

VIVIANE ROSA FERNANDES

INTERVENÇÃO DO ESTADO NO SEGMENTO HABITACIONAL

Monografia apresentada à disciplina Trabalho de Fim de Curso como requisito parcial à conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Mariano de Matos Macedo

CURITIBA

2011

TERMO DE APROVAÇÃO

VIVIANE ROSA FERNANDES

INTERVENÇÃO DO ESTADO NO SEGMENTO HABITACIONAL

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:


Orientador:



Prof. Dr. Mariano de Matos Macedo
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR



Prof. Adilson Antonio Volpi
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR



Prof. Dr. Igor Zanoni Constant Carneiro Leão
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Curitiba, 22 de dezembro de 2011

RESUMO

O Trabalho aborda a questão da intervenção do Estado nas políticas habitacionais ao longo do tempo. Inicialmente, apresenta uma descrição dos programas habitacionais, com vistas à redução do déficit habitacional no Brasil, seguido de um breve histórico do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), assim como faz uma retrospectiva dos planos e programas implantados, suas regras e origens dos recursos. Também mostra a metodologia utilizada para o cálculo do déficit habitacional, pela Fundação João Pinheiro, Órgão vinculado ao Ministério das Cidades e o cenário atual, com as mudanças ocorridas. O trabalho conclui que o próprio mercado não consegue dar conta de regular esse segmento que tem suas peculiaridades, para tanto a intervenção governamental faz-se necessária, tanto para que os recursos cheguem aos mais necessitados, promovendo um aumento de bem-estar, com transbordamentos positivos em toda economia quanto para dar segurança jurídica para os investidores.

Palavras chave: intervenção do Estado, políticas habitacionais, déficit habitacional, Sistema Financeiro de Habitação.

ABSTRACT

The work addresses the issue of state intervention in housing policies over time. Initially, it presents a description of housing programs, in order to reduce the housing deficit in Brazil, followed by a brief history of the Housing Finance System (SFH), as does a retrospective of plans and programs in place, its rules and sources of funds . It also shows the methodology used to calculate the housing deficit, the João Pinheiro Foundation, an agency of the Ministry of Cities and the current scenario, with the changes. The paper concludes that the market itself can not account for this regular segment that has its peculiarities, both for government intervention is necessary, both so that resources reach those most in need, promoting an increase in welfare, with overflow positive throughout the economy and to provide legal certainty for investors.

Keywords: state intervention, housing policies, housing shortage, the Housing Finance System.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Ivo e Alice, pelo amplo e presente apoio recebidos.

Ao meu companheiro Benevaldo e aos meus filhos, Clayton e Carol, por estarem ao meu lado, pelos incentivos, paciência, força e confiança em mim depositada.

Aos meus colegas da Caixa Econômica, que sempre me incentivaram.

Aos meus amigos, irmãos pelo apoio e motivação recebida.

Aos meus professores do Curso de Ciências Econômicas da UFPR e ao meu orientador Mariano de Matos Macedo, pela paciência, apoio, orientação e incentivo recebido.

Aos funcionários do Departamento e da Coordenação, pelo apoio prestado.

LISTA DE SIGLAS

ABC – Academia Brasileira de Ciências
ABECIP – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
BACEN – Banco Central do Brasil
BNH – Banco Nacional de Habitação
CADMUT – Cadastro Nacional de Mutuários
CEF – Caixa Econômica Federal
CMN – Conselho Monetário Nacional
CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários
DI – Desenvolvimento Institucional
FAD – Fundo de Assistência ao Desempregado
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FAS – Fundo de Ação Social
FCP- Fundação da Casa Popular
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FINSOCIAL – Contribuição de Fim Social
FJP – Fundação João Pinheiro
HBB – Habitar Brasil BID
HIS – Habitação de Interesse Social
IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários
IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciais
IAPE – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Estivadores
IAPETEC – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Condutores de Veículos e Empregados de Empresas de Petróleo
IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano

OGU- Orçamento Geral da União
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PCS – Programa Crédito Solidário
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PRONATH – Programa Nacional da Habitação
RIDE – Região Integrada do Distrito Federal e Entorno
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SFI – Sistema Financeiro Imobiliário
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UAS – Urbanização de Assentamentos Subnormais

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – UNIDADES FINANCIADAS PELO SFH 1964 - 2004.....	20
GRÁFICO 2 – DÉFICIT HABITACIONAL POR REGIÃO – BRASIL - 2008.....	46
GRÁFICO 3 – SALDO DE CRÉDITO HABITACIONAL – R\$ BILHÕES.....	49
GRÁFICO 4 – CRÉDITO HABITACIONAL/PIB – 2008.....	61

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ENQUADRAMENTO TAXA DE JUROS PÓS – CARTA SBPE.....	35
TABELA 2 – ENQUADRAMENTO TAXA DE JUROS PRÉ – CARTA SBPE.....	36
TABELA 3 – DEFICIT HABITACIONAL E PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMÍCIOS PERMANENTES POR REGIÃO- BRASIL 2008.....	45
TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO DEFICIT HABITACIONAL URBANO POR FAIXAS DE RENDA MÉDIA FAMILIAR MENSAL.....	47
TABELA 5: FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO RECURSOS FGTS E SBPE 2008 – 2011.....	51
TABELA 6: PLANOS HABITACIONAIS IMPLANTADOS A PARTIR DE 2000.....	54

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 POLÍTICAS E PLANOS HABITACIONAIS: ASPECTOS HISTÓRICOS E ATUAIS.....	13
2.1 INSTITUTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES	13
2.2 FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR	15
2.3 O SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO E O BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (BNH).....	16
2.4 SISTEMA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO.....	21
2.5 PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL	25
2.6 HABITAR BRASIL BID	26
2.7 PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO.....	27
2.8 SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE POPULAR.....	28
2.9 PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO.....	29
2.10 CARTA DE CRÉDITO COM RECURSOS DO FGTS.....	32
2.11 CARTA DE CRÉDITO COM RECURSOS DO SISTEMA BRASILEIRO DE POUPANÇA E EMPRÉSTIMOS.....	34
2.12 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	36
2.1.1 Origem dos recursos das diversas linhas de financiamentos.....	37
2.1.1.1 Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos - SBPE.....	37
2.1.1.2 Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.....	38
2.1.1.3 Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.....	39
2.1.1.4 Recursos do Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI.....	39
3 METODOLOGIA DE MENSURAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL.....	40
3.1 DÉFICIT HABITACIONAL.....	41
3.1.1 Déficit habitacional <i>versus</i> domicílios vagos.....	43
3.2 INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS.....	44
3.3 QUANTIFICAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL – DADOS ESTATÍSTICOS..	45
4 HABITAÇÃO – NOVO CENÁRIO.....	48
4.1 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO.....	52
5 PORQUE O ESTADO PRECISA FAZER POLÍTICA HABITACIONAL.....	55
6 CONCLUSÃO.....	62

1 INTRODUÇÃO

A provisão da habitação poderia perfeitamente dar-se através do aluguel de um imóvel, mas a questão "casa própria" soa para os brasileiros como algo muito maior do que uma necessidade, ou seja, é uma conquista, um porto seguro, um futuro mais tranqüilo e ainda que não seja possível adquirir um imóvel à vista, o financiamento é uma alternativa razoável.

O produto habitação possui um alto valor de oferta, o que faz com que uma família tenha que poupar uma expressiva parcela da sua renda mensal por um longo período de tempo, indicando um importante papel desempenhado pelo mercado financeiro para o desenvolvimento habitacional. Uma família que não possui recursos suficientes para adquirir a casa própria, mas possui renda esperada suficiente, pode antecipar a compra de sua residência através de um financiamento, pagando uma determinada taxa de juros. (GEIST, 2008, p. 15)

Mas existem situações em que nem mesmo o financiamento é possível, pois para tanto é exigido idoneidade cadastral, comprovação de renda, idade máxima, entre outras exigências e o resultado disso é que pessoas sem ter onde morar improvisam um "teto" em terrenos irregulares, sem infraestrutura adequada, resultando em mocambos, favelas e barracos, nada incomum nas grandes cidades brasileiras.

Para o financiamento habitacional, o Brasil conta com dois sistemas: o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado em 1964 que capta recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O segundo, Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), foi criado em 1997 em complementação ao SFH, sendo a principal fonte de recursos, grandes investidores institucionais, com ativos como fundos de pensão, fundos de renda fixa, companhias seguradoras e bancos de investimentos.

Ainda que possua linhas de crédito para habitação, a dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional impressiona. Segundo dados apresentados pelo Ministério das Cidades – Brasil (2009), com dados da Pesquisa Nacional por amostra de domicílios (PNAD) de 2005 processados pela Fundação João Pinheiro, o

déficit habitacional brasileiro é de 7,9 milhões de moradias em todo o país, correspondente a 14,9% do total de domicílios. As maiores concentrações, em números absolutos, estão no Sudeste e no Nordeste, com déficit habitacional total de 2,9 e 2,7 milhões de domicílios, respectivamente. Em termos relativos, os maiores percentuais estão no Norte (22,9%) e Nordeste (20,6%). O déficit habitacional urbano é de 6,4 milhões de domicílios e o rural é próximo de 1,5 milhão, com destaque para o Nordeste, cuja demanda se aproxima de 900 mil novas unidades habitacionais, e para o Norte, em que esse número chega a aproximadamente 236 mil. Na composição do déficit, chama atenção o ônus excessivo com aluguel, estando nesta situação 29% dos domicílios urbanos do Brasil – sendo as taxas mais altas observadas no Sudeste (37,3%) e no Centro-Oeste (36,7%).(IPEA, 2011, p.6)

Considerando a relevância do tema proposto, o presente trabalho tem por meta principal demonstrar a evolução das políticas habitacionais no Brasil, implantadas a fim de mitigar o tão expressivo déficit habitacional, com foco nos financiamentos disponíveis, tendo como meta a reflexão do seguinte questionamento: porque o Estado precisa fazer política habitacional?

Para o alcance deste objetivo, o trabalho está estruturado em seis capítulos sendo que no próximo, serão apresentados os aspectos históricos das políticas habitacionais, a trajetória do SFH, considerado um marco no setor habitacional brasileiro, assim como a origem dos recursos destinados a cada linha de financiamento.

No terceiro capítulo, a abordagem será a respeito da metodologia utilizada para cálculo do déficit habitacional, já que esta possui algumas especificidades. Metodologia esta desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, a fim de melhor de adequar à realidade brasileira.

No capítulo quarto, será mostrada a evolução dos financiamentos no Brasil, os pontos principais, destacando como eram e como ficaram atualmente, dentro de um novo contexto.

A intervenção governamental no segmento de habitação, será o tema do capítulo quinto, sendo esta sessão da monografia, de natureza mais teórica.

No capítulo sexto, por fim, serão feitas as considerações finais e conclusão do trabalho.

2 POLÍTICAS E PLANOS HABITACIONAIS: ASPECTOS HISTÓRICOS E ATUAIS

As políticas e planos voltados à habitação tiveram várias mudanças, adaptações e "inovações" ao longo do tempo. A seguir será feito um retrospecto dos principais programas, os quais surgiram, ainda que com certa timidez a partir da década de 30 e seguiram em evolução nos dias atuais.

2.1 INSTITUTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES

Conforme estudo da autora Marta Ferreira Santos Farrah (1983, citado por GAWRYSZEWSKI, 1996, p. 130), os primeiros Institutos a serem organizados, na década de 30, incluíam as categorias profissionais mais organizadas politicamente (marítimos e bancários, entre outras), cujo poder de pressão se fez sentir sobre o Estado. Entretanto, a extensão dos direitos sociais não se limitou a responder a essas pressões, já que o Estado antecipou-se às reivindicações das categorias mais heterogêneas e de pouca organização política, criando diversos Institutos, sendo o IAPI o caso mais nítido.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões constituíram-se como um dos mais importantes braços da política varguista de cooptação da classe trabalhadora. Organizado por categorias dos bancários, dos comerciários, dos marítimos, etc. os IAPs acabaram atuando também na área habitacional, um claro desvio de seus objetivos originais. Essa atuação nunca chegou de fato a ganhar a dimensão necessária para resolver o problema habitacional da população em geral, pois tinha uma abrangência restrita ao atender apenas os trabalhadores sindicalizados, uma

distorção autoritária do Estado de Bem-Estar Social que não foi sanada nem mesmo após a democratização do pós-guerra. (BONDUKI, 2004).

Embora tenham sido as primeiras instituições públicas de envergadura a tratar da questão habitacional, os IAPs sempre relegaram essa atividade a um segundo plano em relação às suas finalidades principais, ou seja, proporcionar benefícios previdenciários e assistência médica.

Bonduki (1998 p.101) explica que a habitação sempre apareceu de maneira ambígua entre as finalidades dos IAPs: ora como importante objetivo, ligado à seguridade social, ora como mero instrumento de capitalização de recursos captados, e portanto, desprovido de fins sociais. Essa ambiguidade tornou-se um entrave à formulação de uma política consistente de habitação social.

Entre 1933 e 1938 foram criados seis IAPs: IAPM (marítimos), IAPB (bancários), IAPC (comerciários), IAPI (industriários) IAPETEC (condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo) e IAPE (estivadores).

