



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL PÓS PLANO REAL (1995-2002)  
– DIRETRIZES, PRINCÍPIOS, PRODUÇÃO E FINANCIAMENTO: UMA  
ANÁLISE CENTRADA NA ATUAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

**Edgar Candido do Carmo**

Tese de Doutorado apresentada ao  
Instituto de Economia da UNICAMP para  
obtenção do título de Doutor em Economia  
Aplicada – área de concentração: Economia  
Social e do Trabalho, sob a orientação do  
Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia.

*Este exemplar corresponde ao original  
da tese defendida por **Edgar Candido do  
Carmo** em 13/12/2006 e orientado pelo  
**Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia**.*

CPG, 13 / 12 / 2006

Campinas, 2006

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca  
do Instituto de Economia/UNICAMP**

|       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| C213p | <p>Carmo, Edgar Candido do.</p> <p>A politica habitacional no Brasil pos Plano Real (1995-2002) : diretrizes, principios, produção e financiamento: uma analise centrada na atuação da Caixa Economica Federal/ Edgar Candido do Carmo. – Campinas, SP: [s.n.], 2006.</p> <p>Orientador : Jorge Ruben Biton Tapia.</p> <p>Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.</p> <p>1. Politica habitacional. 2. Politicas publicas. 3. Plano Real. 4. Caixa Economica Federal (Brasil). I. Tapia, Jorge Ruben Biton, 1953- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Titulo.</p> |
|       | 07-008-BIE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

**Título em Inglês:** Housing policy in Brazil after the Real Plan: directives, principles, production and financing: an analysis centered on the operations of the Caixa Economica Federal (a state-owned bank providing mortgages to private individuals)

**Keywords :** Housing policy ; public policy ; Caixa Economica Federal (Brazil) ; Real Plan

**Área de concentração :** Economia social e do Trabalho.

**Titulação :** Doutor em Economia Aplicada

**Banca examinadora :** Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia  
 Profa. Dra. Maria Teresa da Silva Arretche  
 Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni  
 Prof. Dr. Eduardo Fagnani  
 Profa. Dra. Otilia Maria Lucia Barbosa Seiffert

**Data da defesa:** 13-12-2006

**Programa de Pós-Graduação:** Economia Aplicada

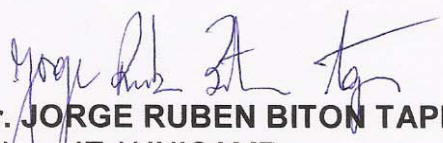
Tese de Doutorado

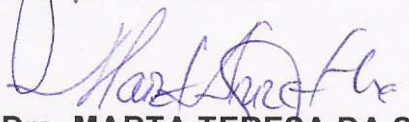
Aluno: EDGAR CANDIDO DO CARMO

**“A Política Habitacional no Brasil Pós Plano Real (1995-2002) – Diretrizes,  
Princípios, Produção e Financiamento:  
Uma Análise Centrada na Atuação da Caixa Econômica Federal “**

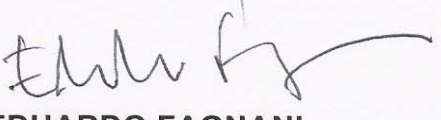
Defendida em 13 / 12 / 2006

### COMISSÃO JULGADORA

  
**Prof. Dr. JORGE RUBEN BITON TAPIA**  
Orientador – IE / UNICAMP

  
**Profa. Dra. MARTA TERESA DA SILVA ARRETCHE**  
USP

  
**Prof. Dr. GERALDO DI GIOVANNI**  
IE / UNICAMP

  
**Prof. Dr. EDUARDO FAGNANI**  
IE / UNICAMP

  
**Profa. Dra. OTÍLIA MARIA LÚCIA BARBOSA SEIFFERT**  
Universidade Federal de São Paulo



## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo avaliar os resultados da política habitacional colocada em marcha a partir de meados da década de 1990, no governo FHC. Esta política tem como principais diretrizes: a descentralização das ações, a flexibilização no atendimento da demanda, a formação de parcerias com a sociedade civil, a criação de novas fontes de financiamento e a integração da política habitacional à política urbana. A partir de 1995 houve um reordenamento na política habitacional com a criação de programas e fontes de financiamento que deram algumas respostas para a quase paralisia na qual se encontrava o setor desde a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1986. Entretanto, velhos problemas persistiram: a formação de fundos para o financiamento de unidades habitacionais para as classes de baixa renda, por exemplo, não foi equacionada. A utilização de recursos não-onerosos foi mínima e, em consequência, a distribuição da produção – tanto espacial quanto por faixa de renda – não atendeu às reais necessidades, claramente apontadas pelos estudos sobre o déficit habitacional brasileiro.

