencimento, bem como de seus acessórios, embora seja possível o oferecimento de garantia extra (fiança ou aval) por parte da instituição financeira.

Já as CCI, detalhada pela Acrux - Capital Managemet (2012):

A CCI é o documento representativo do crédito originado pela existência de direitos de crédito imobiliário com pagamento parcelado. A cédula é emitida pelo credor, com o objetivo de facilitar e simplificar a cessão do crédito. Desse modo a cédula atende o mercado da securitização, agilizando a negociação de créditos uma vez que a cessão pode ser feita mediante o endosso no próprio título, sem necessidade de uma formalização com um contrato de cessão. A principal virtude das CCIs de um modo geral é que sua negociação se faz

independentemente de autorização do devedor, uma característica indispensável para adequar o crédito imobiliário às condições de negociação no mercado financeiro e de capitais. Além da tradicional forma cartular (em papel), a lei admite a emissão de CCI escritural, compatível com a evolução tecnológica de uso de meios eletrônicos para realização de negócios. Trata-se de título emitido por escritura pública ou particular, que permanece custodiada em instituição financeira, sendo registrada por meio de sistemas de registro e liquidação financeira de títulos privados, autorizados pelo Banco Central do Brasil. A movimentação das CCIs escriturais é feita por sistemas eletrônicos de negociação.

2.7 As críticas e falhas do SFI

Para Taschner (1997, p.64), o SFI se apoiaria em três pressupostos: i. construção financiada diretamente no mercado de capitais, além da poupança e do FGTS; ii. distingue o financiamento da população de baixa renda, que necessita de subsídios, das outras camadas populacionais; iii. prioriza a concessão de crédito direto ao comprador.

A partir da análise desses pressupostos é possível identificar alguns constrangimentos do SFI. Baltrusis (2000) já destacava o problema da questão da legalidade dos terrenos e moradias. Como já foi citado anteriormente, entre as propostas do governo está à alteração na legislação sobre o uso do solo e sobre questões ambientais. Porém, mais da metade das áreas urbanas são ilegais. De acordo com o Departamento de Regularização de Loteamentos da SEHAB-RESOLO, na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, entre 1988 a 1996 foram detectados mais de 148.000 novos lotes clandestinos, um número bem maior dos que os empreendimentos lançados no chamado mercado “formal”.

Esse problema para o autor se deve ao fato de existirem pessoas excluídas do mercado imobiliário formal, incapazes, portanto de adquirir um imóvel regularizado, comercializados pelos agentes do mercado imobiliário ou por programas de provisão habitacional. As favelas, os loteamentos clandestinos e as ocupações se consolidaram como opção de habitação para a população de baixa renda. Para o autor, a incapacidade do mercado imobiliário “formal” de oferecer produtos a esta população, aliado à falta de programas

habitacionais capazes de se manter e atender a esta demanda de baixa renda estimulou a criação de um mercado informal de moradias.

Farah (1996) destaca que a população nas favelas na cidade de São Paulo aumentou 1000% entre 1973 e 1987; 22% do município viviam em moradias autoconstruídas. “Para cada casinha resultante da ação oficial, surgiram quatro ignoradas, fora do esquema. Um milagre de eficiência? Não, apenas a ausência da monumental e esterilizadora máquina burocrática do governo”. (PROJETO, 1988, n.113, p.99-102 apud NASCIMENTO, BRAGA, 2009, p.105-6).

Outro problema residiria na própria dinâmica do mercado imobiliário: se houver um grande número de compradores o preço tende a aumentar. As cartas de Crédito podem se tornar uma boa alternativa, porém, se o programa não se articular com outras políticas públicas estaduais e locais que permitam a regularização de áreas e construções irregulares e a criação de instrumentos que interajam com o mercado, garantindo que o preço da terra urbana não dispare, segundo Baltrusis (2000), o programa estará fadado ao fracasso, uma vez que a população de baixa renda continuará impossibilitada de acessar o crédito e o subsídio público.

Cherkezian e Bolaffi (1998) acreditavam também que o programa Carta de Crédito era inadequado para as famílias de baixa renda, pois essas, sem ações por parte do poder público local, não teriam condições de conseguir Carta de Crédito para adquirir uma casa pronta.

Santos (1999, p.27), também enfatizava que as iniciativas do governo explicitadas no diagnóstico oficial¹² poderiam não ser suficientes para garantir o funcionamento eficiente do mercado habitacional:

[...] pouco se conhece, de fato, sobre as características tanto da demanda (elasticidades, disposição a pagar por faixa de renda, etc.) quanto da oferta habitacional (elasticidades, estrutura de mercado, etc), de modo que uma série de explicações possíveis para o mau funcionamento dos mecanismos de mercado não podem ser descartadas. Pode-se pensar, por exemplo, que a estrutura oligopolizada de alguns insumos fundamentais da indústria de construção civil no Brasil (como o cimento, por exemplo) aumenta significativamente o

¹² Já explicitadas em seção anterior. Ver Política Nacional de Habitação (1996) e Política de Habitação: Ações do Governo Federal de Jan./95 a Jun./98 da Secretaria de Política Urbana – SEPURB do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil

custo das moradias no país, ou ainda que a estrutura de oferta de habitações destinadas às populações de renda média-baixa tem baixa elasticidade, de modo que incentivos à demanda (como o programa Carta de Crédito, por exemplo) teriam como resultado principal a elevação dos preços dessas moradias e não seu incremento.

3 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO – PNH - 2003/2011

Partindo do Projeto Moradia elaborado pelo Instituto Cidadania e lançado em 2000 que serviu de inspiração para o Plano Nacional de Habitação – PLANHAB e criação do Ministério das Cidades, este capítulo discorrerá sobre a política habitacional do governo Lula. Partindo do desenho institucional do Ministério das Cidades e da Política Nacional de Habitação – PNH, apresentará os resultados obtidos disponíveis até o momento passando pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Por fim, serão levantadas críticas de diversos autores as políticas habitacionais de interesse social buscando responder quais foram os principais impedimentos para que o BNH/SFH atingisse seus objetivos sociais voltados para a população de baixa renda e quais os principais constrangimentos do atual PMCMV para atingir o seu objetivo nesta área. Espera-se ao final contribuir com sugestões para a melhoria das políticas públicas habitacionais para este segmento da população.

3.1 Os antecedentes da Política Nacional de Habitação

Para Bonduki (2009), o governo Lula representa um ponto de inflexão nas políticas habitacionais no país. Discorre em seu artigo que o Plano Nacional de Habitação – PLANHAB foi inspirado no Projeto Moradia¹³, projeto elaborado pelo Instituto Cidadania e lançado em 2000 com objetivo de “equacionar o problema habitacional” no país (BONDUKI, 2009, p.9). Conforme destaca o site oficial no Ministério das Cidades, o PLANHAB é:

[...] parte de um processo de planejamento de longo prazo para o setor habitacional, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal, como os planos plurianuais, permitindo que suas metas de produção física e de avanços institucionais possam estar associadas ao planejamento dos recursos necessários para sua cobertura e

¹³Para maiores detalhes sobre o Projeto Moradia ver Bonduki (2008; 2009); Maricato (2005; 2006)

tendo o ano de 2023 como horizonte final para a elaboração de estratégias e de propostas.

Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH¹⁴: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

O Projeto Moradia abrangia três dimensões: i. gestão e controle social; ii. projeto financeiro; e iii. projeto urbano-fundiário; além disso, destacava que a questão habitacional deveria ser enfrentada articulando ações entre os diversos agentes públicos e privados responsáveis pela habitação no país. Propunha a criação do Sistema Nacional de Habitação – SNH, formado pelos três níveis de governo, que de forma articulada atuariam sob a coordenação e supervisão de um novo ministério. O controle social dos recursos para subsidiar as classes sociais de baixa renda seria exercido por um Conselho e por órgãos institucionais criados pelos estados e municípios.

A política de subsídio seria composta por um *mix* de recursos não onerosos – Orçamento Geral da União – OGU e FGTS – com retornáveis, e seria a principal responsável em garantir o acesso à habitação da população de baixa renda. Esse era um dos pontos cruciais para o sucesso do projeto, a necessidade de concentrar os recursos do FGTS na construção de moradia para a baixa renda e deixar o mercado atender a classe média, até então, a maior beneficiada com esses recursos.

Para o autor a reativação do crédito imobiliário, em especial o SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, que até então não cumpria as exigências legais de aplicação dos seus fundos em habitação, devido a visão inflacionário que o governo FHC tinha crédito do habitacional, permitiria liberar o FGTS no atendimento das carências habitacionais da população até 5 salários mínimos. Esse ponto também foi ressaltado por Maricato (2005), uma das coordenadoras do Projeto Moradia, que enxergava a necessidade de ampliar o mercado privado para que este atenda a classe média e concentrar os recursos financeiros federais nas faixas de renda inferiores a 5 salários mínimos, responsável por 92% do déficit habitacional.

¹⁴ A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades coordenou a elaboração do Plano Nacional de Habitação – PNH, um dos instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação – PNH, previsto na Lei nº 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Fonte: Ministério das Cidades.

Para Maricato (2005), essa apropriação de recursos da classe média se deve a falta de alternativas, uma vez que, o governo federal, entre a extinção do BNH e início do século XXI, se omitiu ao não formular uma política habitacional abrangente que aliada ao baixo crescimento econômico e neste ponto, pode-se acrescentar a rápida expansão demográfica com a falta de um planejamento urbano das cidades, levaram a um crescimento das favelas. Destaca que entre 2000 e 2003, praticamente 60% dos recursos federais para habitação foram destinados às famílias com ganhos acima de 5 salários mínimos (que representavam 8% do déficit habitacional).

3.2 A política habitacional do governo Lula

Em 2003, primeiro por medida provisória, depois convertida na Lei nº 10.683/03, ocorre a criação do Ministério das Cidades no governo Lula em 2004 a aprovação da Política Nacional de Habitação – PNH com uma proposta de ampliar e integrar as questões referentes ao desenvolvimento urbano nas cidades. O Ministério das Cidades, como propunha o Projeto Moradia, engloba as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial que são representadas pelas suas secretarias nacionais de habitação, saneamento, programas urbanos e transporte e mobilidade. Para autor:

[...] sua criação é histórica não só porque ele é o mais importante órgão nacional responsável pelo problema da moradia desde a extinção do BNH, como porque sua concepção, que pressupõe um tratamento integrado da questão urbana, representa um avanço em relação à tradicional fragmentação que tem sido regra na gestão pública. (BONDUKI, 2008, p.96).