Em que pese a ausência de uniformidade na atuação dos IAPs, cada qual atuando dentro das suas normas e instruções específicas, as operações imobiliárias do IAPI, baseada em três planos, foram gradativamente adotadas pelos demais institutos. Os planos eram os seguintes:

Plano A: locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com o objetivo de proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo a remuneração mínima do capital investido.

Plano B: financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio.

Plano C: empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente, no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas.

No período da ditadura militar os investimentos no Plano C foram relativamente maiores, enquanto que no período de 1945 a 1950, deu-se maior prioridade à habitação social (planos A e B do IAPs e criação da Fundação da Casa Popular).

2.2 FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

A Fundação da Casa Popular, criada durante o Governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), foi o primeiro Órgão Federal destinado a provisão habitacional de baixa renda no Brasil.

Foi instituída com o objetivo de enfrentar o problema da moradia de forma mais decisiva e centralizada do que os diversos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensão, assim como era uma opção para o problema da habitação, pois até então, a moradia de aluguel era a opção mais coerente para o trabalhador de renda mínima, pois se entendia que a provisão habitacional deveria ser um serviço prestado à comunidade pelo Estado, dado que estes trabalhadores não teriam como adquirir uma casa própria sem que grande parte da construção fosse subsidiada.

No período de implantação da FCP (1946-48) verifica-se uma ênfase no caráter pacificador da habitação popular e ela representava a primeira tentativa de implementação de uma política habitacional nacional, mas contando com um capital inicial pouco expressivo, e sem uma fonte de recursos contínua, devido a uma distorção no seu projeto inicial e a forma de financiamento empregada, ou seja, financiamentos a longo prazo e juros baixos, com prestações fixas, a Casa Popular teve uma participação pouco representativa na provisão habitacional do país, quase 17.000 unidades em toda a sua existência, que durou de 1946 a 1964. (MANOEL, 1998).

Segundo estudo de Melo (1990), a trajetória da Fundação da Casa Popular revela um declínio paulatino e acentuado no que se refere a seus objetivos, recursos e operações. Os seus objetivos iniciais comportavam o financiamento de obras urbanísticas de abastecimento d'água, esgotos, suprimento de energia elétrica e assistência social, como também da indústria de materiais de construção, quando houvesse falhas no mercado, e de construções de casas populares de iniciativa ou responsabilidade individuais, municipais ou de empresas, destinadas à venda ou locação aos trabalhadores, sem objetivos de lucro, e a realização de estudos e pesquisas sobre métodos e processos para o barateamento de construção, sobre os

tipos de habitação adaptados às especificidades regionais quanto ao clima e processos construtivos, etc.

Quanto à fonte de recursos, optou-se por uma contribuição obrigatória de 1% sobre o valor do imóvel adquirido, qualquer que fosse a forma jurídica da aquisição, recolhido juntamente com o imposto de transmissão, de valor igual ou superior a Cr\$ 100.000,00 (Decreto-Lei nº 9.777/46). Este dispositivo revelou-se de difícil implantação.

Em meio às suas desventuras, no governo Jânio Quadros ensaiou-se um plano de grande envergadura que envolvia a criação do Instituto Brasileiro da Habitação e correspondente extinção da Fundação da Casa Popular.

Com a renúncia do presidente, esse plano não teve continuidade e na tentativa de mudança, a partir de uma perspectiva reformista é ensaiada com o plano promovido pelo Ministério do Trabalho, tendo à frente o ministro Franco Montoro, anunciado em termos de *"fazer de cada proletário um proprietário"*. Preconizava-se uma ação descentralizada de todos os órgãos atuantes na área habitacional com recursos externos, o que, no entanto, não teve continuidade com a saída do ministro. (MELO, 1990 p. 56-57).

A situação torna-se insustentável, quando o Estado reformula as políticas habitacionais e cria, em 1964, o Sistema Financeiro da Habitação, uma revolução, em vista dos planos em vigência até então.

2.3 O SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO E O BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO

Através da Lei 4.380 de 21 de março de 1964, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que também criou a correção monetária nos contratos imobiliários, o Banco Nacional da Habitação (BNH) e as Sociedades de Créditos Imobiliários. O SFH nasceu da necessidade de incrementar o desenvolvimento habitacional no Brasil e da necessidade, mais premente ainda, de quebrar um dos mais complexos direitos do trabalhador nos anos sessenta, chamado de direito à estabilidade.

O SFH é um segmento especializado do Sistema Financeiro Nacional criado no contexto das reformas bancária e de mercado de capitais, que instituiu a correção monetária e o BNH, que se tornou o órgão central orientando e disciplinando a habitação no país, que vivia em um contexto de extrema insatisfação social e de desordem econômica e política. (BACEN, 2011)

O sucesso do SFH no Brasil, desde sua estruturação em bases mais exequíveis, em 1968, até 1980, quando entra em grave crise, se deveu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas. (MARICATO, 1987, p.30)

O Banco Nacional da Habitação foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava rapidamente, buscava o apoio das massas populares urbanas, baseado nas políticas populistas, e em paralelo tinha como objetivo criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer.

Entre os objetivos do BNH estavam o estímulo na construção de moradias populares, financiamento da aquisição da casa própria, melhoria do padrão internacional e do ambiente, eliminação das favelas, aumento do investimento da indústria de construção civil e estímulo a poupança privada e o investimento. (RODRIGUES, 1998, p. 57)

O BNH foi criado com o objetivo de dinamizar a economia e garantir o apoio político da massa desabrigada. Estima-se que o BNH foi responsável, até o período da sua extinção (1986) por 25% das unidades habitacionais construídas no país. Os investimentos em saneamento, eletricidade, pavimentação e estradas fazem parte da história do órgão. (MEDEIROS, 2011, p. 1)

Pouco depois da criação do BNH, o governo brasileiro sancionou a Lei 5107/66 que criou o FGTS. O sistema previa desde a arrecadação de recursos, o empréstimo para a compra de imóveis, o retorno desse empréstimo, até a reaplicação desse dinheiro. Tudo com atualização monetária por índices idênticos.

A concessão de crédito era com fontes próprias de recursos e a captação dava-se a partir de dois instrumentos: as cadernetas de poupança e o FGTS.

No período entre 1970 e 1980, os recursos do BNH ficaram escassos, tendo em vista, principalmente, a inadimplência dos mutuários já contemplados com a casa própria e a diminuição dos recursos oriundos do FGTS, devido ao aumento do desemprego e a retirada dos fundos por parte dos trabalhadores que ficaram desempregados.

Segundo Rodrigues (1998), discute-se a crise ou falência do BNH, quando em 1986, este é extinto e suas atribuições e recursos passam para a Caixa Econômica Federal (CEF), que "herdou" uma inadimplência de Cz\$ 4,5 bilhões das sociedades de créditos imobiliários (cadernetas de poupança), cooperativas habitacionais, bancos comerciais e associações de poupança e empréstimos. Assim o BNH deixa após 22 anos de existência, um grande déficit habitacional e uma carência de recursos para produzir novas unidades.

Com a extinção do BNH, suas atribuições foram pulverizadas e distribuídas entre o então Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (BACEN) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Ao MDU coube a competência para a formulação de propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano; ao CMN coube exercer as funções de Órgão Central do Sistema, orientando, disciplinando e controlando o SFH; ao BACEN foram transferidas as atividades de fiscalização das instituições financeiras que integravam o SFH e a elaboração de normas pertinentes aos depósitos de poupança e a CEF à administração do passivo, ativo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis do BNH, bem como, a gestão do FGTS.

Na extinção do BNH, em 1986, em meio à crise econômica dos anos 80, a área de habitação passou por um período de desarticulação e desestruturação. A tentativa de reversão deste quadro inicia em 1991, com a criação do Programa Nacional da Habitação (PRONATH), vinculado ao Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). Em abril de 1993, numa iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia, por intermédio da Academia Brasileira de Ciências (ABC), foi promovido um amplo debate sobre a pesquisa habitacional no País. Emergiu, como conclusão desta discussão, a necessidade de implementação de um Programa de Tecnologia de Habitação. Assim, em 1994 a Diretoria Executiva da FINEP aprovou o HABITARE, que é um Programa

criado para contribuir para o avanço do conhecimento no campo da tecnologia do ambiente construído, apoiando pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação, visando o atendimento das necessidades de modernização do setor de habitação e contribuir para o atendimento das necessidades habitacionais do país. (HABITARE, 2011).

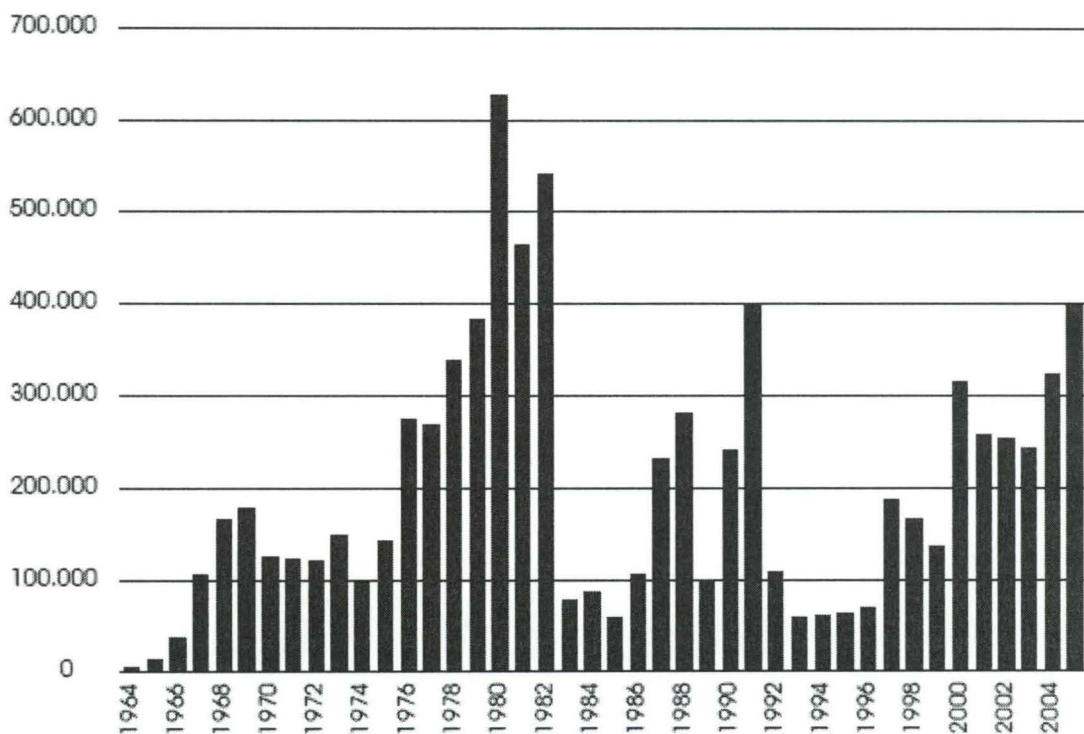
Embora o SFH tenha financiado, desde sua criação, cerca de 6 milhões de unidades residenciais, a partir de meados da década de 80 ficaram claras as dificuldades daquele sistema, nos moldes em que estava desenhado. O número de unidades financiadas nos anos passados foi, em média, muito inferior a 100 mil por ano, enquanto a demanda por novas moradias era estimada em 1 milhão de unidades residenciais por ano. (ABECIP, 2011)

Segundo estudo da Fundação Getulio Vargas (FGV Projetos, 2007, p.11), a dificuldade de recuperação do SFH está em grande parte relacionada a características intrínsecas ao próprio sistema, que vão além das políticas inconsistentes do final dos anos 80, da instabilidade macroeconômica ou do patamar da taxa de juros. A captação de recursos de curto prazo para a concessão de empréstimos de duração mais longa é um fator de instabilidade.

Sendo assim, era necessária a criação de um sistema mais eficiente, menos burocrático, que atendesse as necessidades, tanto dos compradores quanto dos investidores, e é fato de que o SFH não obteve sucesso em destinar recursos à população de baixa renda, pelas próprias limitações de renda dessa parcela da sociedade. Os grupos de renda inferior necessitavam de uma política específica para suprir suas necessidades habitacionais. (FGV PROJETOS, 2007)

O gráfico 1 mostra a quantidade de unidades financiadas pelo SFH, desde sua implantação:

Gráfico 1: UNIDADES FINANCIADAS PELO SFH, 1964 – 2004



Fonte: SFH - Caixa Econômica Federal e Banco Central do Brasil

Elaboração: FGV Projetos, 2007

O gráfico acima ilustra os resultados obtidos através dos financiamentos do SFH, com períodos de baixa e de alta, como entre 1979 e 1982, mas nos anos 80, devido a fatores internos e externos, como a hiperinflação, os repetidos planos econômicos fracassados, as mudanças políticas e as novas reivindicações da sociedade. (SANTOS, 2008, p. 29)

Diante deste contexto, o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) veio como uma evolução do SFH, com melhorias que serão exibidas na próxima sessão.

2.4 SISTEMA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO

Criado a partir da Lei 9.514/97, o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) tem por finalidade promover o financiamento imobiliário em geral, segundo condições compatíveis com as da formação dos respectivos fundos. Podem operar no SFI as caixas econômicas, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos com carteira de crédito imobiliário, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo, as companhias hipotecárias e, a critério do Conselho Monetário Nacional - CMN, outras entidades.