## ABSTRACT

The aim of this work is to evaluate the results of the housing policy that was introduced as from the mid-1990s, during the government of President Fernando Henrique Cardoso. The main directives of this policy were the decentralization of actions, the flexibilization of service relating to demand, the formation of partnerships with civilian society, the creation of new sources of financing and the integration of the housing policy with urban policy. As from 1995 laws were changed and programs and sources of financing were created that were a response to the paralysis in which the Brazilian housing sector had found itself since the disbanding of the National Housing Bank (BNH), in 1986. However, old problems persisted: for example, the setting up of funds for financing housing units for low income classes was never put into practice. The use of non-onerous resources was minimal and as a consequence, the distribution of the constructions, both in terms of where and which income band, did not meet the real needs, a fact that has been clearly pointed out in studies on the Brazilian housing deficit.



## Dedicatória

Dedico este trabalho a meu pai (*in memoriam*) e minha mãe que, mesmo com muita dificuldade, ensinaram aos filhos alguns valores fundamentais.



## **Agradecimentos**

Considero que a produção deste trabalho não seria possível sem a valiosa ajuda de algumas pessoas, as quais agradeço de forma sincera.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha companheira de trajetória de vida – a maior responsável, sem dúvida, por este momento. Ana Lúcia, pela força que você me deu e pela compreensão, mesmo considerando as várias horas subtraídas da nossa relação e de nosso lazer, meu máximo muito obrigado. Agradecimento que estendo também aos meus dois queridos filhos João Vítor e à pequenina Anabebe Beatriz.

Meus agradecimentos muito especiais ao Professor Jorge Rubem Biton Tapia que, durante estes últimos anos de convivência, não só me orientou de forma competente, como também fraterna. Aos professores do Instituto de Economia – Lopreato, Eugênia, Dedeca, Frederico Mazzuchelli, Waldir Quadros, Ricardo Barbosa e Sônia Draibe – pela seriedade com que desempenham seus trabalhos. Aos professores Geraldo Di Giovanni e Eduardo Fagnani, além de tudo, sou grato pelos preciosos conselhos por ocasião da minha banca de qualificação.

Gostaria ainda de agradecer à equipe do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Nepp) da Unicamp, em especial ao professor Pedro Luiz Barros Silva, pela oportunidade de trabalhar na pesquisa sobre habitação que deu origem a esta tese.

Tenho também uma dívida de gratidão para com muitos colegas estudantes que conheci no Instituto de Economia. Entre estes, quero nomear especialmente: Luciane Bomboch, Giovana Resende e Jefferson Mariano, aos quais agradeço

pelas trocas acadêmicas e conversas amigas, necessárias para segurar esse rojão.

Pelo apoio de uma vida toda, não posso deixar de mencionar meus irmãos Eduardo, Edvaldo e, especialmente, a Fátima – que, além de tudo, conseguiu na Caixa Econômica Federal algumas informações importantes – e ao Edson, gente rara e sensível, com o qual, além dos laços de sangue, tenho muita identificação.

Ao Robert um muito obrigado pelas conversas amigas das quartas-feiras pela manhã e pelo abstract. Sou grato também à Caixa Econômica Federal que disponibilizou parte dos dados para a consecução deste trabalho, em especial a Teotônio Resende e a Adriano Rangel. É meu dever agradecer aos diversos funcionários da Unicamp que tornaram a minha caminhada menos dolorosa na produção deste trabalho: Alberto, Marinete, Regina, Cida, Alex e Celso Rubens. A Fernando, Lourdes e Claudecir (pessoal da biblioteca), meus mais francos agradecimentos.

Finalmente, Gostaria de agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela concessão de bolsa de doutorado por três anos.