Ainda sob inspiração no Projeto Moradia, um dos avanços foi a criação do Conselho Nacional das Cidades, proposta idealizada na Conferência Nacional das Cidades realizada ainda em 2003. Ressalta ainda o autor que a nova política nacional de habitação incorporou muito das propostas do Projeto Moradia, mas aspectos importantes deixaram de ser implementados. Por exemplo, o Fundo Nacional de Habitação, aprovado em 2005 não foi institucionalizado com um fundo financeiro e sim como um fundo orçamentário,

tendo, portanto, um papel limitado. Concomitantemente com o Fundo, instituiu-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Nacional – SNHIS e a exigência de criação de uma estrutura em estados e municípios para que esses tivessem acesso aos recursos federais.

Destaca que recursos públicos destinados à baixa renda se elevaram desde 2004, com a criação do Conselho Nacional das Cidades, responsável pela aprovação da nova política habitacional. O orçamento do FGTS para habitação atingiu R\$ 7 bilhões em 2007. Com a Resolução nº 460/2005 que permitiu a ampliação dos subsídios em R\$ 1,8 bilhão ao ano e a implantação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2006, que elevou os recursos fiscais para R\$ 1,3 bilhão ao ano, o subsídio total atingiu R\$ 3,1 bilhões em 2007, permitindo uma ampliação do atendimento na faixa de renda onde se concentra o maior déficit habitacional (BONDUKI, 2008; 2009).

Os dados das figuras 16 e 17 reforçam o impacto dessas e outras medidas que serão discutidas a seguir. A figura 15 apresenta o aumento em porcentagem do investimento habitacional, entre 2002 e 2007, em particular dos segmentos até 5 salários mínimos. A figura 16 apresenta a evolução, em valores absolutos, dos investimentos em habitação, em especial dos recursos não onerosos - OGU e dos subsídios do FGTS.

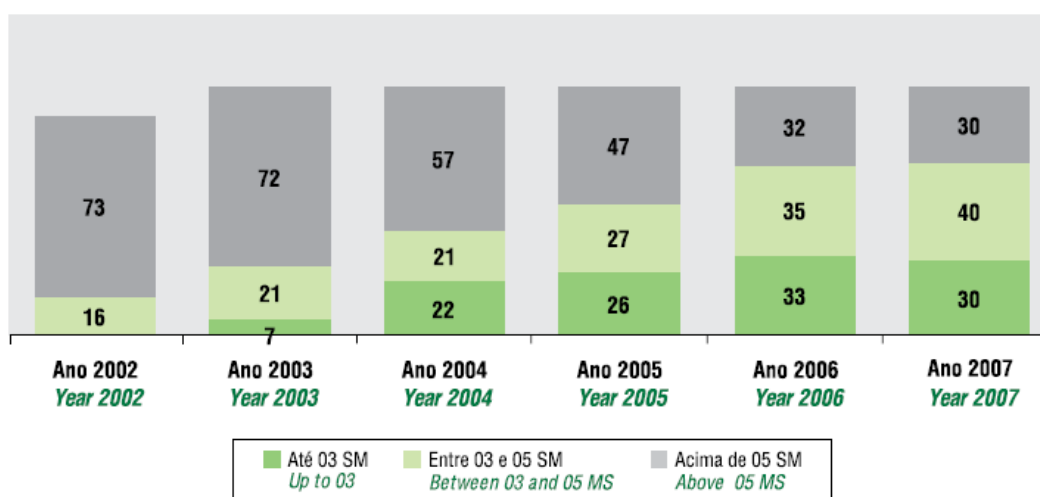


Figura 16 – Investimento Habitacional por Faixa de Renda em %
 Fonte: Ministério das Cidades, 2008

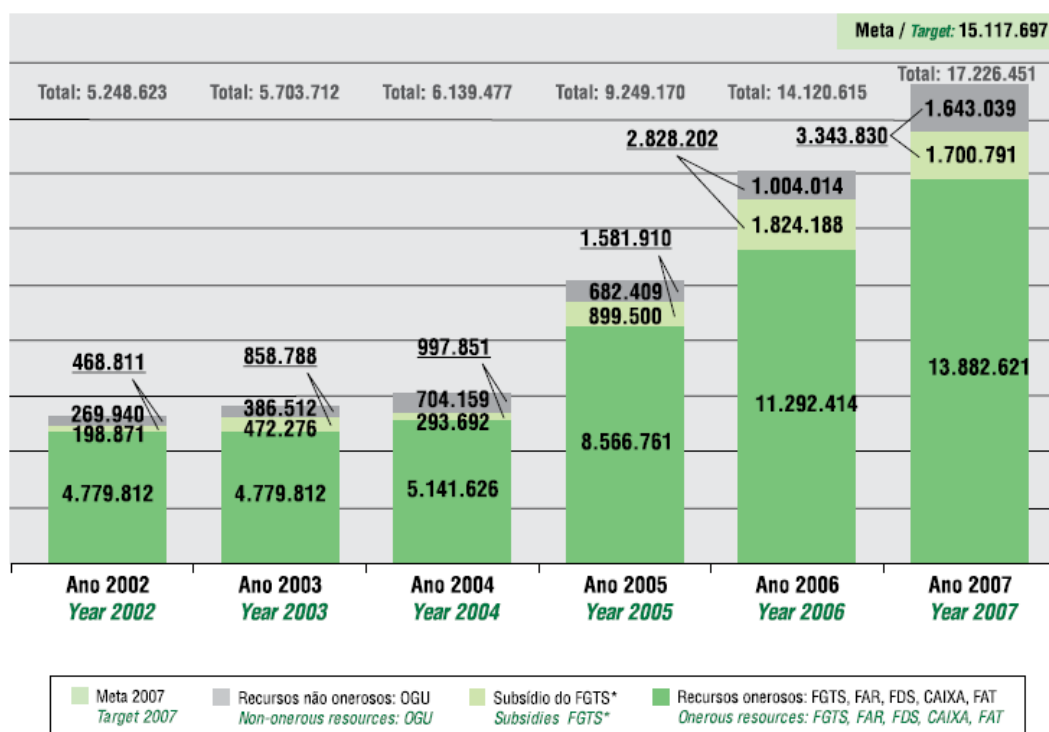


Figura 17 – Evolução dos Investimentos em Habitação

Fonte: Ministério das Cidades, 2008

A viabilização da PNH acontece por meio de um conjunto de instrumentos¹⁵. São eles o Sistema Nacional da Habitação - SNH, o Desenvolvimento Institucional - DI, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação – SIMHAB e o Plano Nacional da Habitação – PLANHAB.

O Desenvolvimento Institucional – DI viabiliza a PNH de forma descentralizada, uma vez que a PNH requer uma estruturação institucional dos Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como a capacitação de agentes públicos, sociais, técnicos e privados.

O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação – SIMAHAB garante um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. Prevê o desenvolvimento de uma base de informações, o monitoramento e a avaliação permanente dos projetos e programas da PNH.

¹⁵ Para maiores detalhes ver BRASIL, Ministério das Cidades, Política Nacional de Habitação, 2004.

O Plano Nacional de Habitação - PLANHAB estabelece metas de médio e longo prazo; linhas de financiamento; programas de provisão, urbanização, urbanização e modernização da produção habitacional a serem implementados a partir das prioridades regionais de intervenção e critérios para a distribuição regional de recursos, de acordo com perfil do déficit habitacional. Elaborado em agosto de 2007 as suas metas foram estabelecidas em um horizonte de tempo até 2023 e suas revisões serão realizadas na elaboração dos Planos Plurianuais em 2011, 2015 e 2019 (FERNANDES, SILVEIRA, 2011).

O Sistema Nacional da Habitação - SNH promove a articulação entre as três esferas governamentais e divide-se em Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, voltado à população com renda entre 0 e 5 SM e em Sistema de Habitação de Mercado – SHM que atende às classes de renda entre 5 e 10 SM. Dada a sua importância para este estudo, o SNH e seus subsistemas terão uma explicação mais detalhada a seguir.

O Sistema de Habitação de Mercado - SHM atende os estratos da população com renda mais elevada por meio das construtoras e incorporadoras que operam como agentes promotores. Nada impede que os segmentos de baixa renda sejam atendidos por este sistema, desde que sem a contrapartida do poder público. Os recursos para financiar as ações deste Sistema são originários da captação das Cadernetas de Poupança (SBPE), de Consórcios Habitacionais, de Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRI e demais investimentos institucionais e pessoas físicas. O SHM tem como principal objetivo reorganizar o mercado privado da habitação, tanto na ampliação das formas de captação de recursos, quanto no estímulo à inclusão dos novos agentes, facilitando a promoção imobiliária, de modo que ele possa contribuir para atender significativa parcela da população que hoje está sendo atendida por recursos subsidiados (BRASIL, 2004)

Já os programas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS criado pela Lei nº 11.124/05 compreendem também ações de urbanização de favelas, realocação de famílias em áreas de risco, alagados, cortiços, entre outras. Os recursos são provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, do Orçamento Geral da União – OGU e do Fundo Nacional

de Habitação de Interesse Social – FNHIS também instituído pela Lei nº 11.124/05 que criou o conselho gestor do FNHIS. Este subsistema tem como principal objetivo garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional. Já o FNHIS tem o objetivo de centralizar e gerenciar os recursos provenientes do OGU, destinados ao subsídio, para realização dos programas estruturados no âmbito do SNHIS, voltados para a população de menor renda (BRASIL, 2004).

Em 2007 ocorre o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, cabendo à CAIXA a execução das ações do programa relativas a habitação, saneamento e infraestrutura urbana. O programa busca, entre outros objetivos, esgotar o déficit de saneamento, da habitação e de urbanização nas favelas. Dados disponibilizados pelo governo indicam que em 2009, foram contratados R\$ 41,8 bilhões do PAC, sendo que aproximadamente 84% foram direcionados a obras de habitação.¹⁶

Com a eclosão da crise financeira internacional em 2008, que teve início no setor imobiliário americano, gerando incertezas e paralisação no setor, o governo procurou tomar uma série de medidas anticíclicas para manter o crescimento econômico do país e evitar o desemprego, tendo como um dos principais impulsionadores da economia o setor da construção civil. Assim em 2009, inicialmente por medida provisória, mais tarde convertida na Lei nº 11.977/09, concebe-se o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV que articula ações do Governo Federal em parceria com os Estados, municípios e iniciativa privada.

O Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV estimula a construção de novas unidades habitacionais voltadas às camadas da população com menor renda, concedendo subsídios, em especial na faixa de 0 a 3 salários mínimos. Entende o Programa que a produção de imóveis impulsiona a economia, proporciona oportunidades de desenvolvimento para o país, gerando empregos e aquecendo a economia e minimizando os efeitos da crise financeira internacional no Brasil. Dada sua importância, o PMCMV será discutido em

¹⁶ Ver CAIXA, 2011

tópico separado a seguir, porém, antes um breve relato sobre as medidas para incentivar a habitação voltada ao mercado.