As companhias securitizadoras de créditos imobiliários, instituições não financeiras constituídas sob a forma de sociedade por ações, terão por finalidade a aquisição e securitização desses créditos e a emissão e colocação, no mercado financeiro, de Certificados de Recebíveis Imobiliários, podendo emitir outros títulos de crédito, realizar negócios e prestar serviços compatíveis com as suas atividades.

O modelo institucional do SFI foi concebido segundo diretrizes da economia de mercado, desregulamentação desestatização de atividades e desoneração dos cofres públicos, isto é, as operações do SFI são efetuadas segundo as condições de mercado e sua implementação independe de qualquer regulamentação governamental, não envolvendo a aplicação de quaisquer recursos provenientes dos cofres públicos.

As operações de financiamento imobiliário serão livremente efetuadas pelas entidades autorizadas a operar no SFI, segundo condições de mercado e observadas as prescrições legais. Nas operações, poderão ser empregados recursos provenientes da captação nos mercados financeiro e de valores mobiliários, de acordo com a legislação pertinente e serão livremente pactuadas pelas partes, observadas as seguintes condições essenciais:

- I - reposição integral do valor emprestado e respectivo reajuste;
- II - remuneração do capital emprestado às taxas convencionadas no contrato;
- III - capitalização dos juros;

IV - contratação, pelos tomadores de financiamento, de seguros contra os riscos de morte e invalidez permanente.

As operações de comercialização de imóveis, com pagamento parcelado, de arrendamento mercantil de imóveis e de financiamento imobiliário em geral poderão ser pactuadas nas mesmas condições permitidas para as entidades autorizadas a operar no SFI. (Lei 10.931/04).

Na alienação de unidades em edificação sob o regime da Lei 4.591/64, a critério do adquirente e mediante informação obrigatória do incorporador, poderá ser contratado seguro que garanta o ressarcimento ao adquirente das quantias por este pagas, na hipótese de inadimplemento do incorporador ou construtor quanto à entrega da obra.

Está autorizado pelo SFI a emissão do Certificado de Recebíveis Imobiliários - CRI que é um título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários e constitui promessa de pagamento em dinheiro. O CRI é de emissão exclusiva das companhias securitizadoras. E tem as seguintes características:

- I - nome da companhia emitente;
- II - número de ordem, local e data de emissão;
- III - denominação "Certificado de Recebíveis Imobiliários";
- IV - forma escritural;
- V - nome do titular;
- VI - valor nominal;
- VII - data de pagamento ou, se emitido para pagamento parcelado, discriminação dos valores e das datas de pagamento das diversas parcelas;
- VIII - taxa de juros, fixa ou flutuante, e datas de sua exigibilidade, admitida a capitalização;
- IX - cláusula de reajuste, observada a legislação pertinente;
- X - lugar de pagamento;
- XI - identificação do Termo de Securitização de Créditos que lhe tenha dado origem.

O registro e a negociação do CRI far-se-ão por meio de sistemas centralizados de custódia e liquidação financeira de títulos privados e poderá ter, conforme dispuser

o Termo de Securitização de Créditos, garantia flutuante, que lhe assegurará privilégio geral sobre o ativo da companhia securitizadora, mas não impedirá a negociação dos bens que compõem esse ativo.

A securitização de créditos imobiliários é a operação pela qual tais créditos são expressamente vinculados à emissão de uma série de títulos de crédito, mediante Termo de Securitização de Créditos, lavrado por uma companhia securitizadora, do qual constarão os seguintes elementos:

I - a identificação do devedor e o valor nominal de cada crédito que lastreie a emissão, com a individualização do imóvel a que esteja vinculado e a indicação do Cartório de Registro de Imóveis em que esteja registrado e respectiva matrícula, bem como a indicação do ato pelo qual o crédito foi cedido; (Lei 10.931/04)

II - a identificação dos títulos emitidos;

III - a constituição de outras garantias de resgate dos títulos da série emitida, se for o caso.

Será permitida a securitização de créditos oriundos da alienação de unidades em edificação sob regime de incorporação nos moldes da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

A companhia securitizadora poderá instituir regime fiduciário sobre créditos imobiliários, a fim de lastrear a emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários, sendo agente fiduciário uma instituição financeira ou companhia autorizada para esse fim pelo Bacen e beneficiários os adquirentes dos títulos lastreados nos recebíveis objeto desse regime.

O regime fiduciário será instituído mediante declaração unilateral da companhia securitizadora no contexto do Termo de Securitização de Créditos, que, além de conter os elementos de que trata o art. 8º, submeter-se-á às seguintes condições:

I - a constituição do regime fiduciário sobre os créditos que lastreiem a emissão;

II - a constituição de patrimônio separado, integrado pela totalidade dos créditos submetidos ao regime fiduciário que lastreiem a emissão;

III - a afetação dos créditos como lastro da emissão da respectiva série de títulos;

IV - a nomeação do agente fiduciário, com a definição de seus deveres, responsabilidades e remuneração, bem como as hipóteses, condições e forma de sua destituição ou substituição e as demais condições de sua atuação;

V - a forma de liquidação do patrimônio separado.

O Termo de Securitização de Créditos, em que seja instituído o regime fiduciário, será averbado nos Registros de Imóveis em que estejam matriculados os respectivos imóveis.

As operações de financiamento imobiliário em geral poderão ser garantidas por:

I - hipoteca;

II - cessão fiduciária de direitos creditórios decorrentes de contratos de alienação de imóveis;

III - caução de direitos creditórios ou aquisitivos decorrentes de contratos de venda ou promessa de venda de imóveis;

IV - alienação fiduciária de coisa imóvel.

As garantias a que se referem os incisos II, III e IV deste artigo constituem direito real sobre os respectivos objetos.

Aplicam-se à caução dos direitos creditórios a que se refere o inciso III deste artigo as disposições dos arts. 789 a 795 do Código Civil.

As operações do SFI que envolvam locação poderão ser garantidas suplementarmente por anticrese.

O contrato de cessão fiduciária em garantia opera a transferência ao credor da titularidade dos créditos cedidos, até a liquidação da dívida garantida, e conterà, além de outros elementos, os seguintes:

I - o total da dívida ou sua estimativa;

II - o local, a data e a forma de pagamento;

III - a taxa de juros;

IV - a identificação dos direitos creditórios objeto da cessão fiduciária.

Ao credor fiduciário compete o direito de:

I - conservar e recuperar a posse dos títulos representativos dos créditos cedidos, contra qualquer detentor, inclusive o próprio cedente;

II - promover a intimação dos devedores que não paguem ao cedente, enquanto durar a cessão fiduciária;

III - usar das ações, recursos e execuções, judiciais e extrajudiciais, para receber os créditos cedidos e exercer os demais direitos conferidos ao cedente no contrato de alienação do imóvel;

IV - receber diretamente dos devedores os créditos cedidos fiduciariamente.

2.5 PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 1999, tem por objetivo propiciar moradia à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. O PAR é uma operação de aquisição de empreendimentos novos, a serem construídos, em construção ou a recuperar/reformar.

As unidades habitacionais dos empreendimentos adquiridos se destinam à oferta de moradias, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra, às pessoas físicas enquadradas no Programa.

São diretrizes do programa o fomento à oferta de unidades habitacionais e à melhoria das condições do estoque de imóveis existentes, a promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas, a intervenção em áreas objeto de Planos Diretores, a criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, o aproveitamento de imóveis públicos ociosos em áreas de interesse habitacional e o atendimento aos idosos e portadores de deficiência física. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011)

O Programa é operado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado exclusivamente para aplicação no PAR, composto com recursos onerosos provenientes de empréstimo junto ao FGTS e recursos não onerosos provenientes dos fundos FAS, FINSOCIAL, FDS e PROTECH e da rentabilidade das disponibilidades do FAR.

Os destinatários finais do programa são famílias com renda mensal de até R\$1.800,00 (um mil e oitocentos reais). No caso de profissionais da área de segurança

pública, especialmente os policiais civis e militares, admite-se renda mensal de até R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais).

2.6 HABITAR BRASIL BID

O Habitar Brasil/BID (HBB) foi criado pelo Governo Federal, em fevereiro de 2000, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e financia Estados e municípios, com o objetivo de capacitar os administradores locais a resolverem os problemas habitacionais da população com renda de zero a três salários mínimos. Assegura recursos financeiros para implementar projetos integrados, que atendam todas as necessidades básicas dessas famílias, transformando favelas e construções improvisadas em bairros residenciais dignos.

O Programa HABITAR BRASIL BID ficou formatado com os seguintes objetivos:

- contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente aquelas com renda mensal de até 3 salários mínimos, que residem em assentamentos subnormais, localizados em Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de Estados;

- estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas, inclusive as institucionais, que os originam;

- aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infraestrutura urbana do país.

Para atingir esses objetivos, o Programa foi dividido em dois subprogramas, cujas ações são interdependentes e de execução simultânea:

- Subprograma de Desenvolvimento Institucional – DI, com objetivo de capacitar as prefeituras em todos os aspectos pertinentes à gestão do setor habitacional urbano, e desenvolver ações de capacitação e estudos setoriais de interesse do âmbito da política nacional.

- Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS, que trata da implantação e execução de projetos integrados para urbanização de assentamentos subnormais.

No Brasil há milhões de pessoas morando em áreas subnormais, que podem ser definidas como áreas onde não há oferta de serviços de água, esgoto ou energia elétrica, com o agravante, muitas vezes, de se tratarem de moradias inadequadas, como barracos e palafitas em beira de morros e rios, muitas vezes expondo a população a riscos de alagamentos e deslizamentos de terra.

O programa HBB foi pioneiro no destaque e relevância para o componente social. A participação ativa da comunidade local, desde o planejamento da proposta até a conclusão da execução física das obras e um ano após sua ocupação é ponto basilar para o sucesso da intervenção. Para tanto, são executados projetos de apoio, orientação e mobilização da comunidade, de capacitação profissional, de geração de trabalho e renda, de educação sanitária e ambiental. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011)

2.7 PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades coordenou a elaboração do Plano Nacional de Habitação - PlanHab, um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação - PNH, previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

O processo participativo foi um dos pilares constitutivos do PlanHab. Em sua elaboração, a Secretaria Nacional de Habitação buscou consolidar um amplo pacto nacional para a garantia do direito à moradia digna. Após a finalização da consultoria do Consórcio PlanHab, formado para a elaboração do plano, um conjunto de mudanças no cenário nacional impactou diretamente o setor habitacional.

As mudanças estruturais verificadas no cenário macroeconômico brasileiro, como a melhoria de renda da população, as ações implementadas pelo Governo Federal para mitigar os efeitos da crise financeira internacional (2008) na economia doméstica e a elevação importante no volume de crédito e dos investimentos no setor habitacional desenharam um cenário propício para o sucesso de uma política habitacional de longo prazo, especialmente voltada para a baixa renda.

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 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 PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro. (SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010)

2.8 SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, responsável pela quase totalidade do déficit habitacional do País.

Além disso, esse Sistema centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, sendo integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério das Cidades, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho das Cidades, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e

Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

(MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

2.9 PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO

O Programa Crédito Solidário (PCS) tem como objetivo o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

Participantes e atribuições: Ministério das Cidades; Gestor das Aplicações dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, com a atribuição de implementar, monitorar e avaliar o Programa Crédito Solidário.

Caixa Econômica Federal – CAIXA; Agente Operador dos recursos do FDS, acompanha, fiscaliza e controla os financiamentos.

População; Na qualidade de Beneficiários Finais, contratantes do financiamento junto ao Agente Financeiro e responsáveis pelo cumprimento das responsabilidades inerentes à concessão do crédito.

Cooperativas habitacionais ou mistas, Associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos; na qualidade de Agentes Proponentes, responsáveis pela formulação e apresentação dos projetos a serem financiados bem como da assistência necessária à realização das obras e serviços decorrentes.

Beneficiários do Programa:

As Famílias organizadas de forma associativa com renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00. Também poderão participar famílias com renda bruta mensal entre R\$ 1.125,01 e R\$ 1.900,00, limitadas a:

a) 10% (dez por cento) da composição do grupo associativo ou;
b) 35% (trinta e cinco por cento) de composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas em municípios integrantes de regiões metropolitanas.

Idosos acima de 60 anos, na cota correspondente em até 5% do número de unidades do empreendimento. Quando o percentual for menor que uma unidade habitacional, poderá ser financiada uma unidade.

É vedada a participação de famílias que:

a) Sejam titulares de financiamento habitacional ativo obtido com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS ou nas condições do Sistema Financeiro da Habitação - SFH;

b) Tenham sido beneficiadas pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, ou quaisquer programas de subsídio habitacional de caráter federal, exceto quando houver composição de subsídio federal, através de programas habitacionais, inclusive o PSH, com recursos liberados pelo Programa Crédito Solidário para as famílias beneficiadas pelo Programa e;

c) Sejam proprietários ou promitentes compradores de imóvel residencial, ressalvada a modalidade conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional.

As operações contratadas no âmbito do Programa Crédito Solidário serão incluídas no Cadastro Nacional de Mutuários – CADMUT, com vistas a não concessão de mais de um financiamento/subsídio ao mesmo adquirente.