## Siglas utilizadas

Abecip – Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança  
BCB – Banco Central do Brasil  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CCFGTS – Conselho Curador do FGTS  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários  
CSI – Companhia de Securitização Imobiliária  
DH – Déficit Habitacional  
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FAT – Habitação – Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador destinado ao financiamento da política habitacional  
FCP – Fundação da Casa Popular  
FCVS – Fundo de Compensação das Variações Salariais  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IGP – Índice Geral de Preços  
Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MAS – Ministério da Ação Social  
MBES – Ministério do Bem-Estar Social  
Nepp – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Unicamp)  
OGU – Orçamento Geral da União  
Paeg – Plano de Ação Econômica do Governo  
PAI – Plano de Ação Imediata  
PAI – Poupança Azul Imobiliária – Financiamento  
PCI – Poupança Crédito Imobiliário  
PES – Plano de Equivalência Salarial  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios  
PNB – Produto Nacional Bruto  
PNH – 1996 – Política Nacional de Habitação – elaborada em 1996  
Proger – Programa de Geração de Emprego e Renda  
PSH – Programa de Subsídio Habitacional  
PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
Refis – Programa de Regularização de Dívidas Fiscais  
SBPE – Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo  
Sepur – Secretaria de Política Urbana  
SFH – Sistema Financeiro da Habitação  
SFI – Sistema Financeiro Imobiliário  
SFN – Sistema Financeiro Nacional  
SM – salário mínimo  
Sumoc – Superintendência da Moeda e do Crédito

TCU – Tribunal de Contas da União  
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo  
TR – Taxa Referencial  
Unicamp – Universidade Estadual de Campinas  
UPC – Unidade de Padrão de Capital  
URV – Unidade Real de Valor

## LISTA DE GRÁFICOS

|                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 1. Financiamento Imobiliário CEF e Demais Agentes Financeiros - 1996/2002.....                                     | 11  |
| Gráfico 2.1 - Balança Comercial e Transações Correntes - 1992/1998 - Em bilhões de dólares.....                            | 70  |
| Gráfico 2.2. - Rendimento Médio Real dos Ocupados no Trabalho Principal 1990/2002 - Região Metropolitana de São Paulo..... | 76  |
| Gráfico 2.3. - Brasil - Déficit Público 1994/2002 - % sobre o PIB.....                                                     | 78  |
| Gráfico 2.4. - Brasil - Relação Dívida/PIB - União, Estados, Municípios e Empresas Estatais - 1994/2002.....               | 79  |
| Gráfico 3.1. - Financiamentos CEF 1996/2002 - Produção Total por Ano.....                                                  | 116 |
| Gráfico 3.2 - Financiamentos CEF - Por Modalidade 1996/2002.....                                                           | 117 |
| Gráfico 3.3 - Participação das Fontes no Financiamento Habitacional - 1996/2002 - em % dos Valores Financiados.....        | 118 |
| Gráfico 3.4. - Participação dos Recursos do FAT - por Programa.....                                                        | 120 |
| Gráfico 3.5 - Financiamentos CEF - Fonte SFI 2000/2002.....                                                                | 128 |
| Gráfico 3.6 - Arrecadação Bruta, Líquida e Saldo do FGTS - 1995/2002.....                                                  | 133 |
| Gráfico 3.7. - Orçado x Realizado - 2000/2002 - Programa Morar Melhor.....                                                 | 160 |
| Anexo 2- Gráfico - População, Déficit Habitacional e Produção da CEF 1995/2002.....                                        | 191 |