3.3 Habitação de mercado

Dentre as principais medidas tomadas pelo governo para ampliar a habitação de mercado, ressaltadas por autores responsáveis pelo Projeto Moradia (BONDUKI, 2008; 2009 e MARICATO, 2005; 2006), destacam-se a Lei nº 10.931/2004, que entre outras medidas dispõe sobre o patrimônio de afetação, um importante instrumento que objetiva dar maior segurança jurídica e econômica ao mercado.

A resolução nº 3259/2005 que esclarece sobre a forma de apuração dos valores relativos ao cumprimento da exigibilidade de aplicação dos recursos captados em depósitos de poupança. Essa medida desfavorece para os bancos a retenção desses recursos da poupança privada, no Banco Central, obrigando-os a investir, ao menos parte, em atividade produtiva (MARICATO, 2005). A figura 18 apresenta a evolução dos investimentos em habitação provenientes dos recursos do SBPE.

Outro ponto importante foi a abertura de capital de 24 empresas do setor imobiliário, seguida de uma forte afluxo de capital externo, iniciando o que o autor descreve como uma “avassaladora procura por terrenos, num processo especulativo que chegou a ser chamado, entre 2007 e 2008, de *boom* imobiliário” (BONDUKI, 2009, p.11).

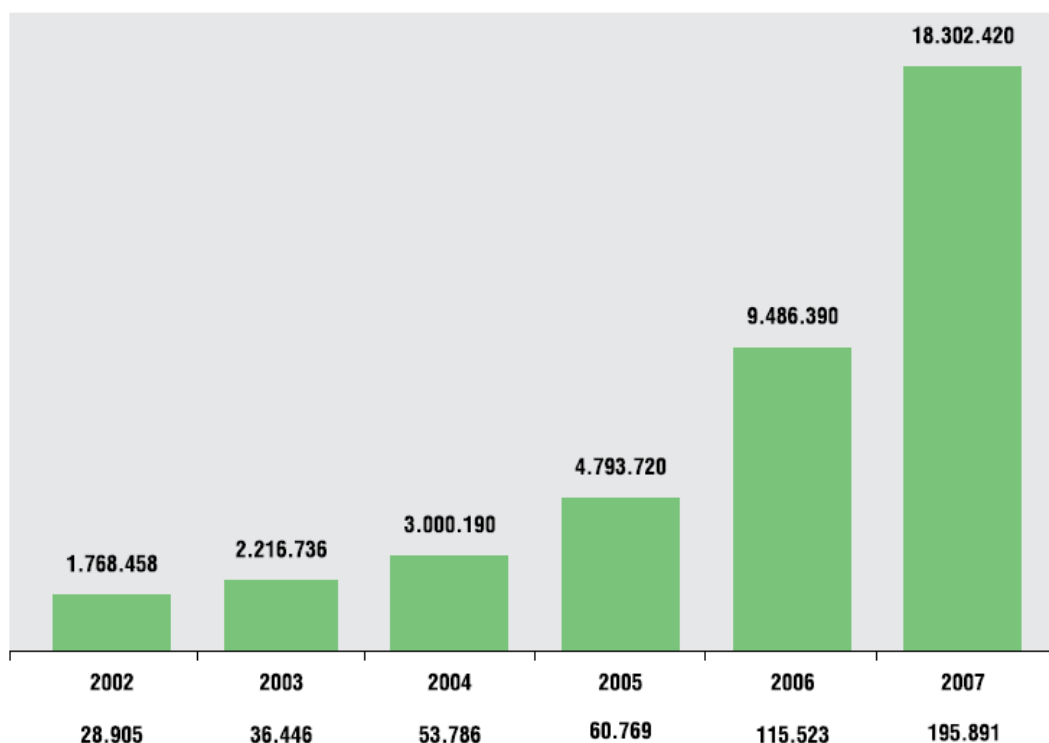


Figura 18 – Evolução dos Investimentos em Habitação – recursos do SBPE

Nota: Valores em R\$ mil

Fonte: Ministério das Cidades, 2008

3.4 O PMCMV

Conforme destaca o Ministério das Cidades, o Programa Minha Casa Minha Vida compõe o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos, para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos.

O programa, lançado em 2009, têm por finalidade criar mecanismos de incentivo a produção e aquisição de um milhão de novas unidades habitacionais, porém, a sua meta foi revista e atualmente tem por objetivo a aquisição de dois milhões de novas moradias. Deste total de unidades, para as famílias com renda mensal até 3 salários mínimos, a meta consiste em produzir 860.000 unidades até 2014.

Apesar de prever a contratação de empreendimentos localizados nas capitais estaduais e regiões metropolitanas, região metropolitana de Campinas/SP e Baixada Santista/SP, Distrito Federal e municípios com

população igual ou superior a 50 mil habitantes, o programa também permite a aquisição de imóveis nos municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, desde que atenda os seguintes critérios: i. população urbana igual ou superior a 70% de sua população total; ii. taxa de crescimento populacional, entre 2000 e 2010, superior à taxa verificada no Estado; e iii. taxa de crescimento populacional entre 2007 e 2010 superior a 5%. As propostas destinadas aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes serão avaliadas e priorizadas, desde que se destinem a atender a demanda habitacional proveniente de: i. crescimento demográfico resultante de grandes empreendimentos; e ii. situação de emergência ou calamidade pública reconhecida.

Sua viabilidade financeira provém de recursos transferidos do OGU – Orçamento Geral da União e aportados ao FAR – Fundo de Arrendamento Residencial de acordo com a estimativa do déficit habitacional urbano para as famílias com renda até três salários mínimos, considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, referente ao ano de 2008.

3.4.1 Limites de valor para aquisição do imóvel

Os dados abaixo foram disponibilizados pela CAIXA:

- Até R\$170.000,00: para os imóveis situados no Distrito Federal ou em municípios integrantes das regiões metropolitanas ou equivalentes dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo;
- Até R\$150.000,00: para os imóveis situados em municípios com população igual ou superior a um milhão de habitantes ou em municípios-sede de capitais estaduais;
- Até R\$130.000,00: para os imóveis situados em municípios com população igual ou superior a 250.000 habitantes ou em municípios integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, inclusive aqueles integrantes da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno - RIDE;

- Até R\$100.000,00: para imóveis situados em municípios com população igual ou superior a 50.000 habitantes.

3.4.2 O modelo habitacional adotado

O modelo adotado pelo governo indica claramente a aposta na iniciativa privada como agente motora do processo, uma vez que 97% do subsídio público disponibilizado serão direcionados à oferta e produção direta por construtoras privadas e 3% apenas a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais. Entre as justificativas para a escolha de um modelo calcado na produção direta pelo mercado, dispensando a gestão pública, seria a dificuldade do poder público de aplicar recursos e sua conhecida lentidão na execução de programas (por exemplo, o PAC). Além disso, entende que os movimentos populares, mutirões ou cooperativas, não teriam capacidade de atender a uma demanda desta magnitude. Fica evidente nesta escolha, o reconhecimento do governo da eficiência da iniciativa privada e de sua incapacidade de reverter os entraves burocráticos que uma ação pública como esta exigiria.

A produção para a faixa denominada de interesse social (entre 0 e 3 salários mínimos) será por oferta privada ao poder público, onde a construtora define o terreno e o projeto. Depois de aprovado junto aos órgãos competentes, a construtora vende as unidades para a Caixa Econômica Federal, sem incorrer em gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência ou vacância das unidades. A definição dos beneficiados é feita pela CAIXA através de uma lista de demanda cadastrada nas prefeituras.

As faixas superiores (entre 3 e 10 salários mínimos) recebem subsídios diretos com os recursos provenientes do FGTS, além da redução dos juros em montante inversamente proporcional ao seu rendimento familiar. Neste mercado denominado de econômico, a comercialização é feita diretamente pelas empresas.

A taxa de subsídio para a faixa de 0 a 3 salários mínimos é elevada, variando entre 60% a 90%, com um comprometimento permitido de 10% da

renda familiar e uma prestação de no mínimo 50 reais por mês com juros zero por um período de 10 anos.

3.4.3 Resultados do PMCMV

Dados do balanço da CAIXA disponibilizados por Moysés (2011) ressaltavam que o volume de crédito imobiliário atingiu em 2009 R\$ 47,05 bilhões, montante nove vezes maior que realizado em 2002, que foi de cerca de R\$ 5,0 bilhões. Em 2010, até setembro, o volume já havia alcançado R\$ 47,69 bilhões, sendo que grande parte desse desempenho é atribuída ao PMCMV que segundo balanço, foi responsável por 1/3 das novas unidades habitacionais financiadas em 2009 e 1/2 em 2010. Em 2010, do total de empréstimos imobiliários concedidos, R\$ 23,19 bilhões foram destinados ao PMCMV, com destaque para o crédito destinado a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos. Desde o lançamento foram contratadas 357.420 propostas de construção de novas unidades habitacionais na faixa de menor renda, totalizando 56% dos contratos assinados.

3.5 As políticas de habitação de interesse social

Nesta seção será realizada uma breve discussão sobre os resultados do SFH/BNH na habitação de interesse social destinada à população de baixa renda, expressão inclusive utilizada para definir a missão da instituição. Será demonstrada, sob a ótica de diversos autores, a incapacidade do SFH/BNH de atender este segmento da população onde se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro como já foi discutido anteriormente.

Na sequência serão também levantadas algumas críticas para o programa Minha Casa, Minha Vida, em especial, com relação ao seu objetivo de diminuir o déficit habitacional nas faixas de 0 a 3 salários mínimos.

3.5.1 Algumas críticas sobre o BNH

Para Nascimento e Braga (2009, p.104) desde a sua criação “o investimento financeiro do BNH foi acompanhado por incentivos dados às empresas privadas, transformando-as em colaboradores na execução do plano habitacional”. Avaliam as autoras que dados os mecanismos institucionais à época, o Estado não teria capacidade de resolver no curto prazo o problema habitacional e, caberia ao setor privado atender a demanda restante.

Sem se preocupar com os aspectos sociais e econômicos, apenas com a racionalização e mecanização de processos para garantir a produção em massa de moradias, o BNH não tomou nenhuma medida para organizar e aumentar a produtividade da indústria da construção civil o que permitiria uma redução dos custos de produção da habitação com benefícios claros para os moradores. Caberia também a iniciativa privada tomar as decisões sobre a localização e construção das habitações bem como as suas operações e funções garantindo rendimentos financeiros aos agentes.