Pode ser financiado aquisição de terreno e material de construção, com respectivas despesas de legalização, obras e serviços que resultem em unidade habitacional, assim como construção em terreno próprio ou de terceiros e financiamento de material de construção, obras e serviços de edificação para construção em terreno próprio do beneficiário final, que resulte em unidade habitacional.

Também é possível utilização do crédito para conclusão, ampliação ou reforma de unidade residencial, com vistas a sanar problemas de salubridade, segurança, habitabilidade ou problema de adensamento excessivo. Por fim, aquisição de unidade construída com Habite-se expedido em até 180 dias.

Também poderão ser financiadas por essa modalidade, unidades habitacionais com Habite-se expedido a mais de 6 e menos de 24 meses, desde que não tenham

sido alienadas ou habitadas e aquisição de imóveis para reabilitação urbana com fins habitacionais, que resulte em unidades habitacionais de interesse social.

A construção poderá ser feita através de:

- a) Autoconstrução;
- b) Sistema de auto ajuda ou mutirão;
- c) Administração direta e autogestão pelas cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil, com contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários à conclusão do empreendimento, sob gestão do agente proponente;
- d) Empreitada Global, com contratação de empresas especializadas para execução total dos serviços necessários à conclusão do empreendimento, sob gestão do agente proponente.

Características do financiamento:

- a) taxa de juros: dispensada a cobrança de juros.
- b) prazo de carência: o previsto para execução das obras, limitado a no mínimo 6 (seis) meses e no máximo de 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser prorrogado até o máximo de 32 (trinta e dois) meses.
- c) prazo para pagamento: Até 240 (duzentos e quarenta) meses.
- d) comprometimento de renda: até 25% da renda familiar bruta apurada.
- e) critério de atualização do saldo devedor: atualizado mensalmente pela mesma variação dos depósitos de poupança.
- f) prestação: parcela devida de amortização de acordo com o saldo devedor atualizado da operação e o prazo de amortização.
- g) seguro de danos físicos do imóvel: contratação a critério do Agente Financeiro em Apólice fornecida pelo Agente Financeiro ou Apólice de mercado fora do Agente Financeiro, podendo ser individual ou em grupo.
- h) pontualidade no pagamento: As parcelas pagas até a data de vencimento terão um desconto mínimo de 10% sobre seu valor. No mês em que todo o grupo associativo pagar pontualmente as prestações, a entidade associativa receberá uma remuneração de 5% sobre o total do valor recebido.

Limite de número de unidades habitacionais: entidade proponente fica limitada a operar no máximo 3 (três) projetos ou 600 (seiscentas) unidades habitacionais simultâneas, por unidade federativa, sendo computadas as selecionadas e as contratadas. Um novo projeto na mesma unidade Federativa, somente será selecionado quando do cancelamento ou da conclusão de um projeto anterior, sendo observados os limites acima definidos.

O valor máximo de avaliação do imóvel após construído não pode ser superior a R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil reais).

2.10 CARTA DE CRÉDITO COM RECURSOS DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO - FGTS

O Programa objetiva conceder financiamentos a pessoas físicas para fins de aquisição, construção, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional, propiciando ainda a aquisição de cesta de material de construção ou a aquisição de lote urbanizado.

Somente poderão ser concedidos financiamentos com recursos do FGTS a pretendentes, pessoas físicas, que não detenham, em qualquer parte do país, outro financiamento nas condições do SFH, e não sejam proprietários, promitentes compradores ou titulares de direito de aquisição de imóvel residencial no atual local de domicílio nem onde pretendam fixá-lo. (CAIXA, 2011).

O Programa obedece às seguintes regras:

Limite de renda familiar:

De R\$ 465,00 a R\$ 5.400,00 - para financiamento vinculados a imóveis situados nos municípios integrantes das regiões metropolitanas ou equivalentes, municípios-sede de capitais estaduais, ou municípios com população igual ou superior a 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes.

De R\$ 465,00 a R\$ 3.900,00 - demais municípios.

O encargo mensal não pode ser superior a 30% da renda familiar mensal bruta e ao resultado da análise de risco e apuração da capacidade de pagamento do cliente, efetuada pela CAIXA.

Limite de valor do imóvel:

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;

Até 80.000,00 para demais regiões.

O valor do imóvel corresponde ao valor venal, que é o maior dos valores entre a venda e a compra e a avaliação total do imóvel considerado pronto pela CAIXA.

Limite de financiamento:

Para definição do valor de financiamento são observadas a capacidade de pagamento do proponente na análise de risco de crédito e a quota de financiamento definida para a operação.

Quota de financiamento:

A quota é definida em função do prazo de amortização:

- a) Até 240 meses - até 100%
- b) De 241 a 300 meses - até 90%
- c) De 301 a 360 meses - até 80%

Prazos de amortização e taxa de juros:

Mínimo de 120 meses e máximo de 360 meses em função da renda familiar bruta. A taxa de juros é reduzida em 0,5% para quem tem três anos de trabalho em

uma ou mais empresas, sob o regime do FGTS. Esse período pode ser consecutivo ou não, desde que atenda um dos requisitos abaixo:

Comprove a existência do contrato de trabalho ativo, mesmo quando os recolhimentos devidos não tenham sido efetuados pelo empregador, ou seja, quando a conta não possuir saldo ou possua saldo disponível em conta vinculada referente a contrato de trabalho já encerrado.

2.11 CARTA DE CRÉDITO COM RECURSOS DO SISTEMA BRASILEIRO DE POUPANÇA E EMPRÉSTIMOS

Linha de crédito que permite o financiamento de imóveis residenciais novos ou usados, construção, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional, propiciando ainda a aquisição de lote urbanizado.

em até 30 anos. Ela utiliza os recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e pode ou não estar enquadrada nas condições do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), dependendo dos valores do imóvel e do financiamento a ser adquirido.

Limite de renda: Até 30% da renda apurada, comprovada ou não, em função da capacidade de pagamento do(s) solicitante(s).

Limite de valor de avaliação do imóvel:

Para operações enquadradas no SFH: Até R\$ 500.000,00 desde que o valor de financiamento não exceda a R\$ 450.000,00 (limitado à quota estabelecida para a operação).

Para operações fora do SFH: Valor de avaliação acima de R\$ 500.000,00 ou valor de financiamento superior a R\$ 450.000,00.

Limite de financiamento:

Para operações enquadradas no SFH:

Taxa de juros Pós-fixada: Mínimo de R\$ 15.000,00 e máximo de R\$ 450.000,00 (limitado à quota estabelecida para a operação).

Taxa de juros Prefixada: Mínimo de R\$ 50.000,00 e máximo de R\$ 450.000,00 (limitado à quota estabelecida para a operação).

Para operações fora do SFH:

Taxa de juros Pós-fixada: Mínimo de R\$ 15.000,00 e máximo de acordo com a capacidade de pagamento do solicitante.

Prazo:

Taxa de juros pós-fixada: até 360 meses.

Taxa de juros pré-fixada: até 180 meses.

Percentual de Financiamento:

Enquadramento: SFH

Taxa de juros pós-fixada: 90% e Taxa de juros pré-fixada: 70%

Enquadramento: fora do SFH

Taxa de juros pós-fixada: 90% e Taxa de juros pré-fixada: não prevista.

TABELA 1: ENQUADRAMENTO TAXA JUROS PÓS – CARTA CRÉDITO SBPE

ENQUADRAMENTO	Valor de Avaliação e/ou Valor de Financiamento (R\$)	TAXA ANUAL PÓS-FIXADA		
		Pagamento carnê	Débito em conta ou folha de pagamento	Taxa Pacote Básico de Produtos (**)
		Nominal (%)		
		Efetiva (%)		
SFH	VA até 150.000,00	8,5563	8,0930	7,9071
		8,9000	8,4000	8,2000
	VA de 150.000,01 a 500.000,00 e VF até 450.000,00 (limitado à quota estabelecida para a operação)	10,0262	9,5690	9,1098
		10,5000	10,0000	9,5000
FORA DO SFH	VA acima de 500.000,01 ou VF superior a 450.000,00	10,9350	10,4815	10,0262
		11,5000	11,0000	10,5000

Fonte: CAIXA, 2011

TABELA 2: ENQUADRAMENTO TAXA JUROS PRÉ – CARTA SBPE

TAXA ANUAL PREFIXADA					
ENQUADRAMENTO	VALOR DE AVALIAÇÃO (em R\$)	PAGTO CARNÊ		DÉBITO CONTA OU FOLHA DE PAGTO	
		Nominal (%)	Efetiva (%)	Nominal (%)	Efetiva (%)
SFH	Até 130.000,00	11,4766	12,100 0	11,296	11,900
	De R\$130.000,01 a R\$500.000,00	Taxa variável de acordo com Comunicado BACEN (*)		11,3866	12,000 0

Fonte: CAIXA, 2011

2.12 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em abril de 2009 pelo governo federal, teve como objetivo implementar o Plano Nacional de Habitação, construir um milhão de moradias, até 2010, para famílias com renda de até 10 salários mínimos, em parceria com estados, municípios e iniciativa privada, impulsionar a economia, gerar empregos através do aumento do investimento na construção civil, aumentar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria, através de oferecimento de subsídios e trazer reflexos positivos para toda a sociedade. (MINISTERIO DAS CIDADES, 2010)

O percentual dos que pagam aluguel poderia ser muito maior dado que grande número de futuras famílias hoje moram com os pais, jovens casais que moram na casa dos sogros e ainda muitas famílias conviventes, ou seja, que dividem a mesma residência. Não é fato raro encontrar, principalmente entre famílias de baixa renda, um quintal onde residem duas, três ou mais famílias.

Com a implantação do PMCMV, essas famílias de baixa renda têm atendidas suas necessidades de habitação nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade. As moradias têm um padrão determinado o qual abrange itens como: rede de água, solução para esgotamento sanitário, energia elétrica, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, pavimentação definitiva, calçadas e meio-fio.

Para viabilizar a construção das unidades habitacionais foram aportados ao FAR - Fundo de Arrendamento Residencial, recursos transferidos do OGU – Orçamento Geral da União, de acordo com a estimativa do déficit habitacional urbano para as famílias com renda até R\$ 1.600,00, considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referente ao ano de 2008. (CAIXA, 2011)

2.1.1 Origem dos recursos das diversas linhas de financiamento

As linhas de financiamentos têm distintas origens dos seus recursos, cada qual com suas regras próprias e quando o mutuário vai contratar uma operação de crédito, seu perfil é encaixado de acordo com tais regras.

2.1.1.1 Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos – SBPE

A Resolução 3.005, de 30 de Julho de 2002, dispõe sobre o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). O Conselho Monetário Nacional (CMN) estabeleceu que 65% dos recursos captados pelos bancos em caderneta de poupança, devem ser destinados a operações de financiamentos imobiliários, sendo 80% em financiamento habitacional no âmbito do SFH e o restante em operações de

financiamento contratadas a taxas de mercado, e os 20% restantes, em encaixe obrigatório no BACEN.

2.1.1.2 Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS

A preocupação com o desemprego mobilizou as autoridades, levando à criação do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) em 1965 e foi dentro desse ambiente que o governo instituiu o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), através da Lei nº 5.107, em setembro de 1966.

Como proteção, a lei que criou o FGTS determinava o recolhimento mensal pelas empresas do equivalente a 8% das remunerações pagas aos empregados. A diferença básica em relação ao fundo anterior é que esses depósitos deveriam integrar um fundo unificado de reservas, com contas individuais cujos titulares seriam os próprios trabalhadores, além de fomentar políticas públicas por meio de programas de habitação popular, saneamento ambiental e de infraestrutura urbana. (IPEA, 1999)

A criação do FGTS decorreu da crescente demanda social por mecanismos mais eficientes de proteção aos trabalhadores do setor privado em casos de demissão involuntária, assim como a melhor adequação desses mecanismos às necessidades das empresas. A criação tinha dois objetivos básicos e articulados: de um lado, constituir fundo de capitalização a ser utilizado pelo trabalhador que fosse demitido e de outro, os recursos da poupança compulsória assim constituída serviriam ao custeio de programa habitacional de governo.

A gestão do FGTS foi delegada ao BNH e posteriormente, com a sua extinção, à CEF, que passou a ter direito ao uso dos recursos bem como a atribuição de garantir as aplicações dos mesmos. A delegação da administração do FGTS ao BNH explicitava sua vinculação com a política nacional da habitação que teve início em 1964. (IPEA, 1999).

2.1.1.3 Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS

A Lei nº 11.124 também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que em 2006 centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS.

O Fundo é composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS. Esses recursos têm aplicação definida pela Lei, como, por exemplo, a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, a regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, ou a implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse social.

2.1.1.4 Recursos do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI

A principal fonte de recursos do SFI são os grandes investidores institucionais que possuem expressivos ativos, não só no Brasil, como em outros países: fundos de pensão, fundos de renda fixa, companhias seguradoras, bancos de investimento. No Brasil, esses ativos somam bilhões de reais e têm de ser aplicados em investimentos que lhes proporcionem não só uma razoável lucratividade, mas sobretudo segurança efetiva para o retorno dos capitais investidos. Por sua vez, a securitizadora utilizará esses recursos para a compra de outros créditos imobiliários junto às entidades financiadoras, as quais, desse modo, serão estimuladas a incrementar a concessão de financiamentos para a aquisição ou a produção de imóveis residenciais ou comerciais.