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1. - Déficit Habitacional no Brasil - Urbano e Rural - por Regiões - 2000.....                                                           | 6   |
| Tabela 2. - Déficit Habitacional no Brasil Urbano - por Faixa de Renda - 2000.....                                                              | 7   |
| Tabela 3 - Inadequação dos Domicílios Urbanos - 2000 - por Região.....                                                                          | 8   |
| Tabela 4 - Carência de Infra-Estrutura Urbana, por Faixas de Renda - 2000 - por Região.....                                                     | 9   |
| Tabela 1.1. SFH - Reajuste do Sal. Mínimo, ORTNs e Prestações - 1965-1984.....                                                                  | 32  |
| Tabela 1.2 - Produção Habitacional - Brasil 1970/1995 - FGTS e SBPE.....                                                                        | 36  |
| Tabela 1.3. - Taxa de Inadimplência do SFH - 1980/1984 - % sobre o total.....                                                                   | 38  |
| Tabela 3.1 - Financiamento CEF - 1996/2002 - Por Modalidade - U. Habitacionais.....                                                             | 108 |
| Tabela 3.2 - Financiamento CEF - 1996/2002 - Por Modalidade - Inflacionados - 12/2002 - em Reais x 1000.....                                    | 109 |
| Tabela 3.3. - Financiamentos CEF - 1996/2002 - Material de Construção - inflacionados para dezembro de 2002.....                                | 112 |
| Tabela 3.4. - Financiamento CEF - Aquisição de Material de Construção - Distribuição de Frequência - Amostragem - Valores Correntes - 2002..... | 112 |
| Tabela 3.5. - Financiamentos CEF - 1996/2002 - Aquis. Imóvel Usado - infl. 12/2002.....                                                         | 113 |
| Tabela 3.6. - Financiamentos CEF - 1996/2002 - Associativo- Inflacionado 12/2002.....                                                           | 115 |
| Tabela 3.7 - Investimentos em Habitação por Fonte de Financiamento - 1996/2002.....                                                             | 121 |
| Tabela 3.8. - Financiamentos com Recursos do FAT - por Modalidade.....                                                                          | 123 |
| Tabela 3.9. - FAT - Habitação - Distribuição Regional - 2002.....                                                                               | 123 |
| Tabela 3.10. - Financiamentos SFI - Distribuição Regional - 2000/2002.....                                                                      | 127 |
| Tabela 3.11. - Valores Médios de Financiamento por Fonte - 1996/2002.....                                                                       | 129 |
| Tabela 3.12. - Financiamentos FGTS - por Modalidade - 1996/2002.....                                                                            | 131 |
| Tabela 3.13. - Valores Médios de Financiamento FGTS 1996/2002.....                                                                              | 131 |
| Tabela 3.14. - Evolução do Emprego Formal - 1998/2002.....                                                                                      | 132 |
| Tabela 3.15. - FGTS - Financiamentos por Região - Unidades Habitacionais - Valores Absolutos 1996/2002.....                                     | 134 |
| Tabela 3.16. - FGTS - Financiamentos por Região - Relativos (%) - 1996/2002.....                                                                | 135 |
| Tabela 3.17. - Distribuição dos Financiamentos do FGTS por Faixa de Renda - 1996/2002 - Unidades Habitacionais.....                             | 135 |
| Tabela 3.18. - Distribuição dos Financiamentos do FGTS por Faixa de Renda - 1993/2004 - % Valores Monetários.....                               | 136 |
| Tabela 3.19. Financiamentos - PAR - Uhs por Ano e Região - 1999/2002.....                                                                       | 139 |
| Tabela 3.20. Financiamentos PAR - Valores Monetários - 1999/2002 - infl. - Dez./2002.....                                                       | 139 |
| Tabela 3.21. - Financiamento PAR - Distribuição de Frequência - infl. Dez/2002.....                                                             | 141 |
| Tabela 3.22. - Programas para a Baixa Renda - Uhs - 1995/2002.....                                                                              | 142 |
| Tabela 3.23. - Fontes de Financiamento - Programas que Atendem à Baixa Renda - 1995/2002 - Infl. 12/02 x1000.....                               | 144 |
| Tabela 3.24. - Financiamentos PSH - por Modalidade 2002.....                                                                                    | 148 |

|                                                                                            |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <i>Tabela 3.25. Programa Pró-Moradia - Unidades Habitacionais - 1995/2002.....</i>         | <i>151</i> |
| <i>Tabela 3.26. Programa Habitar Brasil - Unidades Habitacionais - 1996/1999.....</i>      | <i>154</i> |
| <i>Tabela 3.27. - Financiamentos Habitacionais - CEF - HBB - Segunda Fase.....</i>         | <i>156</i> |
| <i>Tabela - 3.28. Programa Morar Melhor.....</i>                                           | <i>158</i> |
| <i>Tabela 3.29. - Financiamentos para Baixa Renda por Região e Ano - 1995/2002.....</i>    | <i>162</i> |
| <i>Tabela - 5.1. - Financiamentos do Programa de Subsídio 2002/2004.....</i>               | <i>175</i> |
| <i>Tabela 5.2. - Financiamentos Habitacionais CEF 2004 - Região e Modalidade - UH.....</i> | <i>179</i> |
| <i>Tabela 5.3 - Financiamentos Habitacionais CEF 2004 - Região e Modalidade – R\$.....</i> | <i>179</i> |

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                         |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <i>Quadro 1.1. - Mudanças Institucionais no Setor Habitacional - 1985/1995.....</i>     | <i>52</i>  |
| <i>Quadro 2.1 - Governo FHC - Estratégia de Desenvolvimento Econômico e Social.....</i> | <i>86</i>  |
| <i>Quadro 3.1. - Faixas de Renda e Taxa de Juros - Programa Carta de Crédito.....</i>   | <i>105</i> |
| <i>Quadro 3.2 - Faixas de Comprometimento da Renda - Carta de Crédito.....</i>          | <i>105</i> |
| <i>Quadro 3.3 - Alterações na Legislação sobre Concessão de Cartas de Crédito.....</i>  | <i>106</i> |