Não surpreende as autoras o fato dos programas habitacionais no decorrer do século XX não reverterem a defasagem “numérica” habitacional (2009, p.05). Destacam que as revistas da década de 1980 apresentavam números sobre as necessidade habitacionais entre dez milhões e quinze milhões de unidades, mas, raramente o problema foi apontado como decorrência da “incapacidade do capitalismo brasileiro de produzir e comercializar a mercadoria casa para quem não tem renda, nem trabalho, nem tampouco liberdade política para se impor. (PROJETO, 1985, n.75, p.81-3 apud NASCIMENTO, BRAGA, 2009, p.105).

Destacam também que os projetos de arquitetura e urbanismo tornaram a habitação popular deplorável, seja pela “padronização dos projetos, conjuntos de grandes dimensões na franja periférica; execução precária; ausência de participação do usuário; financiamento inacessível às faixas de menor renda; casa própria como única alternativa para o acesso à moradia” (SCAGLIUSI; BONDUKI; 1991, p.59).

O fim no BNH não modificou a condução da política habitacional brasileira. Ao contrário, manteve-se o mesmo padrão de financiamento que

privilegia as faixas de renda mais elevadas, a centralização das decisões no governo federal e a vulnerabilidade das agências governamentais aos interesses privados (FARIA; CASTRO, 1989).

As autoras ressaltam os argumentos trazidos por Guglielmi (1985, p. 106) que “a política habitacional [...] longe de constituir-se num mecanismo de enfrentamento do problema de carência de moradias” foi:

[...] utilizada como implemento político a gerar renda e empregos no campo econômico pela articulação de medidas de cunho social. Dessa forma, os insucessos experimentados ao longo de seus vinte anos de existência [BNH] podem ser atribuídos ao fato de a produção habitacional não ser o objetivo final, mas o meio pelo qual se busca garantir os objetivos do Estado de garantir a acumulação (pelo carregamento de recursos ao setor privado da economia) e a legitimação (pela abordagem de uma questão popular central como a da casa própria). (GUGLIELMI, 1985, p.106).

Citando ainda o autor, destacam que os objetivos econômicos da política habitacional “sempre foram preponderantes [...] enquanto os sociais seriam complementares” (GUGLIELMI, 1985, p.106).

Ponderam que não é “mais possível sustentar o entendimento do déficit habitacional como resultado estatístico do reduzido ou do precário estoque de moradias versus o aumento populacional urbano (p.107)”. Destacam que, desde o século XX, o enfrentamento do déficit habitacional se apóia na: i. pré-determinação do modo de morar dos trabalhadores; ii. mercantilização da casa-própria; iii. controle da expansão da cidade; iv. racionalização do espaço mínimo; v. produtividade lucrativa da indústria da construção civil; vi. negação ao trabalhadores de baixa renda do acesso à terra, aos serviços urbanos e ao crédito.

Alonso Filho e Robledo Pinto (2009) destacam entre os problemas do modelo habitacional implementado pelo BNH a sua incapacidade para atender a classe de renda mais baixa ou as sem comprovação de renda, a centralização e uniformização de soluções habitacionais desconsiderando as atipicidades de cada região, a desarticulação entre ações de infraestrutura e habitacionais, com a efetivação de projetos habitacionais em regiões periféricas sem infraestrutura adequada e por fim, um modelo de financiamento inadequado com a conjuntura econômica inflacionária no período.

Em sua análise histórica das políticas habitacionais adotadas no período de 1930-1990, Botega busca demonstrar que “a lógica de subordinar a política urbana e habitacional aos interesses da reprodução das relações capitalistas de produção sempre orientou a ação do Estado, estando, inclusive, acima das próprias necessidades de superar o déficit habitacional das camadas populares”. (BOTEGA, 2008, p.1).

Para o autor a criação do SFH/BNH com a missão de “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de população de menor renda” (Lei nº 4.380/64), apesar de um montante significativo de recursos¹⁷, demonstrou ineficiente já nos seus primeiros anos. A resposta a esta questão estava na constituição do próprio BNH.

Entende o autor que todas as operações da instituição estavam direcionadas para a iniciativa privada. Em suma, o banco arrecadava recursos financeiros e transferia para os agentes privados intermediários. Inclusive as cobranças das prestações ficavam sob responsabilidade de agentes privados, companhias habitacionais, sociedades de crédito imobiliário, entre outros.

O SFH/BNH, na visão do autor, era na realidade um:

[...] eficaz agente de dinamização da economia nacional desempenhando um importante papel junto ao capital imobiliário nacional, fugindo do seu objetivo principal, pelo menos o que era dito, de ser o indutor das políticas habitacionais para a superação do déficit de moradias. (BOTEGA, 2008, p.7).

Compartilha da assertiva de Bolaffi (1975) cujo entendimento era que objetivo escrito não era a prioridade de fato, pois apesar do suposto montante expressivo de recursos direcionado para resolver a questão habitacional, o programa não passava de um “artifício político formulado para enfrentar o problema econômico conjuntural” (p.10). A intenção não explícita era conter a pressão inflacionária ativando o setor da construção civil.

Fato este confirmado pela reorientação dos investimentos do BNH para as camadas sociais de maior poder aquisitivo quando a econômica dá sinais de reativação. Em 1975, o BNH reformula a sua política e fixa em cinco salários

¹⁷Ver Bolaffi, G. (1975)

mínimos a renda limite para o acesso aos financiamentos do banco, excluindo a maioria da população afetada pelo déficit habitacional.¹⁸

Kowarick também confirma a desvirtuação do objetivo do SFH/BNH:

[...] 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo, que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que pessoas com até 4 salários mínimos constituíam 55% da demanda habitacional ao que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários. (1979, p.50).

[...] o Banco Nacional de Habitação [BNH] não só se tornou um poderoso instrumento da acumulação, pois drenou uma enorme parcela de recursos para ativar o setor da construção civil [...] como também voltou-se para a confecção de moradias destinadas às faixas de renda mais elevadas. De fato, o BNH, entre 1964 e 1977, aplicou a não desprezível soma de 135 bilhões de cruzeiros financiando 1.739.000 habitações, que foram destinadas, de modo particular, a famílias com rendimentos superiores a 12 salários mínimos. (KOWARICK, 1979, p.69)

Portanto, Botega, sob o ponto de vista das políticas habitacionais adotadas, demonstra na sua análise histórica, que o Estado subordina a sua política urbana e habitacional aos “interesses da reprodução das relações capitalistas de produção” (2008, p.13) e, que esta lógica apesar de representar uma fonte de lucro para o capital imobiliário, mostra-se incompatível com as necessidades habitacionais das classes populares.

Ovando Jr (2009, p.1) defende em seu artigo que os programas habitacionais possuem na formulação um “erro genético”, uma vez que um dos fatores responsáveis pelos seus fracassos seria a “tentativa de fazer com que a iniciativa privada custeie a finalidade social que os programas habitacionais têm de conter”.

Este “conflito genético” (2009, p.3) na visão do autor, pode ser percebido na própria Constituição Federal que de um lado garante a propriedade privada do solo urbano, o pleno exercício da livre iniciativa e do lucro e, do outro lado impõe o dever de dar à propriedade do solo finalidade social, cabendo ao

¹⁸Ver Maricato (1987)

Estado prover uma moradia digna a todo o cidadão, já que se trata de um direito fundamental.

A “dicotomia genética” (2009, p.6) está no fato do Brasil buscar integrar esses dois valores nas políticas públicas de moradia popular. A falha genética estaria na falta de comunicação entre a indústria da construção civil regida pelo mercado e a habitação popular que deve ser centralizado no Estado.

O grande problema nos planos habitacionais lançados ao longo do tempo continua sendo a sua ineficácia em atender a demanda dos segmentos sociais de baixa renda, em particular os situados na faixa entre 0 e 3 salários mínimos. Entende o autor que somente com uma política altamente subsidiada será possível atingir soluções eficientes. Porém, tentar subsidiar e ao mesmo tempo controlar o ciclo da produção, não se mostra satisfatoriamente eficiente. Destaca que Programa Minha Casa Minha Vida apesar de prever o subsídio para esta faixa de renda apresenta este mesmo problema genético.

A tentativa dos planos habitacionais de compatibilizar o objetivo lucro da indústria da construção civil com o objetivo social de fornecer moradias as camadas de renda mais baixas mostra-se incompatível. A raiz do problema segundo o autor está no fato do Estado transferir a sua função de prover moradia social para indústria. Ou mesmo ficando no meio termo, onde os papéis do Estado e das empresas se confundem.

3.5.2 Alguns comentários sobre o Minha Casa, Minha Vida

Nascimento e Braga (2009) levantam algumas críticas ao programa Minha Casa, Minha Vida, principalmente no atendimento da faixa de 0 a 3 salários mínimos, que apesar de prever a alocação de recursos pela União, elevados subsídios e isenção de seguro, entre outros, a transferência da tarefa de apresentação dos projetos às construtoras estaria na direção errada. Mesmo estabelecendo parcerias com outros níveis de governo, cooperativas e movimentos sociais, a precária estrutura técnica da maioria das instituições, permitiria uma ampla tomada de decisão por parte do setor da construção civil, com evidentes benefícios financeiros ao mesmo.

Para Rolnik e Nakano (2009, p.4), o pacote habitacional descende de uma “política de ampliação do acesso ao crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção [...] confundindo política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção.” Entendem que essa política mostra-se cada vez mais distante de resolver o problema do déficit habitacional, centrado nas famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos. Defendem que o correto seria reciclar os edifícios vagos em áreas com infraestrutura já existente, incentivar as propriedades cooperativas, fornecer políticas de aluguel subsidiado, assistir tecnicamente a autoconstrução, entre outras formas.

Maricato destaca que a questão habitacional deve ser atacada através de: i. aplicação do Estatuto da Cidade no que se refere à função social da propriedade e à regularização fundiária e imobiliária; e ii. aprendizado do setor privado em construir habitação para pessoas de baixa renda (apud NASCIMENTO, BRAGA, 2009, p.108).

Arantes e Fix (2009) levantam algumas questões que ajudam avaliar o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida lançada em 2009 pelo governo como uma resposta a crise econômica habitacional. Trata-se de programa que busca conciliar a criação de empregos e investimentos no setor da construção com uma política social em grande escala.

Para os autores existem diferenças de prioridades entre o governo e o mercado imobiliário que precisam ser avaliadas para responder se o programa irá mesmo beneficiar o perfil de famílias mais necessitadas. O governo objetiva, através do subsídio, deslocar o mercado imobiliário para as faixas de renda mais baixa, enquanto que o mercado busca subsidiar a produção para a classe média, onde seus ganhos econômicos são maiores. De um lado, o mercado depende do governo para expandir sua oferta e não do sistema privado de crédito, do outro lado, o governo depende do mercado para implementar sua política social, em virtude da ineficiência dos órgãos públicos.