3 METODOLOGIA DE MENSURAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL

Para se calcular o déficit habitacional é necessário que algumas regras sejam consideradas, mas como fazer essa mensuração? Segundo estudo dos professores Alves e Caveghani (2005), a Fundação João Pinheiro (FJP), tem utilizado uma metodologia de cálculo do déficit habitacional no Brasil, que tem como componente central o conceito de coabitação familiar.

O número total de famílias depende do conceito utilizado. Por exemplo: uma pessoa sozinha pode ser considerada uma família? Pode uma família ocupar mais de um domicílio? A família estendida é contabilizada como uma única unidade familiar? Pessoas sem laços de parentesco vivendo juntas em um domicílio devem ser contabilizadas como uma família? Por outro lado, no cálculo do número total de domicílios devem entrar os domicílios particulares permanentes ocupados ou, também, os domicílios vagos, fechados, em construção, em reforma e ofertados para venda ou aluguel? Como tratar os domicílios coletivos e os improvisados? (ALVES E CAVEGHANI, 2005).

A partir de um conceito mais amplo de necessidades habitacionais, a metodologia desenvolvida pela FJP trabalha, a partir de 2008, com dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias, ou seja, não é apenas a falta de moradia, mas também a qualidade desta. Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. Por outro lado, o conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores.

Vale ressaltar que a PNAD historicamente estima o déficit e a inadequação habitacional para nove regiões metropolitanas, que são elas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

Os componentes do déficit habitacional são os seguintes:

a) Habitações precárias: considerados os domicílios rústicos e os improvisados.

b) Coabitação familiar: são os cômodos alugados, cedidos e próprios; e famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo.

c) Ônus excessivo com aluguel.

d) Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados.

Os componentes da inadequação de domicílios:

a) Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios.

b) Carência de serviços de infraestrutura, como energia elétrica abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo.

c) Inadequação fundiária urbana.

d) Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva.

e) Cobertura inadequada.

3.1 DÉFICIT HABITACIONAL

O conceito de déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba todas as residências sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física, portanto a priori, devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio individual), dos moradores de baixa renda com dificuldade de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande número de moradores, assim como a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais.

O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque. O primeiro refere-se aos domicílios rústicos, aos quais deveria ser acrescida parcela devida à depreciação dos domicílios. Utilizando o conceito do IBGE, os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em decorrência das suas condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz risco de contaminação por doenças.

A depreciação de domicílios também se enquadra nessa rubrica de déficit por reposição, uma vez que há o pressuposto de um limite para a vida útil de um imóvel e sua substituição completa é inevitável. Ressalte-se, entretanto, que há um percentual de imóveis antigos que, em razão de sua precariedade limitada, por terem passado regularmente por manutenção e reformas, exigem apenas reparos na estrutura física, de modo a continuarem a ser habitados. Eles são classificados como domicílios inadequados e não são considerados déficit para efeito dessa metodologia.

Já o segundo contempla os domicílios improvisados, parte da coabitação familiar e dois tipos de domicílios alugados: os fortemente adensados, ou seja, com muitas pessoas dividindo o mesmo espaço e aqueles em que famílias pobres (renda familiar até três salários mínimos) pagam 30% ou mais da sua renda para o locador.

Domicílios improvisados também são considerados todos os locais e imóveis sem fins residenciais, mas que servem como tal, como imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos e cavernas, entre outros, o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares.

O segundo componente do déficit habitacional é a coabitação familiar, que são as pessoas que vivem com a família, mas que cogitam em um segundo momento constituir unidade residencial unifamiliar, mas que decidiram viver em coabitação em decorrência de dificuldades financeiras. As famílias residentes em cômodos também são incluídas no déficit habitacional porque esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos. Segundo a definição do IBGE, os cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco etc.

O ônus excessivo com aluguel urbano é o terceiro componente do déficit habitacional e considera famílias com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.

Nas pesquisas iniciais da FJP essa questão foi considerada inadequação habitacional e não déficit habitacional, mas essa postura, foi reavaliada a partir dos cálculos para 2000. Questionou-se o fato de que, para determinada parcela pobre da sociedade, o aluguel não é uma opção, diferentemente do que ocorre com alguns

setores da classe média. Para estes últimos, pagar aluguel em bairros melhores e de mais *status* é preferível a comprar imóvel em áreas suburbanas de pior localização.

O quarto componente do déficit habitacional também foi ajustado, para uma melhor mensuração. O adensamento excessivo de moradores (número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório) era, até 2007, um componente apenas da inadequação de domicílios (e não do déficit habitacional). A partir de então, passou-se a considerar déficit habitacional um percentual dos domicílios com adensamento excessivo: os apartamentos e as casas alugados, já que nesses casos, o inquilino não pode ampliar o imóvel nem vendê-lo para comprar outro maior, caracteriza-se a necessidade potencial de um novo imóvel para essas famílias.

Vale ressaltar que o adensamento excessivo em imóveis próprios continuou a ser considerado um caso típico de inadequação de domicílios. Ele permite ao proprietário ampliar ou negociar o imóvel para se mudar para unidade habitacional maior, ainda que, na maioria das vezes, num bairro menos valorizado.

3.1.1 Déficit habitacional *versus* domicílios vagos

De acordo com a Fundação João Pinheiro (2008), um fator que se destaca a cada nova atualização do estudo sobre o déficit habitacional é o grande montante dos domicílios vagos. A aparente contradição entre um déficit de moradias ao lado de um enorme número de imóveis vagos é sempre uma fonte de questionamento. É apontada também a impossibilidade de obtenção de maiores detalhamentos sobre as condições, a localização, situação de propriedade e o padrão da construção desse estoque de moradias. Pode-se obter, apenas, a distinção entre imóveis em construção ou reforma, em condições de serem ocupados e em ruínas.

De acordo com a Pnad 2008, o Brasil possui 7,542 milhões de imóveis vagos, 72% dos quais localizados em áreas urbanas e 28% em áreas rurais. Desse montante, 6,307 milhões estão em condições de serem ocupados, 894 mil estão em construção ou reforma e 340 mil, em ruínas. Excetuando-se estes últimos, os demais são o estoque

do mercado, uma vez que representam as unidades prontas e aquelas com potencial para serem habitadas em futuro próximo. 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. Especula-se que muitas dessas moradias não sejam adequadas ao perfil do consumidor que realmente precisa ser atendido.

3.2 INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS

As habitações inadequadas não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades e pelo conceito adotado, são passíveis de serem identificadas somente as localizadas em áreas urbanas.

Como inadequados são considerados os domicílios com carência de infraestrutura (os que não possuem ao menos um dos serviços básicos, como iluminação, canalização de água, coleta de lixo, etc.), adensamento excessivo de moradores da família principal em domicílios próprios (os alugados são incorporados aos cálculos do déficit habitacional, assim como o adensamento excessivo em domicílios alugados), problemas de natureza fundiária (casos em que pelo menos um dos moradores tem a propriedade da moradia, mas não a fração ideal do terreno onde ela se localiza, no caso de terreno) , cobertura inadequada(domicílios que embora tenham paredes de alvenaria ou madeira, possuem telhado de madeira aproveitada, palha, lata ou zinco), sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação (imóveis com mais de 50 anos, cuja reposição é necessária).

3.3 QUANTIFICAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL – DADOS ESTATÍSTICOS

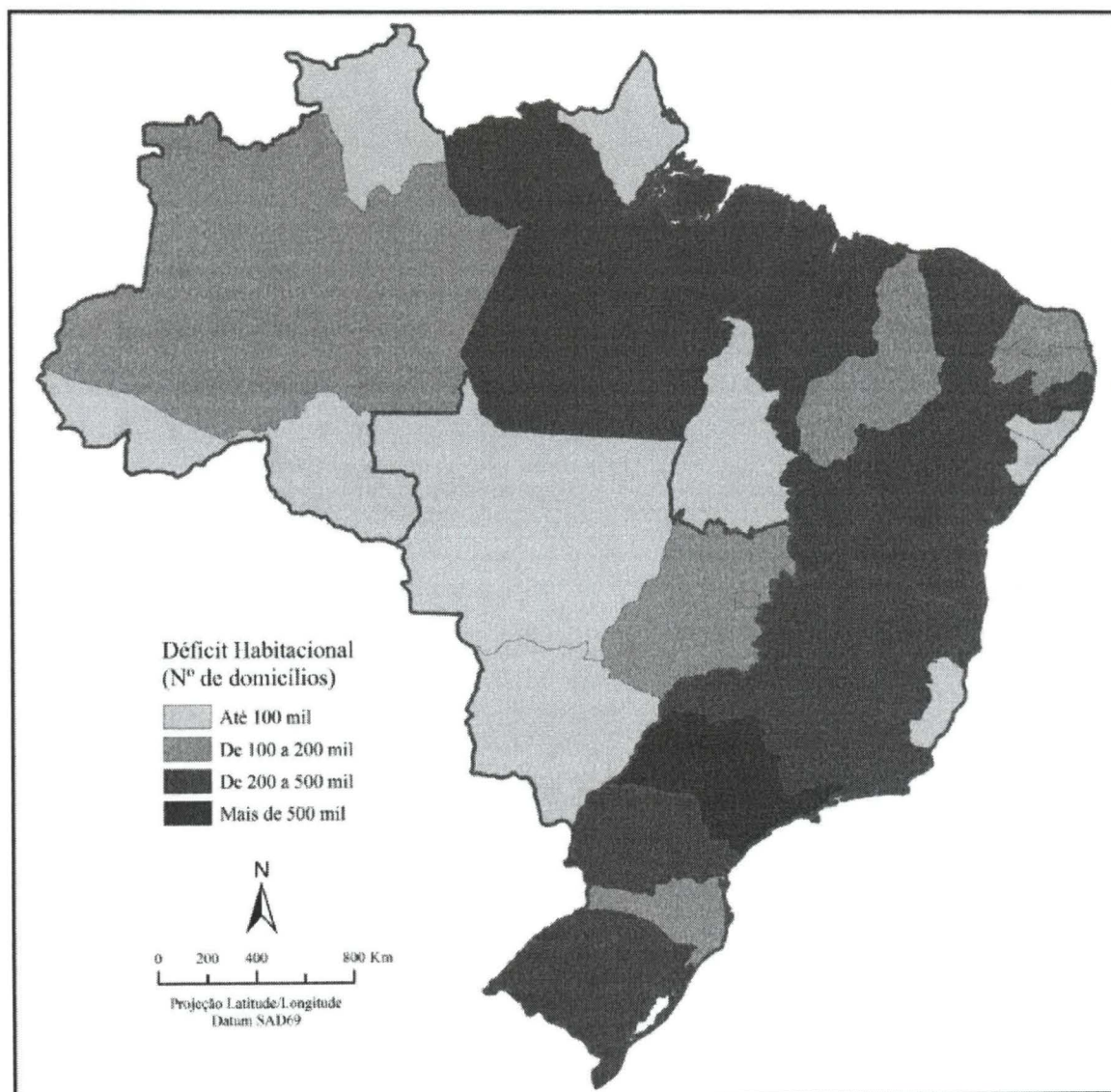
Considerando os conceitos já expostos, para um melhor entendimento do tema, serão mostrados dados estatísticos do déficit habitacional, com fonte do IBGE e da PNAD 2008, com elaboração da FJP.