## Sumário

|                                                                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                       | <b>1</b>   |
| <b>O PROBLEMA HABITACIONAL NO BRASIL .....</b>                                                                               | <b>4</b>   |
| <b>CAPÍTULO 1 .....</b>                                                                                                      | <b>13</b>  |
| <b>1. A EXPERIÊNCIA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA ANTES DE 1996 ....</b>                                               | <b>13</b>  |
| <b>1.1. FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR.....</b>                                                                                    | <b>18</b>  |
| <b>1.2. A POLÍTICA HABITACIONAL NO PERÍODO MILITAR.....</b>                                                                  | <b>22</b>  |
| <i>1.2.1. A lógica da política habitacional do BNH.....</i>                                                                  | <i>28</i>  |
| <b>1.3. CARACTERÍSTICAS DA INTERVENÇÃO BASEADA NO BNH E OUTROS RESULTADOS</b>                                                | <b>40</b>  |
| <i>1.3.1. Centralização.....</i>                                                                                             | <i>40</i>  |
| <i>1.3.2. Privatização do espaço público.....</i>                                                                            | <i>42</i>  |
| <i>1.3.3. Regressividade das fontes de financiamento.....</i>                                                                | <i>46</i>  |
| <i>1.3.4. Ampliação da cobertura.....</i>                                                                                    | <i>46</i>  |
| <i>1.3.5. Baixo efeito social.....</i>                                                                                       | <i>47</i>  |
| <b>1.4. A QUESTÃO HABITACIONAL NA NOVA REPÚBLICA .....</b>                                                                   | <b>49</b>  |
| <i>1.4.1. Extinção do BNH, fragmentação, descontinuidade e clientelismo político.</i>                                        | <i>51</i>  |
| <b>CAPÍTULO 2.....</b>                                                                                                       | <b>61</b>  |
| <b>2. A FORMULAÇÃO – CONTEXTO, OBJETIVOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA<br/>POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO (PNH/1996) .....</b> | <b>61</b>  |
| <b>2.1. O PLANO REAL E A CONJUNTURA ECONÔMICA.....</b>                                                                       | <b>64</b>  |
| <i>2.1.1. A situação do emprego e do mercado de trabalho.....</i>                                                            | <i>73</i>  |
| <i>2.1.2. A situação fiscal .....</i>                                                                                        | <i>77</i>  |
| <b>2.2. A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO GOVERNO FHC.....</b>                                                       | <b>81</b>  |
| <b>2.3. A POLÍTICA HABITACIONAL DE 1996 .....</b>                                                                            | <b>87</b>  |
| <i>2.3.1. Os objetivos, as diretrizes e princípios.....</i>                                                                  | <i>89</i>  |
| 2.3.1.1. Formação de parcerias .....                                                                                         | 90         |
| 2.3.1.2. Flexibilidade no atendimento à população.....                                                                       | 91         |
| 2.3.1.3. Descentralização.....                                                                                               | 91         |
| 2.3.1.4. Criação de novas fontes de financiamento, acessibilidade e<br>equilíbrio econômico-financeiro do sistema .....      | 93         |
| <b>CAPÍTULO 3.....</b>                                                                                                       | <b>97</b>  |
| <b>3. IMPLEMENTAÇÃO: A POLÍTICA HABITACIONAL NA PRÁTICA.....</b>                                                             | <b>97</b>  |
| <b>3.1. PROGRAMA DE APOIO À PRODUÇÃO, PROGRAMA DE DEMANDA CARACTERIZADA E<br/>PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO .....</b>            | <b>99</b>  |
| <i>3.1.1. Programa de Apoio à Produção.....</i>                                                                              | <i>101</i> |
| <i>3.1.2. Programa de Demanda Caracterizada (Prodecar).....</i>                                                              | <i>102</i> |