Destacam que o programa revela o poder do setor imobiliário, já que favorece nitidamente a faixa de renda que mais lhe interessa. Utilizando dados disponibilizados pela FJP para o ano de 2000, os autores avaliaram que o déficit habitacional urbano de famílias entre 3 e 10 salários mínimos seria da ordem de 15,2% do total, porém será beneficiada, de acordo com o primeiro

PMCMV¹⁹, com 60% das unidades e 53% do subsídio público. Essa faixa pode ter o seu déficit reduzido em 70%, atendendo os interesses das construtoras que consideram essa faixa mais lucrativa. Observam a incoerência estatística do programa ao revelar que a maior parte déficit se concentra abaixo dos 3 salários mínimos com 82,5% do total urbano, mas será beneficiado pelo programa em apenas 35% das unidades, correspondendo a 8% do total do déficit nesta faixa salarial – vide figuras 19 e 20. Ressaltam ainda que tarefa para atender essa meta na faixa entre 0 e 3 salários mínimos será árdua, já que as atenções das construtoras se voltarão primeiramente para o segmento mais lucrativo. Já existem inclusive, pressões junto ao governo para elevar o valor das unidades neste segmento atendido por oferta.

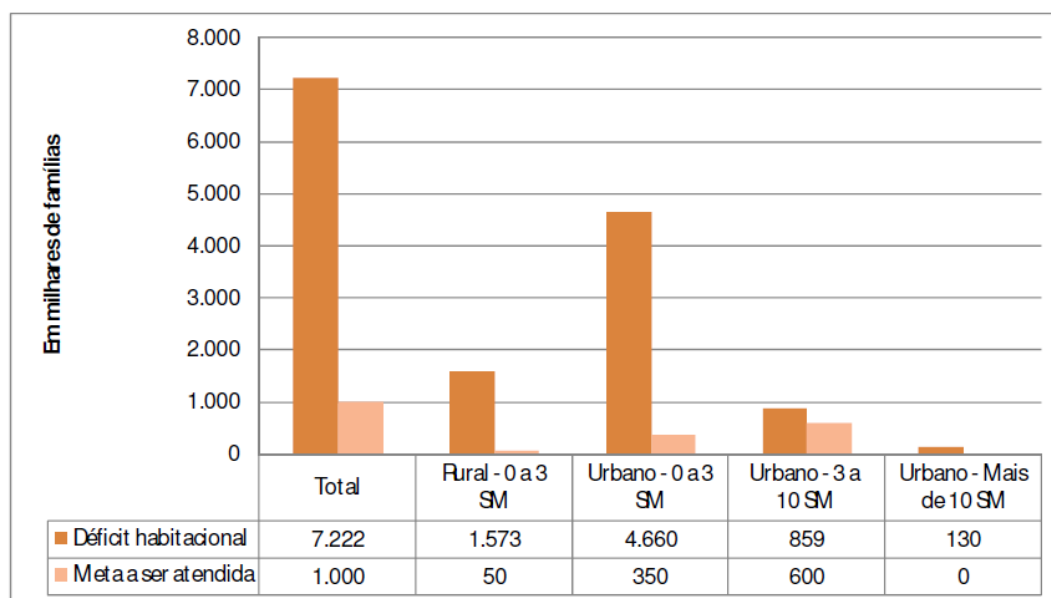


Figura 19 – As metas do PMCMV e o perfil do déficit

Fonte: Arantes e Fix, 2009

¹⁹No seu lançamento o programa previa a construção de um milhão de moradias, atualmente esta meta foi revista e atualizada para dois milhões de unidades habitacionais.

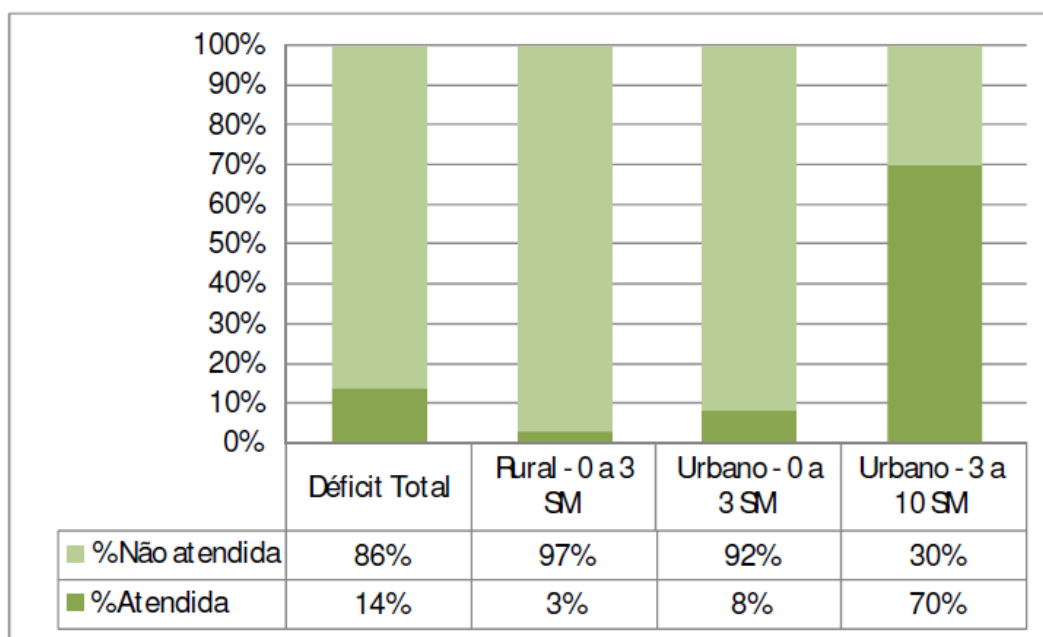


Figura 20 - % de beneficiados do PMCMV e % do déficit

Fonte: Fonte: Arantes e Fix, 2009

Enfatizam que não se deve confundir o programa como uma imensa operação de distribuição de renda apesar do alto subsídio para a faixa de 0 a 3 salários mínimos – em torno de 60% a 90%. Embora tenha implicações positivas, não se trata de uma transferência direta, como o Bolsa-Família, uma vez que o subsídio está direcionado para o setor imobiliário, apesar da justificativa social dada pelo governo para a construção de moradias populares.

Criticam o protagonismo da iniciativa privada que decide “onde construir, o quê e como” (ARANTES, FIX, 2009, p.9) e a lógica produtivista que prioriza construção de novas unidades, na sua maioria em periferias extremas, com baixa infraestrutura e difícil acesso ao transporte e serviços públicos. O programa não estimula a ocupação de imóveis vagos, em grande parte em regiões com uma infraestrutura urbana completa, que segundo dados do FJP para o ano de 2000 totalizavam mais de seis milhões de unidades, ou o equivalente a mais de 83% do déficit na época. Adicionam que tal como foi desenhado, o programa estimulará a elevação do preço da terra, favorecendo a especulação imobiliária.

Outro aspecto importante criticado no PMCMV é a desconsideração dos avanços institucionais recentes. O Ministério das Cidades, criado para articular políticas de habitação, saneamento, transportes e desenvolvimento urbano e o

Conselho das Cidades, não participaram da concepção do programa que ficou a cargo da Casa Civil e do Ministério da Fazenda em parceria com os representantes dos setores imobiliários e da construção civil. Mesmo o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS que deveria concentrar os recursos da política habitacional garantindo critérios de acesso foi dispensando, sendo utilizado o Fundo de Arrendamento Residencial, mais maleável e desregulado.

Apesar de propalado como uma política anticíclica, os autores entendem que, sob ótica keynesiana, o pacote não o é. A política anticíclica keynesiana requer:

[...] agilidade e absoluta desconsideração pela rentabilidade do negócio e, por isso, deve ser feita diretamente pelo poder público. Ela não tem como objetivo imediato recompor a rentabilidade do mercado e a criação de novos “negócios” para a iniciativa privada, como é o caso do “Minha casa, minha vida”. (ARANTES, FIX, 2009, P.14).

Para Arantes e Fix um aspecto inegável de sucesso do programa é o salvamento das construtoras da crise que se abateu sobre o setor a partir de 2007. Destacam a crise mundial como o fator externo que agravou a situação, mas também os fatores internos representados pela abertura de capital na Bolsa de Valores a partir de 2006 das principais construtoras, a ampliação da faixa de financiamento habitacional compulsório do FGTS e SBPE em 2003 associado ao instrumento de alienação fiduciária que agiliza a retomada do imóvel em caso de inadimplência em 1997. Todos esses fatores contribuíram para o *boom* imobiliário a partir de 2007.

Esta situação insustentável produziu, a partir de 2008:

[...] um pico de inflação na construção (12,2%, o dobro do índice geral), houve falta de determinados insumos e de mão de obra especializada, casos de má gestão em algumas empresas, redução de exigências em relação ao crédito e à qualidade dos produtos, produção acima da demanda e, por fim, uma oferta acima da capacidade do crédito (ARANTES; FIX, 2009, p.15).

Sob o aspecto de ser a salvação para a crise no setor, os resultados do programa não demoraram a aparecer. A Figura 21 destaca que o setor da

construção apresentou a maior alta na Bolsa de Valores no primeiro semestre de 2009, logo após o lançamento do PMCMV.

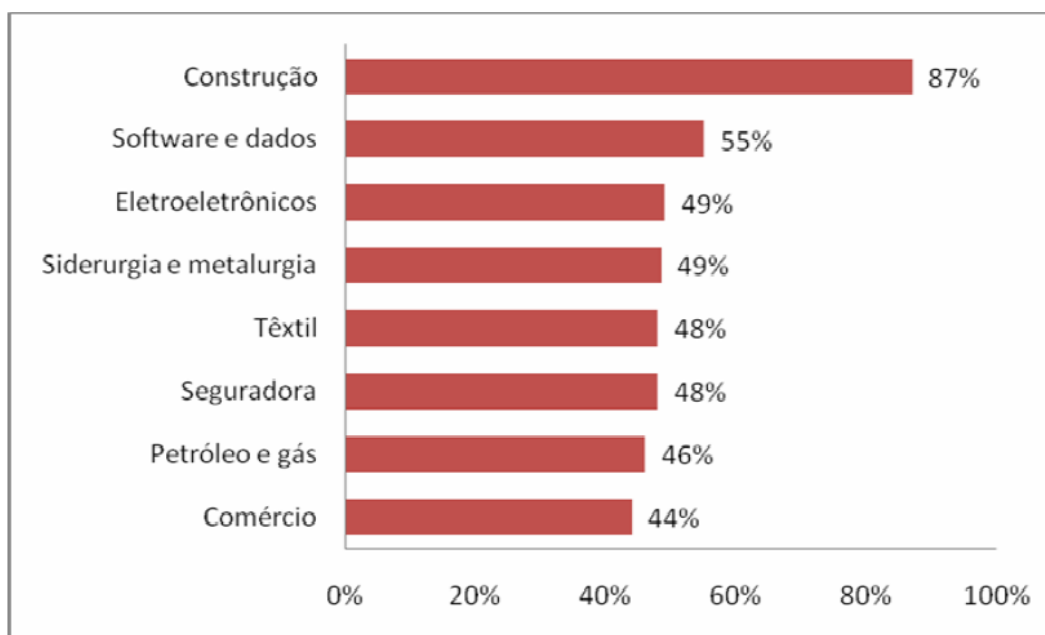


Figura 21 – Maiores valorizações por setores na Bolsa de Valores – 1º sem/2009

Fonte: Fonte: Arantes e Fix, 2009

Silva, Santos e Rodrigues (2010, p.10) realizando um cruzamento das metas adotadas pelo governo no Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV com o estudo do déficit habitacional disponibilizado em 2009 pela Fundação João Pinheiro – FJP procuram entender quais os “objetivos implícitos” ou os “reais objetivos” do programa.