TABELA 3: DÉFICIT HABITACIONAL E PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS PERMANENTES POR REGIÃO - BRASIL- 2008

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL VALORES ABSOLUTOS				PERCENTUAL 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	51,0
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>
Espirito 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	14,0	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>3,4</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	-	4.236	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	11,0
<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>
Demais áreas	4.009.280	3.113.510	20.108	895.770	10,1	9,8	14,2	11,2

Fonte: Fundação João Pinheiro (2008) com dados básicos do IBGE e PNAD (2008)

GRÁFICO 2: DÉFICIT HABITACIONAL POR REGIÃO – BRASIL - 2008



FONTE: Fundação João Pinheiro (2008)

TABELA 4: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO DÉFICIT HABITACIONAL URBANO POR FAIXAS DE RENDA MÉDIA FAMILIAR MENSAL - 2008

ESPECIFICAÇÃO	FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR (EM SALÁRIOS MÍNIMOS)				Total (2)
	até 3	mais de 3 a 5	mais de 5 a 10	mais de 10	
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
<i>RM Belém</i>	<i>87,9</i>	<i>7,7</i>	<i>3,7</i>	<i>0,7</i>	<i>100,0</i>
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
<i>RM Fortaleza</i>	<i>94,6</i>	<i>2,7</i>	<i>2,0</i>	<i>0,7</i>	<i>100,0</i>
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
<i>RM Recife</i>	<i>97,0</i>	<i>2,0</i>	<i>0,7</i>	<i>0,2</i>	<i>100,0</i>
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
<i>RM Salvador</i>	<i>93,7</i>	<i>4,6</i>	<i>1,1</i>	<i>0,7</i>	<i>100,0</i>
Sudeste	87,5	8,7	3,2	0,6	100,0
Minas Gerais	92,5	5,2	1,9	0,3	100,0
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>92,1</i>	<i>5,4</i>	<i>2,5</i>	<i>-</i>	<i>100,0</i>
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
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>87,8</i>	<i>7,5</i>	<i>3,9</i>	<i>0,8</i>	<i>100,0</i>
São Paulo	84,5	11,1	3,7	0,6	100,0
<i>RM São Paulo</i>	<i>84,2</i>	<i>11,3</i>	<i>4,0</i>	<i>0,6</i>	<i>100,0</i>
Sul	83,4	11,4	4,5	0,7	100,0
Paraná	87,0	8,3	4,0	0,7	100,0
<i>RM Curitiba</i>	<i>81,8</i>	<i>12,2</i>	<i>4,1</i>	<i>2,0</i>	<i>100,0</i>
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
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>83,0</i>	<i>10,4</i>	<i>5,7</i>	<i>1,0</i>	<i>100,0</i>
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
<i>Total das RMs</i>	<i>88,0</i>	<i>8,0</i>	<i>3,3</i>	<i>0,7</i>	<i>100,0</i>

FONTE: Fundação João Pinheiro (2008) com dados básicos do IBGE e PNAD (2008)

A análise do déficit em termos de renda é essencial, pois visa identificar e destacar domicílios nas faixas mais baixas de renda, alvo das políticas públicas de promoção do bem estar social. Conforme tabela 3, reafirma-se a concentração do déficit para famílias com renda de até três salários mínimos, correspondente a 89,6 %. A faixa de mais de três até cinco salários, o percentual é de 7,0% das famílias e a de mais de

cinco a dez salários, corresponde a 2,8%, enquanto a faixa mais de 10 salários, o percentual é de 0,6%. Assim, as famílias com renda de até cinco salários, respondem por 96,6 do déficit habitacional brasileiro.

Essa análise é de extrema importância, visto que segundo Kolher (2003, p.115), a provisão da habitação, além de sua função de principal de abrigar, acolher, também torna viável a oferta de outros bens, sendo mais importantes os relacionados com a prevenção de doenças, por exemplo, pois um dos itens para a construção de moradias é a disponibilidade de água tratada e esgotamento sanitário, assim como o recolhimento do lixo doméstico.

Como foi mostrado até aqui, a preocupação com a moradia, de uma forma ou de outra, sempre esteve nos debates políticos, ora com mais, ora com menos intensidade.

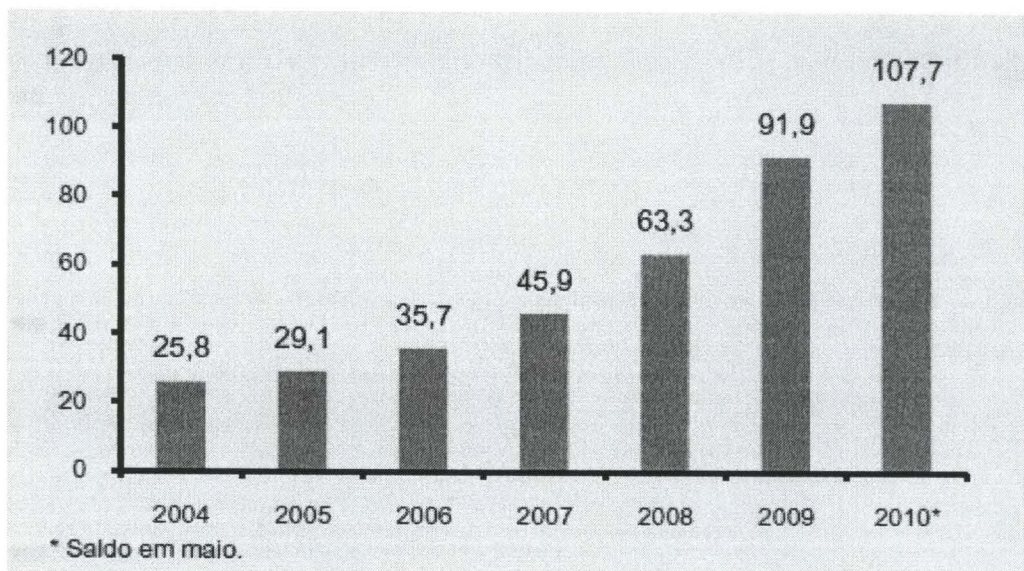
Na próxima sessão, serão expostos os pontos que tem evoluído, em prol dos mais necessitados, foco das políticas públicas.

4 HABITAÇÃO – NOVO CENÁRIO

O cenário de maior estabilidade macroeconômica observado na economia brasileira nos últimos anos tem favorecido a intensificação das operações de crédito com prazos mais longos, a exemplo dos financiamentos habitacionais. A demanda nesse segmento apresentou expansão expressiva a partir de 2006, consistente com o crescimento da renda pessoal e com os recuos experimentados pelas taxas de inflação e de juros, contribuindo para a aceleração da construção civil e para a redução do déficit habitacional brasileiro.(BACEN, 2010)

Ainda segundo dados do BACEN (2010), refletindo o crescimento das concessões o estoque total de crédito habitacional, expresso no gráfico 4, aumentou 318% de dezembro de 2004 a maio de 2010, quando atingiu R\$107, 7 bilhões. Destaca-se que estas operações, em contraste ao observado no mercado de crédito em geral, não foram impactadas de forma intensa pelos desdobramentos da crise internacional, iniciada no segundo semestre de 2008.

GRÁFICO 3: SALDO DE CRÉDITO HABITACIONAL - R\$ Bilhões



FONTE: BACEN, 2010

O resultado no aumento do crédito deve-se também, considerado os fatores já mencionados ao sistema de financiamento habitacional passou por modificações e aperfeiçoamentos importantes. A principal delas foi a promulgação da lei 10.931, que dispõe, entre outras coisas, sobre o patrimônio de afetação, que é um instrumento que permite a criação de um patrimônio próprio para cada empreendimento, que passa a ter a sua própria contabilidade, separada das operações do incorporador-construtor. O patrimônio de afetação não se comunica com os demais bens, direitos e obrigações do patrimônio geral do incorporador e somente responde por dívidas e obrigações vinculadas à própria incorporação. É um instrumento que pretende dar maior segurança e transparência ao comprador do imóvel e aos investidores. (FGV PROJETOS, 2007, p. 10)

Vale mencionar que as empresas que aderirem ao sistema terão um regime de tributação especial, desonerando o setor. Outra inovação foi a introdução da alienação fiduciária, instrumento que reduz o prazo de recuperação do imóvel inadimplente.

No início dos anos 2000, mais precisamente no Governo Lula, há no Brasil, a definição de um novo período da política federal para a habitação e é marcado pela formulação de uma agenda política com temas sociais. A criação do Ministério das Cidades definiu a responsabilidade de elaborar, de maneira participativa e federativa, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em particular da Habitação de Interesse Social (HIS). (IPEA, 2011, p. 4)

Nesse contexto, pode-se perceber claramente a evolução do número de unidades habitacionais financiadas, conforme a tabela 5, destacando os financiamentos com recursos do FGTS, que em 2008 contavam 263.887 unidades para, ao final de 2010, fechar em 450.711 unidades. Da mesma forma, financiamentos com recursos do SBPE, em 2008 computavam 299.685 unidades para 421.386, em 2010.

TABELA 5: FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO RECURSOS FGTS E SBPE 2008-2011

Mês / Ano	FGTS - HABITAÇÃO			SBPE	
	Quantidades de Operações	Valores Contratados (R\$)	Números de Unidades	Financiamentos Totais	
				Valor (R\$)	Unidades
2008 JAN	7.634	425.534.259	9.891	1.621.903.246	17.077
FEV	13.445	739.934.775	17.401	1.957.194.281	18.891
MAR	12.927	724.490.085	16.957	1.891.762.904	18.819
ABR	15.596	892.619.368	19.404	2.024.384.217	19.105
MAI	15.653	1.060.490.803	21.273	2.261.729.888	21.997
JUN	17.697	1.330.840.953	29.381	3.192.297.673	32.544
JUL	17.138	909.025.627	24.103	3.432.376.265	34.589
AGO	19.812	999.439.446	24.242	3.481.200.824	34.749
SET	18.317	762.283.597	20.770	2.934.793.851	29.374
OUT	12.238	798.165.448	19.524	2.393.780.391	23.342
NOV	16.582	782.045.432	19.373	2.305.595.818	23.736
DEZ	31.218	959.083.574	41.568	2.535.318.776	25.462
TOTAL 2008	198.257	10.383.953.369	263.887	30.032.338.134	299.685
2009 JAN	17.414	836.048.141	23.179	1.892.473.529	17.660
FEV	14.154	838.529.127	17.407	1.724.507.959	16.523
MAR	16.577	1.025.509.360	20.563	2.254.346.531	21.447
ABR	16.822	1.405.558.795	30.000	2.351.495.263	22.750
MAI	18.501	1.462.357.489	23.932	2.267.937.446	19.727
JUN	22.126	1.414.755.276	28.358	2.958.013.641	25.774
JUL	24.819	1.622.159.806	31.412	2.941.041.536	25.649
AGO	23.481	1.410.261.154	29.951	3.181.717.273	29.641
SET	21.586	1.391.286.198	27.378	3.604.635.652	30.286
OUT	12.809	1.001.745.373	18.278	3.376.467.245	29.076
NOV	23.410	1.548.529.648	29.706	3.635.037.436	32.459
DEZ	29.693	2.207.348.214	40.284	3.829.367.651	31.688
TOTAL 2009	241.392	16.164.088.580	320.448	34.017.041.162	302.680
2010 JAN	19.524	2.371.865.717	37.228	2.875.564.165	22.894
FEV	18.704	1.608.418.821	29.404	2.988.574.948	24.733
MAR	22.829	2.037.083.375	34.746	4.114.057.152	28.912
ABR	22.866	2.194.649.920	34.654	4.347.071.441	37.537
MAI	22.762	1.990.321.199	32.664	4.249.851.131	32.759
JUN	23.307	2.584.449.664	41.634	5.265.688.987	40.806
JUL	24.640	2.183.653.944	35.688	5.085.045.433	39.673
AGO	25.704	2.277.566.079	38.412	5.092.359.245	36.366
SET	27.833	2.611.098.395	45.673	5.396.699.352	40.616
OUT	16.438	1.805.204.177	28.075	5.468.742.420	38.054
NOV	25.341	2.885.335.380	46.065	5.152.748.810	35.578
DEZ	26.234	3.370.277.770	46.468	6.161.188.934	43.458
TOTAL 2010	276.182	27.919.924.441	450.711	56.197.592.018	421.386
2011 JAN	21.586	4.010.714.558	63.366	4.652.190.828	33.305
FEV	19.115	1.922.663.276	31.232	5.143.784.656	35.086
MAR	14.773	1.587.960.121	27.227	6.209.937.140	37.406
ABR	18.604	2.017.124.306	33.063	6.160.880.776	38.497
MAI	22.984	2.374.105.359	36.977	7.059.484.799	45.714
JUN	31.521	3.407.369.697	55.498	7.779.508.566	46.454
JUL	28.898	2.837.672.938	45.171	6.639.399.318	38.976
AGO	26.911	2.978.076.446	43.670	7.859.518.318	46.971
SET	22.535	2.577.831.894	39.865	7.348.574.849	44.043
TOTAL 2011	206.927	23.713.518.593	376.069	58.853.279.250	366.452

FONTE E ELABORAÇÃO: Banco de dados CBIC, 2011

Juntamente com essas medidas, o ciclo econômico contribuiu para essa retomada e impulsionou as atividades do setor e dentro deste contexto, metas definidas pelo Governo Brasileiro, como a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) contribuíram para o bom desempenho.

4.1 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um programa de expansão do crescimento e é um novo conceito de investimento em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, vai estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país. (PAC, 2010)

O conjunto de investimentos está organizado em três eixos decisivos: Infraestrutura Logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; Infraestrutura Energética, correspondendo a geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e Infraestrutura Social e Urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos.

Méritos à parte, o foco deste trabalho é o segmento de habitação, portanto a análise do Programa será o de interesse do mesmo, que vale ressaltar que o desenvolvimento do mercado de crédito é parte essencial do desenvolvimento econômico e social e no PAC é preciso dar continuidade ao aumento do volume de crédito, sobretudo do crédito habitacional e do crédito de longo prazo para investimentos em infra-estrutura. Dentro desse conjunto de investimentos está contemplado o PMCMV que foi implantado com a finalidade auxiliar na alavancagem do PAC.

Em Março de 2010, o Governo Brasileiro anunciou a segunda fase do PAC, o PAC II, que tem a finalidade de dar continuidade às obras do PAC.

Reduzir o déficit habitacional, garantir o acesso à casa própria e melhorar a qualidade de vida da população são os objetivos que norteiam as ações do PAC Minha Casa, Minha Vida. A previsão é de que em quatro anos (2011-14) sejam investidos R\$ 279 bilhões. Esse montante será dividido em três frentes:

- R\$ 30,5 bilhões para urbanização de assentamentos precários;
- R\$ 72,5 bilhões para o programa Minha Casa, Minha Vida;
- R\$ 176 bilhões para o financiamento habitacional realizados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Os investimentos no programa Minha Casa, Minha Vida são destinados principalmente para a construção de casas para famílias de baixa renda. O subsídio varia de acordo com a capacidade de pagamento. As casas serão equipadas com aquecedor solar, para economizar energia elétrica. Economia que também será vista com o barateamento de seguros e processos cartoriais. A previsão é que serão construídas 2 milhões de unidades, a maior parte (60%) para famílias com renda mensal até R\$ 1.395.

Quem pretender construir, comprar imóveis usados ou novos ou ainda reformar o domicílio, poderá contar com o financiamento do SPBE. São R\$ 176 bilhões destinados para esta modalidade de empréstimo para que mais pessoas consigam realizar o sonho da casa própria. Até junho de 2011, mais de 227 mil contratos já haviam sido firmados.

Outra frente do PAC Minha Casa, Minha Vida prevê transformar favelas em bairro populares. Até agosto de 2011, 83% das obras já contratadas (no valor de R\$ 19,1 bilhões) foram concluídas. Para o período 2011-14, R\$ 9,4 bilhões já foram selecionados para projetos em mais de 300 municípios, distribuídas por 14 estados. A intenção da frente de urbanização de assentamentos precários é proporcionar qualidade de vida para a população, com acesso a água, esgoto, iluminação, saúde, educação, esporte, lazer e cultura. (BRASIL, 2011)

Abaixo, para um melhor entendimento do cenário atual, seguem os planos e programas implementados a partir de 2.000:

TABELA 6: PLANOS HABITACIONAIS IMPLANTADOS A PARTIR DE 2.000

ANO	PROGRAMA
2003	Criação do Programa Papel Passado, que beneficiou com processos de regularização fundiária, 1,7 milhão de famílias em 2,5 mil assentamentos.
2003	Criação do Programa Especial de Habitação Popular, para famílias com renda inferior a três salários mínimos - MP 133, convertida na Lei 10.840/2004.
2004	Campanha do Plano Diretor Participativo: apoio à elaboração de planos diretores em 94,3% dos 1682 municípios com mais de 120 mil habitantes.
2005	Instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) - Lei 11.124/2005
2005	Implementação do Programa Crédito Solidário.
2007	Normatização do uso do patrimônio da União para habitação de interesse social -Leis 1.481 e 11.483
2007	Lançamento do PAC (saneamento, mobilidade e habitação)
2009	Plano Nacional de Habitação.
2009	Ação do Fundo Garantidor da Habitação Popular FGHab) - MP 459
2009	Programa Minha Casa Minha Vida - 1 milhão de habitações e a regularização fundiária de assentamentos informais - Lei 11.977/2009

FONTE: IPEA, 2011

Segundo Bonduki (2010), Com avanços e recuos, o governo Lula marca um ponto de inflexão nas políticas de habitação do país. O “pacote” habitacional não deve ser visto nem com exagerado entusiasmo nem como um desastre, como algumas críticas têm enfatizado. Por um lado, 1 milhão de casas não significam muito para um país com um déficit de mais de 7 milhões de unidades e com uma demanda de 27

milhões nos próximos quinze anos, além de ser evidente o risco de produzir moradias precárias, em localizações inadequadas e com baixa aderência ao perfil do déficit. Mas, por outro, as avaliações pessimistas são excessivamente ácidas ao não observar que o programa elevou até um patamar ótimo os recursos orçamentários em habitação, como há décadas os que lutam por moradia digna reivindicam.

Outro fator importante que merece ser mencionado é o que se refere ao trabalho social. Com a Política Nacional de Habitação, o trabalho social passou a ser parte obrigatória dos projetos de intervenção habitacional. Trata-se de uma atividade essencial a ser realizada com as famílias beneficiadas pelos projetos. Esse tipo de trabalho envolve várias ações que iniciam antes das obras e continuam após a mudança dos moradores. Com a exigência do trabalho social e dos investimentos em habitação dos últimos anos, especialmente com o PAC e o PMCMV, uma série de intervenções vem sendo desenvolvida em vários municípios brasileiros. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010)

5 PORQUE O ESTADO PRECISA FAZER POLÍTICA HABITACIONAL

Todo ser humano precisa de um abrigo e proteção, seja contra as intempéries da natureza, seja contra agressões de seus próprios semelhantes. Precisa de privacidade e aconchego para desenvolver sua vida familiar, individual e social. Como o homem vai conseguir esse abrigo é o “problema habitacional”. (VILLAÇA, 1986, p. 9)

De alguma maneira, é preciso morar. No campo, na pequena cidade, na metrópole, não importa, pois assim como vestir, se alimentar, desfrutar de lazer, morar é uma das necessidades básicas do homem, pois são no interior das casas que se realizam outras necessidades, além de se abrigar. É onde se dorme, tem-se privacidade, onde faz-se as refeições, realiza-se a higiene pessoal, convive-se com o grupo doméstico, assim como é possível que a moradia seja também local de trabalho, auferindo renda para a subsistência. (RODRIGUES, 1988, p. 11)

No século XIX, com o surgimento da cidade industrial, a questão habitacional ganhou maior destaque na medida em que constituía demanda essencial dos trabalhadores, surgindo assim políticas habitacionais específicas, voltadas para a construção de vilas operárias pelas próprias empresas industriais, mas também pelo Estado, em alguns casos.

Segundo Villaça (1986, p.11), o que hoje é um problema, surgiu com o homem livre, produzido pelo capitalismo. A habitação emerge como um direito dos cidadãos, a ponto de em meados do séc. XX, ser considerada na Declaração Universal dos Direitos Humanos e com o desenvolvimento do capitalismo, concomitante às demais necessidades básicas, a habitação passa a assumir forma de mercadoria. Mas o sistema econômico privado, não consegue oferecer habitações a todos, gerando um “problema” que passa progressivamente a ser do Estado que também não consegue dar conta.

Bonduki (1998, p.247) destaca que a crise da habitação que atingiu os que não tinham moradia própria nas principais cidades brasileiras a partir da década de 1940 foi uma conseqüência de grandes mudanças no mercado de provisão habitacional, que embora tenha recebido influências da conjuntura econômica resultante da Segunda Guerra Mundial, a mudança foi estrutural e era parte dos novos rumos da economia brasileira. De fato, a escassez de materiais de construção por conta da guerra reduziu o ritmo de construção de moradias, gerando especulações.

A Lei do Inquilinato, que passou a vigorar a partir de 1942, com o congelamento dos aluguéis desestimulou a produção rentista, ou seja, desde o pós guerra quando foram congelados os aluguéis, esses se tornaram irrisórios com a desvalorização acentuada da moeda, o que desencorajou os investidores da compra de imóveis para a renda, o que seria benéfico socialmente se não resultasse também em desencorajamento da indústria da construção. (GARCIA, 1974, p. 311)

Com isso acabou sendo deixado a cargo do Estado e do próprio trabalhador o encargo de produzir suas moradias, o que resultou em construções autoconstruídas, que foram denominadas de favelas, deixando evidente o problema até então encoberto pelos cortiços, entendidos como habitações produzidas em série onde as famílias viviam precariamente. A aparição das favelas chocou a sociedade, orgulhosa do

progresso dos grandes centros urbanos. A falta de moradia e os despejos agravaram-se de tal maneira que se tornaram um assunto nacional, com grande destaque na imprensa. (BONDUKI, 1988, p. 248)

A escassez de linhas de financiamentos, principalmente para as classes menos favorecidas da população, resultou na construção de moradias improvisadas nos grandes centros urbanos. A expulsão da população pobre do centro da cidade, local onde se estabeleceu a maior parte dos cortiços, levou ao incremento das favelas, construções irregulares e sem infraestrutura adequada, as quais refletiam a falta de políticas públicas para o setor até então.

Apesar dos incentivos do Governo brasileiro para que as empresas capitalistas produzissem habitação popular no início do século, isso não aconteceu, pois as empresas não conseguiram vencer a concorrência da produção informal, alimentada pelo baixo poder aquisitivo da população. (MARICATO, 1997, p. 33)

Ainda segundo Ermínia Maricato (2009, p. 36), nem o mercado privado atendia às demandas por moradias, já que a oferta de habitações de aluguel declinava, nem o Estado cumpria sua promessa de resolver o problema. Por conta disso, as alternativas encontradas pela população pobre e a massa trabalhadora, como as ocupações irregulares e improvisadas, liberaram capitalistas e Estado da solução do problema. O desestímulo à moradia de aluguel e sua exaltação às virtudes da "casa própria", se tornou um verdadeiro ardil, já que a opção não era oferecida nem pelo Estado, nem pelo mercado.

Em que pese as dificuldades brasileiras para resolver as deficiências de moradia, o problema da habitação não é exclusivamente brasileiro, em todos os países há deficiência numérica de habitações e sobram sub-habitações. Não se trata apenas de construir mais casas, isso é parte de um problema maior ligado a outros aspectos primordiais do homem, como alimentos, vestuários e o emprego para prover tais necessidades.

Em países desenvolvidos, como a França, a construção é acelerada e barateada pelos chamados processos de pré-fabricação, com preparação de uma estrutura administrativa no governo para implementar os projetos. Na Polônia, todo tipo de programação é feita através de computadores e processos matemáticos. Na Rússia,

os planos plurianuais colocam a habitação como um de seus itens básicos. Por outro lado, o México dá ênfase aos programas de habitação rural e na Índia o problema da moradia é visto como um reflexo da rígida e antiga estrutura social. (GARCIA, 1974, p. 310)

Ainda segundo Garcia (1974), no Brasil, a partir do pós guerra, a venda de imóveis pelo sistema de entrada e prestações fixas resultaram em inúmeros prédios abandonados ao meio da construção, dada a impossibilidade de suportar a contrapartida de aumento dos materiais de construção, da valorização dos terrenos e principalmente, da desvalorização da moeda. Diante disso, a alternativa era o reajustamento, que minava o patrimônio do comprador até que se dispusesse este a renunciar o sonho da casa própria.

A preocupação com a política habitacional sempre esteve presente nos planos de Governo, embora nem sempre as propostas apresentadas atendam às necessidades da população e diante disso surgem os improvisos.

Segundo Maricato (2009, p. 42), no Brasil, os conflitos em torno da provisão da moradia foram relativamente diminuídos graças a um álibi responsável por grande impacto social e territorial: a provisão informal da moradia. A maior parte da população urbana "se vira" para garantir moradia e um pedaço de cidade, combinando o loteamento irregular ou a pura e simples invasão de terra, com a autoconstrução.

O resultado dessas ações já é fato bem conhecido e "obriga" o Estado a tomar frente e oferecer alternativas de provisão habitacional, com planos e políticas específicas o que vem ocorrendo (ainda que com certa timidez) desde a década de 1930. Embora os planos habitacionais tenham sido insuficientes para atender à demanda, nos últimos anos, mais precisamente no Governo Lula, percebe-se uma melhora considerável nas políticas, agora mais direcionadas para as camadas que realmente necessitam.

Gawryszewski (1996, p.131), mostra que na década de 40, a pressão por moradias passou a se dirigir para o Estado, ou seja, deixou-se de se discutir somente o aluguel e passou-se a exigir do Estado a responsabilidade pela solução do problema da moradia. Neste contexto duas razões se fizeram presentes: a primeira, a grande migração, que deteriorou as condições habitacionais da população urbana subalterna e

a segunda, vinculada à primeira, seria o colapso das habitações para aluguel, pois com a crescente inflação e a valorização dos terrenos, passou-se a construir apenas para venda, não mais para a locação.

A partir da Revolução de 30, o próprio Estado se colocou como o "responsável" pelo bem coletivo. A opção do tema habitação se inseriu no debate político do Estado, tomando maiores dimensões a partir de 1937. O Decreto-Lei 399/38 que regulamentou o salário mínimo diz que o mesmo será determinado pela soma das despesas relativas às despesas diárias com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transportes necessários à vida de um trabalhador adulto. Mas infelizmente, na prática não funciona, pois o salário não dá conta de satisfazer a necessidade de habitação.

As desigualdades sociais e a concentração de renda, características da sociedade brasileira, se manifestam fisicamente nos espaços segregados das nossas cidades. Nelas, as carências habitacionais constituem, talvez, o maior problema: a falta de moradia digna para população mais carente, que responde por 92% do déficit habitacional brasileiro. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Esse fator é de extrema relevância e que deve ser analisado, a fim de justificar a intervenção governamental no setor habitacional, pois aqui cabe a seguinte reflexão: porque com outras mercadorias não existe déficit?

A habitação é uma mercadoria especial que tem produção e distribuição complexas e entre as mercadorias de consumo privado (roupas, sapatos, alimentos, móveis etc.) ela é a mais cara. Seu preço é muito maior do que os salários médios e por isso o comprador pode demorar muitos anos para pagá-la ou para juntar o valor que corresponde ao seu preço [...] o que muitas vezes exige um financiamento, pois em geral os trabalhadores não dispõem de tanto dinheiro à vista. Mas há outro fator que torna complexa a mercadoria moradia. É a sua vinculação com a terra, pois cada novo edifício exige um novo solo. (MARICATO, 1997, p. 46).