A tabela 25 apresenta dos dados levantados pelos autores. A faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos apresentava um déficit habitacional de 91%, comparando com a meta do PMCMV, o governo deseja atingir 6% deste segmento, ou com como destacam “o desejo implícito do Governo Federal em relação ao déficit habitacional da população de menor renda é de reduzir o de 91% para 85%, ou em termos absolutos [...] reduzirá de 6.544.800 para 6.144.800 de moradias” (SILVA, SANTOS, RODRIGUES, 2010, p.11) as necessidades habitacionais desta parte da população.

Para a faixa situada entre 3 a 6 salários mínimos, destacam a que meta foi mais complacente ao buscar reduzir o déficit em 83%, ou em termos absolutos, as 482.400 necessidades habitacionais situadas neste segmento de

renda seriam reduzidas para 82.400 ao final do programa. Por fim, e o mais “alarmante” é seria a faixa entre 6 a 10 salários mínimos que teria o seu déficit debelado, gerando um superávit de 16%.

Para os autores o governo tem contribuído para que o mercado habitacional se transforme “em um mercado atrelado à lógica bancária e da especulação imobiliária” e os objetivos implícitos seria o da “lógica rentista e valorização fundiária” voltados para a população de alta renda. (SILVA, SANTOS, RODRIGUES, 2010, p.12).

Tabela 25 – Déficit Habitacional por faixa de renda e metas

Faixa de Renda (em SM)	Déficit por Faixa de Renda	Déficit por Faixa de Renda - Valor Absoluto	Meta de moradias do Programa - por Faixa de Renda	Meta de moradias do Programa - por Faixa de Renda (%)	% do Déficit Atendido por Faixa de Renda
0 a 3 sm	91%	6.544.800	400.000	40%	6%
3 a 6 sm	7%	482.400	400.000	40%	83%
6 a 10 sm	2%	172.800	200.000	20%	116%
Total	100%	7.200.000	1.000.000	100%	14%

Fonte: Silva, Santos e Rodrigues, 2010

3.5.3 O BNH e o PMCMV

Uma análise comparativa entre os dois realizada por Arantes e Fix (2009) permite concluir que o SFH/BNH teve consequências mais estruturais na economia brasileira que o PMCMV de perfil mais conjuntural. Para eles, o plano habitacional formulado na época da ditadura militar foi mais virtuoso e teria sido um dos principais responsáveis pelo “milagre econômico” ao propiciar uma elevada taxa de crescimento da construção civil por um longo período.

O SFH/BNH tinha uma perspectiva de continuidade da política econômica visando o crescimento. Apesar de não apresentar números significantes nas classes de renda mais baixa, a produção de 4,5 milhões de moradias fomentou a expansão capitalista ultrapassando a questão da moradia.

Já o PMCMV, apareceria mais como uma imitação se comparado com o plano habitacional do regime militar. Realizado às pressas, sem uma proposta

consistente e duradoura de financiamento do setor. Contudo, destacam-se dois novos aspectos que o diferem: i. foco na camada social de baixa com um política de subsídios superior ao BNH e; ii. oferta extensiva a todas as faixas de renda, diferente do BNH que focava à classe média.

Por fim, para os autores, a ideologia da “casa própria” e do “emprego” é similar ao regime militar, apesar das diferenças políticas e do momento histórico distinto. Sendo revelador, a tentativa atual de “obter a adesão das classes populares dirigindo suas atenções para a conquista da propriedade privada” (ARANTES, FIX, 2009, p.23).

Conclusão

Antes de iniciar a conclusão mostra-se importante retomar algumas informações e dados explanados no decorrer deste trabalho, além do apoio em diversos autores, cujo conhecimento e trabalhos na área habitação deram sustentação a esta análise dos efeitos das políticas federais de habitação sobre a população de baixa renda em particular e quais os obstáculos impediram que essas políticas, obtivessem êxito na melhoria das condições de habitação e diminuição do déficit concentrado neste segmento da população.

Primeiramente deve-se resgatar que as políticas públicas normalmente aspiram mais de um objetivo ao mesmo tempo e inúmeros propósitos, muitas vezes sem coerência ou mesmo contraditórios no decurso de sua aplicação (SCAGLIONE,1993). Outras vezes, os seus impactos ecoam por um bom tempo na sociedade, não sendo possível entender a realidade sem um prévio conhecimento do passado.

A Fundação João Pinheiro – FJP em seus pressupostos para aplicação do cálculo do déficit habitacional, medida adotada oficialmente pelo governo para auxiliar na formulação das políticas habitacionais, já destaca dois pontos importantes que ainda hoje parecem ser desconsiderados pelos *policymakers* da área: i. a heterogeneidade e desigualdade social do país, não sendo possível padronizar as soluções para as necessidades habitacionais e; ii. a interdependência do tema habitação com outras políticas públicas como transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário, entre outras.

Dados da FJP para o ano de 2008 estimam um déficit habitacional de 5,546 milhões de unidades, sendo que 83,5% (4,629 milhões) encontram-se nas áreas urbanas. Segmentando por faixas de renda para o país, destaca-se claramente a concentração nas faixas até 3 salários mínimos com 89,6% do total. Considerando a faixa até 5 salários mínimos como pertencente ao segmento de baixa renda, este percentual sobe para 96,6%. Esta tendência repete-se em todas as regiões do país, tendo o Nordeste o pior índice com 98,4% na faixa até 5 salários mínimos.

O estudo também levanta questões importantes sobre o tema que merecem ser resgatadas antes de analisar a composição do déficit. Primeiro,

apesar da expectativa, as necessidades habitacionais em aglomerados subnormais não difere muito da realidade nacional com 12,3% do total de domicílios, que, comparado com o déficit habitacional do país - 9,6%, não evidencia um número tão diferente da realidade nacional.

Segundo, a quantidade de domicílios vagos em relação aos domicílios particulares permanentes supera o déficit habitacional em três pontos percentuais (12,5% e 9,6%, respectivamente). Não se deve simplificar o problema partindo do pressuposto que o déficit poderia ser resolvido com a ocupação destes domicílios vagos, porém, como a própria FJP e outros autores já destacaram (IPEA, 2007; NASCIMENTO, BRAGA, 2009, MARICATO, 2011; ROLNIK & NAKANO, 2009) mostra-se essencial obter um maior conhecimento sobre estes imóveis para propor uma política pública que leve em consideração o incentivo ao uso destes domicílios.

Analisando a composição do déficit, a variável que apresenta maior participação é a coabitação familiar com 38,3% (ou 2,182 milhões) mesmo considerando a mudança de metodologia em 2007. Esta foi criticada por alguns autores (ver MARICATO, 2011) que entenderam como um artifício para diminuir o déficit sem uma ação pública de fato, que passou a considerar apenas os que declaram ter a intenção de constituir novo domicílio. O segundo componente é o ônus excessivo com aluguel (1,888 milhão, ou 34%), seguido por habitação precária (1,138 milhão, ou 20,5%) e adensamento excessivo em imóveis alugados com 337,215 mil, ou 6,1% do total de domicílios.

Analisando a dimensão inadequação de domicílios, que são domicílios sem condições desejáveis de habitação, mas não implicando que novas unidades sejam construídas, a carência de infraestrutura desponta como principal componente com 10,948 milhões (22.3%), seguida pela inadequação fundiária (1,692 milhão, ou 3,4%), adensamento excessivo em domicílios próprios (1,434 milhão, ou 2,9%) e ausência de banheiro/cobertura inadequada (800 mil e 600 mil, ou 1,6% e 1,2, respectivamente).

Já o estudo de demanda habitacional elaborado pela CAIXA, tendo as condições demográficas, em especial a estrutura etária como fator determinante, avalia a demanda em potencial por habitação, ou como denominado no estudo, a Demanda Habitacional Demográfica – DHDE. Insere também na análise a Demanda Habitacional Domiciliar – DHDO propiciando

uma aferição mais abrangente já que o Demanda Habitacional Total (soma da DHDE com DHDO) contemplaria tanto a demanda decorrente do crescimento da população quando a necessidade de reposição das unidades habitacionais.

Os dados relevantes para o escopo deste trabalho se referem à Demanda Habitacional Domiciliar – DHDO que está concentrada nas faixas de menor poder aquisitivo – até 3 salários mínimos, mais alinhada ao déficit habitacional uma vez que engloba três características que o compõe que são: domicílios improvisados, cômodos e domicílios sem banheiro ou vaso sanitário. Além disso, a demanda habitacional urbana, aumentou em termos absolutos (6.226.129 para 6.859.255 entre 2001 e 2009) e a demanda habitacional rural decresceu, refletindo a tendência brasileira de maior urbanização e migração em direção as cidades.

Apesar de importante sob o aspecto demográfico, o estudo da demanda habitacional carece de outras determinantes essenciais como: i. preço das residências, ii. renda familiar, iii. disponibilidade de crédito ou condições de financiamento; iv. nível de emprego; v. relação entre custos de aquisição e os preços de alugueis (BALTRUSIS, 2000; LUCENA, 1981).

Ambos os estudos, apesar de utilizar metodologias diferentes, denotam a complexidade de mensuração das necessidades habitacionais e mesmo sem incorporar outros fatores relevantes para uma análise mais acurada do problema, corroboram com o desafio que as políticas públicas federais de habitação têm que enfrentar para diminuir as carências habitacionais – déficit habitacional de 5,546 milhões ou uma demanda habitacional total de 9,297 milhões, ambas com expressiva participação do segmento de baixa renda da população.

Para entender essa realidade atual, o presente estudo teve como ponto de partida a criação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e o Banco Nacional da Habitação – BNH em 1964, único período em que o país teve, “de fato, uma Política Nacional de Habitação” (BONDUKI, 2008, p.73) e, como destaca Santos (1999), qualquer debate sobre o tema habitacional deve ser precedido pela análise dos erros e acertos do SFH que até hoje refletem nesta questão.