Além das peculiaridades da mercadoria habitação, sua complexidade é bem mais abrangente, pois ao se analisar a questão habitacional também deve ser considerada a relação com outras políticas urbanas, pois com a interdependência da moradia com outras esferas, nem sempre um simples incremento dos programas de habitação é a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre. Isso acontece porque esses programas podem ser inviabilizados

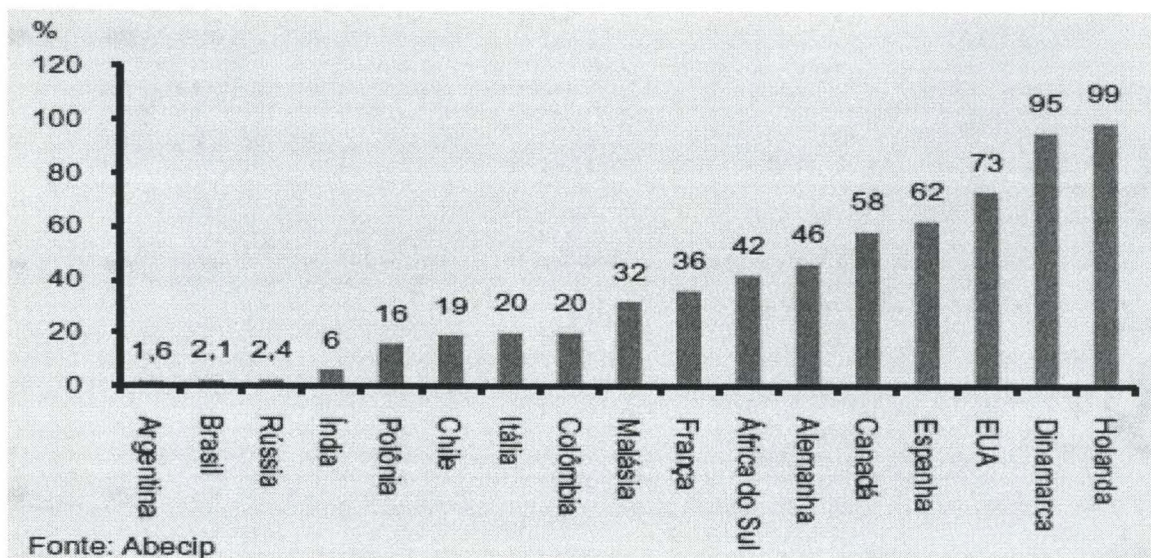
caso não sejam integradas a eles outras políticas urbanas, como de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água. O tema habitacional possui fortes interfaces com outras questões recorrentes e complementares. É inadequada uma abordagem setorial que busque reduzir a complexidade do habitat a um déficit habitacional *stricto sensu*. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Maricato (2001, p. 75), confirma que as políticas de inclusão social exigem integração dado que a urbanização de favelas pode resolver problemas de saneamento, atribuir endereço legal a cada domicílio, melhorar condições de moradia e segurança urbana, mas não melhora nível de escolaridade ou alfabetização, não organiza as mulheres para elevar o padrão de vida, nem ajuda na organização de cooperativas de trabalho ou lazer para os jovens.

Outro fator de relevância que deve ser analisado no caso brasileiro e que reforça a necessidade de intervenção governamental é o de que segundo dados do Censo 2010 divulgados pelo Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que o número de domicílios vagos, apurados no Censo Demográfico 2010 encontrou 6,1 milhões (9,0%) de domicílios vagos, ou seja, domicílios que não tinham morador na data de referência (noite de 31 de julho para 1º de agosto de 2010), mesmo que, posteriormente, tivessem sido ocupados. Prédios construídos mas não habitados, casas colocadas à venda ou para aluguel são exemplos de domicílios vagos. Esse dado pode ser considerado uma incoerência, assim como demonstra uma falha no gerenciamento do déficit.

Por outro lado, é importante que o Governo brasileiro esteja à frente das políticas habitacionais, dado que a relação entre o volume do crédito habitacional e o Produto Interno Bruto (PIB) encontra-se em patamar significativamente inferior ao registrado em economias maduras, como pode-se verificar no gráfico abaixo, a exemplo de Holanda, 99%; EUA, 73%; Espanha, 62%; França, 36%; e Itália, 20%. Ainda que tenha passado de 1,3%, em dezembro de 2004, para 3,3% em maio de 2010, se mantém em nível inferior aos observados na África do Sul, 42%; Malásia, 32%; Colômbia, 20%; e Chile, 19%.

GRÁFICO 4: CRÉDITO HABITACIONAL/PIB - 2008



Elaboração: Banco Central do Brasil, 2010

Segundo análise de Marcos Kolher (2003), teoricamente, a intervenção estatal no setor habitacional é indesejável, dado que como a moradia é um bem privado, o mecanismo de mercado seria suficientemente capaz de regular a oferta e demanda, de forma a atingir a melhor alocação dos recursos, considerando o conjunto de preferências da sociedade, mas esse argumento não se sustenta.

O alto custo unitário da habitação, comparado com a renda da maioria da população, requer financiamento de longo prazo, assim como os saldos devedores, as prestações e a própria capacidade de pagamento das famílias são muito sensíveis às flutuações macroeconômicas, como variações na taxa de inflação, nas taxas de juros reais, no nível de emprego, etc. Portanto, os contratos de financiamento exigem uma legislação específica e um aparato institucional robusto, a fim de proteger os agentes envolvidos – mutuários, instituições financeiras e investidores. (KOLHER, 2003 p. 114)

O bem habitação possui diversas características peculiares, entre as quais podemos destacar:

- necessidade básica;
- custo elevado;
- durabilidade;

- custo elevado;
- imobilidade;
- mercado reduzido em face do tamanho do estoque;
- assimetria de informações

O fato de todos necessitarem de moradia faz de cada família um demandante potencial no mercado de habitação, independente do seu nível de renda. O alto preço da habitação torna a sua comercialização dependente de esquemas de financiamento de longo prazo. A durabilidade elevada faz que políticas habitacionais passadas influenciem o atual estado do mercado. Custos de procura, mudança, impostos e cartório não são desprezíveis, o que resulta numa baixa mobilidade das famílias e contribui para que estas não respondam imediatamente a novas políticas habitacionais. A indústria da construção civil para fins habitacionais responde por parte significativa do PIB e da geração de emprego da economia. (MORAIS, 1999)

6 CONCLUSÃO

Diante do exposto, o presente trabalho conclui que a intervenção governamental no setor habitacional faz-se necessária e desejável.

Segundo Kolher (2003, p. 115), é bastante aceita a idéia de que a aquisição da moradia induz a comportamentos socialmente valorizados, como a formação de poupança familiar. Essa característica torna desejável a concessão de subsídios que permitam a aquisição de moradia pela população de baixa renda, política essa que seria um instrumento eficiente para redução das desigualdades sociais.

Das análises explicitadas, podem-se alinhar as seguintes conclusões: a intervenção estatal no setor de habitação tanto na produção quanto no financiamento, pode ser justificada como meio de superar falhas de mercado e como mecanismo de distribuição de riqueza ou renda e a intervenção estatal, pela concessão de subsídio, pela regulação, ou ainda, pela atuação por meio de agente financeiro ou operador, deve ter seus objetivos efetivamente considerados na implementação das medidas que

concretizem sua atuação, caso contrário, podem ser criadas ineficiências no mercado e podem ocorrer desvios em relação ao foco, isto é, a intervenção governamental não deve se dar apenas concedendo recursos, mas também como auditor na aplicação de tais recursos, mitigando os riscos de que pessoas que não precisam, possam se beneficiar em detrimento dos que realmente necessitam. (KOLHER, 2003, p. 15)

Através da exposição deste trabalho, constata-se que as políticas habitacionais no Brasil, ainda que, a princípio deveriam se direcionar a pessoas de baixa renda, na prática ocorria um desvio do foco inicial sendo oferecido o crédito para no máximo famílias de classe média baixa diferentemente do cenário que temos hoje, pois no PMCMV o foco é a classe de baixa renda.

Ainda pode-se destacar que a participação ativa do Estado no segmento de habitação pode ser constatada através do aumento do crédito, em especial no PMCMV, programa muito relevante, já que foi o primeiro na história da política habitacional no Brasil, que se produz em larga escala para pessoas de baixa renda.

Como mostrado do longo do presente trabalho, comparativamente com vários outros programas lançados ao longo da história habitacional, o PMCMV concede crédito barato, taxas de juros baixas para o setor e os incentivos governamentais que incentivam a compra da casa própria, contribuindo para a redução do déficit habitacional e a opção pelo aluguel da moradia passa a não ser mais a única opção possível para a maioria da população. (DUTRA, 2010 p. 66)

Também vale ressaltar a natureza do déficit habitacional no Brasil, onde não é apenas a falta de moradias que conta, mas sim a escassez de infra-estrutura como um todo, moradias precárias, localizadas em áreas de risco, sem saneamento básico, muitas vezes, improvisadas com material qualquer como papelão, pedaços de madeiras deterioradas, pedaços de móveis descartados, etc.

Também contribui como componente do déficit a falta de opção para um lar individual que leva muitas famílias a se "amontoarem" no mesmo terreno, ou até na mesma casa, quando alguém da família consegue, geralmente a duras penas, um pedaço de chão, assim como aquelas famílias que têm que separar grande parcela da sua renda com aluguel, por não ter como adquirir a casa própria.

Por fim, conclui-se que diante da especificidade do segmento habitacional, o Governo deve intervir, ao menos para minimizar o enorme contraste nas cidades brasileiras. Já pode-se notar um grande avanço nas políticas públicas, embora como explicitado, sozinha ela não garante o sucesso na promoção da redução do déficit, mas já é uma esperança enorme para aquelas famílias que sempre viveram à margem das grandes cidades.

REFERÊNCIAS

ABECIP. **Como funciona o novo sistema de financiamento imobiliário**. Disponível em: http://www.abecip.org.br/imagens/conteudo/publicacoes_e_artigos/sfi_-_como_funciona_o_novo_sfi.pdf Acesso em 06/12/2011.

ALVES, J.E.D e CAVEGANHI, S. **Déficit habitacional, famílias conviventes e condições de moradia**, 2005. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/outraspub/Demographicas3/demographicas3artigo9_257a286.pdf. Acesso em 26/11/2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Expansão do Crédito Habitacional**. Boletim Regional do Banco Central, 2010. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2010/07/br201007b1p.pdf> Acesso em 13/11/2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema Financeiro de Habitação**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?sfhhist> Acesso em: 03/09/2011.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 4ª edição, 2004.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRASIL. **Lei 9.514 de 20 de Novembro de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm Acesso em 23/10/2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa de Arrendamento Residencial**. Disponível em: http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/par/CARTILHA_PAR.pdf > Acesso em 04/11/2011.

CBIC, **Boletim Estatístico**. Disponível em: http://www.cbicdados.com.br/files/textos/boletim_ano7n09.pdf Acesso em 19/12/2011. Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a pobreza e a Desigualdade, Natal, 2010. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20perspectiva.pdf> > Acesso em: 01/09/2011.

DUTRA, L.G.B. **A atuação do Governo Lula no combate ao déficit habitacional brasileiro**. Trabalho de Graduação (Bacharelado em Ciências Econômicas) UFSC, 2010, p.66.

FGV PROJETOS, **O crédito Imobiliário no Brasil: Caracterização e Desafios**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, p. 6-10-11, 2007.

GAWRYSZEWSKI, A. **A crise habitacional e o Estado na construção de moradias na cidade do Rio de Janeiro**. São Paulo, 1996. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr/article/viewFile/2145/1626>> Acesso em 18/09/2011.

GEIST, V. H. **Financiamento habitacional e as opções das taxas de juros**, Trabalho de Graduação (Bacharelado em Administração, UFRS, Porto Alegre, 2008, p. 15.

HABITAR BRASIL. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/noticia.asp?id=78>> Acesso em 03/10/2011.

HABITARE. **Programa de Tecnologia de Habitação**. Disponível em: <http://www.habitare.org.br/programa_historico.aspx> Acesso em 06/12/2011.

IPEA. **A rentabilidade do FGTS**, 1999. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0637.pdf>> Acesso em 08/09/2011.

IPEA. **O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas**, p. 4 - 8, 2011.

KOLHER, M. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

MANOEL, S. K. **Conjunto Residencial de Deodoro: A experiência moderna da Fundação da Casa Popular**, São Paulo, 1998. Disponível em: <http://www.docomomo.org.br/seminario%203%20pdfs/subtema_B5F/Salua_manoel.pdf> Acesso em 08/09/2011.

MARICATO, E. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, E. **Política Habitacional no Regime Militar**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1987.

MELO, M.A.B.C. **Política de Habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular**. Revista de Arquitetura e Urbanismo, p. 50, 1990.

MEDEIROS, S.R.F.Q. **BNH: Outras Perspectivas**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011, p. 1.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, **Plano Nacional de Habitação**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=132&Itemid=159> Acesso em 10/09/2011.

MORAIS, M. P. **Breve Diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil**, 1999. Disponível em:

<www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/.../BREVE.pdf > Acesso em 12/12/2011.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf> Acesso em 10/06/2010.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1988, p. 11 e 57.

SANTOS, T. Q. **Análise do processo de desenvolvimento recente do mercado imobiliário no Brasil**: Trabalho de Graduação (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008, p. 29.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986, p. 9 -11.