O BNH criado oficialmente com o objetivo de coordenar a ação dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada “no sentido de estimular a

construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda" (Lei nº 4.380/64, Art.1º) e extinto em 1986, evidencia pelos seus resultados, o fracasso na sua missão atender satisfatoriamente a habitação denominada de interesse social.

Dados levantados por diversos autores da época reforçam que das 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas pelo SFH/BNH no decorrer da sua existência entre 1964 e 1986, apenas 1,5 milhão das unidades foram destinadas à habitação de interesse social (33% do total). Caso a avaliação destaque os beneficiados nos programas alternativos que atendiam os situados entre 1 e 3 salários mínimos, foram construídas apenas 250 mil unidades, ou 5% do total (SANTOS, 1999; AZEVEDO, 1996). Maricato entende que o SFH ignorou os setores de menores rendimentos da população e passou a "tratar a habitação como mercadoria" (MARICATO, 1987, p.30).

Azevedo (1995) descreveu resumidamente as características do SFH/BNH no final da ditadura militar: i. baixo desempenho social; ii. elevado nível de inadimplência; iii. baixa liquidez do sistema; iv. insatisfação dos mutuários e; v. expectativa de resolução da crise depositadas no novo governo. Dentre os fatores que levaram o colapso do sistema, os autores enumeram: i. crise da dívida externa em 1982, gerando recessão e altas taxas de inflação; ii. inexistência de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional e práticas clientelistas; iii. subsídios de caráter regressivo e; iv. Plano Cruzado.

Com a extinção do BNH em 1986, o país atravessou o que Fernandes e Silveira (2011) denominaram de hiato em relação à política habitacional. Vale ressaltar que o período entre Itamar Franco (1992-1994) e FHC (1995-2002) não deve ser desprezado por representar um importante ponto de inflexão na condução da política habitacional. Partindo da exigência de participação comunitária de outros níveis do executivo brasileiro e contrapartida financeira, maior controle social e transparência na gestão dos programas, conclusão das obras inacabadas e abolição do Plano de Equivalência Salarial – PES, o governo Itamar iniciou algumas reformas que foram continuadas na gestão do seu sucessor.

O governo FHC a partir do reconhecimento oficial dos problemas do modelo habitacional baseado no SFH propõe um novo modelo que entre as

principais ações tomadas destacam-se: i. programas Pró-Moradia e Habitar-Brasil que visava melhorias das habitações existentes, reurbanização de áreas degradadas, instalação e ampliação da infraestrutura, entre outras; ii. programa Carta de Crédito – FGTS que garante um crédito direto ao consumidor para compra de imóveis novos ou usados, compra de terrenos ou materiais de construção; iii. Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional – PBQP – H que busca melhorar os índices de produtividade na construção; iv. envio de propostas de alteração na legislação sobre o uso do solo e sobre questões ambientais e; v. criação do SFI e flexibilização do SFH.

O SFI criado sob inspiração do modelo americano adotou medidas para desenvolver o mercado secundário no Brasil. Se apóia, segundo Taschner (1997) em três principais diretrizes: i. construção financiada no mercado de capitais; ii. distinção entre o financiamento para as camadas de baixa renda, que necessita de subsídios das outras camadas populacionais e; iii. priorização do crédito concedido direto ao consumidor.

Dentre as principais críticas ao SFI destacam-se a questão da legalidade dos terrenos e moradias – mensurável inclusive no componente inadequação fundiária no estudo da FJP – uma vez que para as pessoas excluídas do mercado imobiliário formal, restaria somente a opção de favelas e loteamentos clandestinos. Esse problema, para Baltrusis (2000) se deve à incapacidade do mercado imobiliário “formal” de oferecer produtos a esta população, aliado a já discutida falta de programas habitacionais capazes de atender esta demanda de baixa renda.

Outro problema residiria na priorização do crédito direto ao consumidor via cartas de créditos, que dada a dinâmica do mercado, se essas cartas se tornarem uma boa alternativa, com o aumento do número de compradores, o preço da terra e das moradias aumentaria, diminuindo ainda mais as opções para as famílias de baixa renda (BALTRUSIS, 2000; CHERKEZIAN&BOLAFFI, 1998; SANTOS, 1999).

A recente Política Nacional de Habitação - PNH do governo Lula representa outro importante ponto de inflexão a ser considerado. Iniciada com a criação do Ministério das Cidades, com uma proposta de ampliar e integrar as questões referentes ao desenvolvimento urbano demonstrava, desde a sua

criação, o reconhecimento da interdependência das políticas públicas, um dos pressupostos do estudo da FJP.

Dentre os instrumentos criados para viabilizar esta política, merece destaque a divisão do Sistema Nacional de Habitação – SNH em dois subsistemas: i. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, voltado para a população com renda entre 0 e 5 salários mínimos com objetivo de garantir que os recursos públicos sejam destinados a subsidiar este segmento de renda da população e, ii. Sistema de Habitação de Mercado – SHM, que atende às classes de 5 a 10 salários mínimos demonstrando também o empenho, ao menos institucional, de criar uma política habitacional que busque ampliar o mercado privado para atender a classe média e concentrar os recursos federais nas faixas de renda inferiores a 5 salários mínimos, responsável pela maior parte do déficit habitacional.

Com a eclosão da crise financeira internacional em 2008 e em detrimento ao avanço institucional do PNH, o governo tomou medidas anticíclicas com objetivo de manter o crescimento e evitar o desemprego e em 2009, lança o Programa Minha Casa Minha Vida na esteira do já alardeado Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. O modelo aposta na iniciativa privada como agente motora do processo – 97% do subsídio público serão direcionados às construtoras privadas e têm como meta a construção de um milhão de moradias.

Dada a importância do BNH e do PMCMV para a habitação de interesse social, cabe uma crítica de ambos sobre este aspecto. Primeiro, a criação do BNH também foi acompanhado por incentivos dados às empresas privadas. Cabia à iniciativa privada decidir sobre a localização e construção das habitações, assim como as operações e funções que garantiriam rendimentos financeiros aos agentes.

A decadência do BNH raramente foi reconhecida como a incapacidade do setor privado brasileiro de produzir e comercializar habitações para o segmento de baixa renda, o que precisa ser melhor avaliado. A liberdade de decisões dada à iniciativa privada rebaixou a habitação popular a patamares deploráveis – padronização dos projetos (em desrespeito à heterogeneidade já comentada); grandes conjuntos habitacionais localizados na periferia; precariedade da construção; ausência de infraestrutura, entre outros.

Os objetivos do SFH/BNH eram preponderantemente econômicos, enquanto que os objetivos sociais eram complementares. Diversos autores convergem neste sentido. Botega (2008) afirma que política urbana e habitacional sempre se subordinou aos interesses capitalistas, acima inclusive das necessidades de superação do déficit habitacional. Bolaffi (1975) entendia que o objetivo social da política habitacional não era a prioridade de fato, uma vez que o BNH teria sido formulado para enfrentar o problema econômico e sua intenção não explícita era conter a pressão inflacionária ativando o setor da construção civil e que, as reorientações do BNH fixando a renda limite em 5 salários mínimos em 1975 já implicava na exclusão da maioria da população afetada pelo déficit. Kowarick (2007) reafirma esta desvirtuação dos objetivos do BNH ao concluir que 80% dos empréstimos do BNH estavam voltados para os estratos de renda média e alta, setores considerados mais lucrativos para a iniciativa privada.

Seguindo a mesma linha, o PMCMV transfere os projetos para as construtoras privadas. Cabe à iniciativa privada todas as decisões sobre a construção, semelhante ao BNH, e mais uma vez este protagonismo levará à construção de habitações em periferias extremas, com baixa infraestrutura, entre outros problemas já destacados no período de existência do BNH. Diversos autores já enumeram uma série de críticas ao PMCMV que merecem ser revistas, dado o seu paralelo com os problemas já detectados.

Rolnik e Nakano (2009) destacam que se criou uma confusão entre política habitacional e política de geração de emprego na indústria da construção e que esta situação está distante de resolver o problema do déficit, centralizado nas famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos.

Arantes e Fix (2009) destacam as diferentes prioridades do governo e do mercado imobiliário. O governo busca deslocar o mercado para as faixas de renda mais baixa, enquanto que o mercado busca subsidiar a produção para a classe média e média alta, elevando os seus ganhos econômicos. Analisando as metas do PMCMV fica claro que apesar do *marketing* sobre a meta de construir um milhão de moradias, a redução do déficit habitacional na faixa de 0 a 3 salários mínimos, será menor quando comparada com as faixas de renda mais alta, denotando claramente um favorecimento deste segmento de renda que mais interessa o setor imobiliário.

Esta incoerência numérica do PMCMV - ocorrida também no BNH - beneficiando com um superávit habitacional as classes entre 6 e 10 salários mínimos – foi explicitada por outros autores que buscaram compreender os objetivos do programa. Entendem que o programa visa atender prioritariamente a população de alta renda, contribuindo para que o mercado habitacional se torne “em um mercado atrelado a lógica bancária e da especulação imobiliária” e o objetivo implícito seria o da “lógica rentista e valorização fundiária” (SILVA, SANTOS, RODRIGUES, 2010, p.12).

Outro ponto importante que merece ser retomado é a desconsideração dos avanços institucionais recentes realizados pelo próprio governo. O PMCMV foi elaborado pela Casa Civil e Ministério da Fazenda em parceria com os representantes dos setores imobiliários e da construção civil, sem a participação do Ministério das Cidades, dispensando inclusive o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS criado para centralizar os recursos da política habitacional. Foi utilizado o Fundo de Arrendamento Residencial, na visão dos autores mais maleável e desregulado. (ARANTES, FIX, 2009).

Apesar de momentos históricos diferentes a análise dessas duas políticas habitacionais permite visualizar suas similaridades e diferenças e apontar quais caminhos já foram trilhados e não lograram êxito e quais podem estar na direção correta ou mesmo sugerir novas direções. Em primeiro lugar, atribuir a iniciativa privada e ao mercado a função de prover a habitação de interesse social se mostra na direção errada pelos diversos motivos já explicitados neste trabalho. Segundo, existem opções, já apontadas por diversos autores que devem ser levadas em consideração, entre elas destacam-se: reciclagem de edifícios vagos em áreas com infraestrutura, incentivo às propriedades cooperativas, políticas de aluguel subsidiado, assistência técnica a autoconstrução, entre outras formas.

Por fim, conclui-se que apesar de todos estes anos, a habitação de interesse social, principal alvo das políticas federais de habitação, não foi sequer minimamente atendida. Mesmo considerando os programas alternativos, se comparamos os resultados obtidos com os números de financiamentos e moradias destinadas às classes médias e altas, fica evidente

a incapacidade das políticas habitacionais de atender o segmento de baixa renda da população.

Apoiar-se na iniciativa privada, mesmo com uma política de subsídios, não se mostra eficiente, uma vez que, a própria lógica do mercado pode levar à elevação dos preços dos terrenos e das moradias, impossibilitando ainda mais o acesso deste segmento da população. Agrega-se ao quadro, o fato de que historicamente as soluções da construção civil para habitação de interesse social agravaram as condições da classe mais baixa de renda, com conjuntos habitacionais localizados na periferia, sem infraestrutura, elevando o gasto público para prover estas áreas com o mínimo de serviços básicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABECIP. *SFI – como funciona o novo Sistema de Financiamento Imobiliário*. Brasília: ABECIP. Disponível em: <http://www.abecip.org.br/imagens/conteudo/publicacoes_e_artigos/sfi_-_como_funciona_o_novo_sfi.pdf> Acesso em: 25 fev. 2012

ABREU, M. P. (org.). *A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1990.

ACRUX Capital Management. *Cédulas de Crédito Imobiliário – CCI*. Disponível em: <<http://www.acrucapital.com/finSecCCI.asp>> Acesso em: 25 fev. 2012

ADEMIRJ – Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário. *Estabilização da letra de crédito imobiliário*. Disponível em: <http://www.ademi.webtexto.com.br/article.php3?id_article=6235> Acesso em: 25 fev. 2012

ALONSO FILHO, A.; ROBLÊDO PINTO, A.C. *Direito a moradia: política pública descentralizada com participação e controle social no enfrentamento do déficit habitacional na atualidade*. 2009. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/producao-academica/politica-publica-habitacional/2389/>> Acesso em: 20 mar. 2012

APPY, B. *Sistema Financeiro da Habitação: estrutura, desempenho recente e perspectivas*. São Paulo: IESP/FUNDAP. 1993

ARANTES, P. F.; FIX, M. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação*. Alguns comentários sobre o pacote Minha Casa Minha Vida 2009. Disponível em: <http://habitabrazil.blogspot.com.br/2009/12/os-paradoxos-do-programa-minha-casa_14.html> Acesso em: 20 mar. 2012

AZEVEDO, S; ANDRADE, L. G. A. *Habitação e Poder*. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1982

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 4, out. - dez. 1988.

AZEVEDO, S. *O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

AZEVEDO, S. A crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, L.C.Q. & AZEVEDO, S. (orgs.). *A questão da moradia nas grandes cidades: da política habitacional à reforma urbana*. Rio de Janeiro, UFRJ Editora, 1996.

BALTRUSIS, N. *A dinâmica no mercado imobiliário informal na Região Metropolitana de São Paulo: um estudo de caso nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista*. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2000.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema. In: SIMPÓSIO DE HABITAÇÃO DA XXVII REUNIÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. *Anais...* Brasília.1975

BONDUKI, N. G. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 2ªed. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

BONDUKI, N. G. *Uma metodologia para avaliar programas de habitação*. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

BONDUKI, N. G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura*. Rio de Janeiro, n.1, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2012

BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n. 82, p.8-14, mai. – jun. 2009. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2012

BOTEGLA, L. R. A Política habitacional no Brasil (1930-1990). In: *Revela, Periódico de Divulgação Científica da FALS*. ano 1, n. 02 mar. 2008. Disponível em:< <http://www.fals.com.br/revela11/politicahabitacional.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2012

BRASIL. Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. *Presidência da República*. Brasília. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. *Presidência da República*. Brasília. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. *Presidência da República*. Brasília. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Lei n.10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Presidência da República*. Brasília. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Lei n.10.931, de 02 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei n. 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis n.4.591, de 16 de dezembro de 1964, n.4.728, de 14 de julho de 1965, e n.10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. *Presidência da República*. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Resolução n. 460, de 14 de dezembro de 2004. *Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008*. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Resolução n. 3259, de 28 de janeiro de 2005. *Altera o direcionamento de recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Lei n.11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Presidência

da República. Brasília. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Lei n.11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n.3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 mar de 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília, 2004. Disponível em:<<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 29 mai. 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit Habitacional no Brasil 2008*. Brasília, 2011. Disponível em:<<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 29 mai. 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Resultados Projeções Ações*. Brasília, 2008. Disponível em:<<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 29 mai. 2012.

BROLLO, F. *Crédito imobiliário e déficit de moradias*: investigação dos fatores econômicos e institucionais do desenvolvimento habitacional no Chile e no Brasil. Dissertação de Mestrado em Economia de Empresas. FGV/EAESP, São Paulo, 2004.

CAIXA (Caixa Econômica Federal). *Demanda Habitacional no Brasil*. Brasília. 2011. Disponível em:<<http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2012

CAIXA (Caixa Econômica Federal). *Minha Casa Minha Vida*. Brasília. 2012. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF> Acesso em 20 mar. 2012

CARDOSO, A. L. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. In Revista Proposta. *Revista Trimestral de Debate Fase*, ano 30, n. 95, p.6-17. dez. - fev. 2002/2003.

CARNEIRO, D. D. ; VALPASSOS, M. V. F. *Financiamento à habitação e instabilidade econômica : experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura*. Rio de Janeiro : FGV , 2003.

CHERKEZIAN, H; BOLAFFI, G. Os Caminhos do Mal-Estar Social: habitação e urbanismo no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, nº. 50, São Paulo, 1998

FARAH, M. F. S. *Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança*. São Paulo: Annablume, 1996.

FARIA, V. E.; CASTRO, M. H. G. *Política social e consolidação democrática no Brasil* (Cadernos n. 11). Campinas: NEPP/Unicamp, 1989.

FERNANDES, C. C. P.; SILVEIRA, S. F. R.; *Ações e contexto da Política Nacional de Habitação: da Fundação Casa Popular ao programa "Minha Casa Minha Vida"*. 2011. Disponível em:<<http://www.emapegs.ufv.br/docs/Artigo27.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2012

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *O Crédito Imobiliário no Brasil – Caracterização e Desafios*. São Paulo: FGV - Projetos, 2007.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil em 2008*. Brasília, 2011. Disponível em:<<http://www.fjp.gov.br>>. Acesso em: 25 fev 2012

GARCIA, F.; REBELO, A. M. Déficit Habitacional e Desigualdade da Renda Familiar no Brasil. *Revista de Economia aplicada*, vol. 6, n.3. São Paulo. 2002

GONÇALVES, J. P. *Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência recente*. CEPAL, 1997.

GUGLIELMI, P. M. C. A política habitacional como mecanismo de acumulação e legitimação. *Projeto*, n.77, p.104-106, jul. 1985.

IBGE. *Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais: primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 259 p. Disponível em:<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2012

IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais). *Sistema Financeiro de Habitação*. Rio de Janeiro. 1974.

IPEA. *As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1988*. Acompanhamento de Políticas Públicas. Brasília. IPEA, n.19, ago. 1989, n.19. Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

IPEA. *Habitação*. Políticas Sociais - acompanhamento e análise. Brasília. IPEA, n.14, 24 p. fev. 2007. Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979

LIMA, E. C. M. *Políticas federais de habitação no Brasil (1930-2005)*: marcos históricos e institucionais. Dissertação de Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado. Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007.

LUCENA, J. M. P. *O mercado habitacional no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) do Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1981

MARICATO, E. *A política habitacional durante o regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, E. A nova política nacional de habitação. *O Valor*, São Paulo, 24 nov. 2005.

MARICATO, E. *O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Políticas Sociais – acompanhamento e análise. Brasília. IPEA, n. 12, 10 p. fev. 2006. Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011

MOYSÉS, A. A retomada dos financiamentos públicos imobiliários e a produção para os setores populares: impactos na reconfiguração espacial da RM de Goiânia. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: mai. 2011. Disponível em:<

<http://www.anpur.org.br/site/anais/ena14/html/gt2.html>>. Acesso em: 25 jan. 2012

NASCIMENTO, D. M.; BRAGA, R. C. Q. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? *Risco, Rev. Pesqui. Arquit. Urban. (Online)*, São Carlos, n. 9, 2009. Disponível em <http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-45062009000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 mai. 2012.

NEGRÃO, F. *Desenvolvimento Habitacional Brasileiro*: indicadores e fatores determinantes do período pós-Real. Dissertação de Mestrado em Economia Política. Pontifica Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001

OVANDO JR., A Política habitacional: erro genético. *Centro Científico Conhecer*. Enciclopédia Biosfera, vol.5, n.8. Goiânia, 2009. Disponível em: <<http://www.conhecer.org.br/enciclop/enciclop.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2012

PARADA FILHO, A. G. (coord.). *CRI – Certificados de Recebíveis Imobiliários*. Disponível em:<http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=mtvm_recebiveisimob>. Acesso em: 25 fev. 2012

RODRIGUES, L. B. P. *Crédito para habitação no Brasil*: Histórico e Desafios. Dissertação de Mestrado em Economia Política. Pontifica Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique*, São Paulo, n. 20, p.4-5, mar. 2009. Disponível em: <http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/armadilhas_do_pacote_cc.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2012

ROSSBACH, A. C. M. C. *Financiamento habitacional no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Economia Política. Pontifica Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

SANTOS, C. M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil*: 1964/1998. Texto para Discussão do IPEA, n.654, 30 p. Brasília: IPEA, jul.1999 Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

SCAGLIONE, L. R. T. *A crise do SFH e a necessidade de reordenação do financiamento do setor imobiliário*. Dissertação de Mestrado em Economia de Empresas. Fundação Getúlio Vargas - FGV, São Paulo, 1993.

SCAGLIUSI, F. L.; BONDUKI, N. G. Habitação para os anos 90? Uma nova política habitacional. *Au: Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo. n. 33, p.58-77, dez. – jan. 1991.

SEPURB. *Política nacional de habitação*. Brasília: 1996.

SEPURB. *Política de habitação: ações do governo federal jan./95 a jun./98*. Brasília: 1998.

SILVA, J. P.; SANTOS, L. E. N.; RODRIGUES, L. P. *Política Habitacional de Interesse Social: Uma análise das metas implícitas e explícitas do Programa Minha Casa Minha Vida*. 2010. Disponível em: <<http://200.251.138.109:8001/artigosaprovados/7.11.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

SIMONSEN, M. H. Poupança e crescimento econômico: o caso brasileiro. *Ensaio Econômico*. EPGE, n.178, 1991.

TASCHNER, S. P. Favelas e Cortiços no Brasil: retrospectivas e perspectivas. *Cadernos de Pesquisa do LAP*. Série Habitação Popular, n. 21, set. - out. São Paulo, FAU-USP, 1997

TRIANA FILHO, A. *Habitação popular no Brasil: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais*. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. UNB - FAU Brasília, 2006.