|                                                                                                                                           |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.1.3. Programa Carta de Crédito.....                                                                                                     | 102        |
| <b>3.2. AS FONTES DE FINANCIAMENTO - PROGRAMA DE APOIO À PRODUÇÃO, PROGRAMA DE DEMANDA CARACTERIZADA E PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO.....</b> | <b>118</b> |
| 3.2.1. O Fundo de Amparo ao Trabalhador.....                                                                                              | 119        |
| 3.2.2. Sistema Financeiro Imobiliário - SFI.....                                                                                          | 124        |
| 3.2.3. Recursos Próprios Caixa (SBPE).....                                                                                                | 128        |
| 3.2.4. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).....                                                                               | 130        |
| <b>3.3. PROGRAMA COM FONTE DE RECEITA PRÓPRIA .....</b>                                                                                   | <b>137</b> |
| 3.3.1. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR).....                                                                                  | 137        |
| <b>3.4. PROGRAMAS COM FINANCIAMENTO A JURO SUBSIDIADO OU FUNDO PERDIDO.....</b>                                                           | <b>141</b> |
| 3.4.1. Convênio FGTS/Incra.....                                                                                                           | 145        |
| 3.4.2. O Programa de Subsídio a Habitação (PSH).....                                                                                      | 146        |
| 3.4.3. Programas exclusivamente para o setor público.....                                                                                 | 148        |
| 3.4.3.1. Programa Pró-Moradia.....                                                                                                        | 149        |
| 3.4.3.2. Habitar - Brasil.....                                                                                                            | 153        |
| 3.4.3.3. Programa Morar Melhor.....                                                                                                       | 156        |
| <b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                                                       | <b>165</b> |
| <b>5 – APÊNDICE: O QUE HÁ DE NOVO NO GOVERNO LULA .....</b>                                                                               | <b>171</b> |
| 5.1. OS PROGRAMAS HABITACIONAIS EM CONTINUIDADE.....                                                                                      | 172        |
| 5.2. NOVOS PROGRAMAS .....                                                                                                                | 175        |
| 5.3. FONTES DE FINANCIAMENTO.....                                                                                                         | 177        |
| <b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>                                                                                                | <b>181</b> |

## Introdução

O objetivo central deste trabalho é avaliar a política habitacional<sup>1</sup> brasileira nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso, após a implantação da nova Política Nacional de Habitação (PNH) posta em curso a partir de 1996. Houve, na nossa maneira de ver a questão, um reordenamento nesta política com o propósito de por fim a dez anos de paralisia que se sucederam à extinção do BNH no início da Nova República. Este ordenamento estabeleceu objetivos, princípios, diretrizes e programas que balizaram a atuação do Estado e do setor privado. É sobre estas questões que pretendemos, mais especificamente, deter nossa análise.

O papel do Estado como participante da nova política habitacional não foi desprezado, visto que se propôs uma intervenção que contemplava a consecução de parcerias com outros entes governamentais e setores da iniciativa privada, formação de novos fundos para financiamento habitacional - disponibilizando recursos públicos para atendimento das camadas de mais baixa renda, criando outros mecanismos de financiamento para estimular o desenvolvimento da indústria da construção civil e, conseqüentemente, da economia de uma forma

---

<sup>1</sup> Vários outros pontos de vista podem ser considerados quando se discute a questão habitacional. Ribeiro e Azevedo (1996), por exemplo, afirmam que as pesquisas sobre habitação no Brasil têm destacado cinco eixos temáticos: a) Um primeiro eixo relaciona os aspectos macroeconômicos ao emprego urbano na construção civil, discutindo o efeito positivo na economia determinado por investimentos em habitação; b) Um segundo, trata dos aspectos técnico-materiais da construção, centrando a análise na organização industrial (forma de produção da moradia) e no estudo do processo de trabalho (abordando o canteiro de obra) no setor de construção civil; c) Outra temática é a que leva em conta a organização da construção popular, articulando tal prática com o padrão periférico de crescimento urbano

geral - a provisão de habitações, a regulação do mercado. Apesar de capitaneada pelo Estado, muitos são os atores que estão envolvidos no processo de formulação desta política e, conseqüentemente, muitos também são os interesses a serem atendidos: construtoras, associações de moradores, inquilinos, sistema financeiro, sociedades de poupança, governos locais, partidos políticos, Organizações Não-Governamentais, especialistas e burocracias etc. Enfim, estamos trabalhando com a hipótese que a política habitacional acaba por expressar as orientações dos policy-makers e do jogo de forças entre estes diversos agentes.

A habitação, segundo a literatura especializada, é um bem com algumas características que indicam a necessidade de uma forte intervenção do Estado. É um bem de primeira necessidade, que depende do dispêndio de valores monetários expressivos e responde por parcela importante da atividade da indústria da construção civil no Brasil. (Santos, 1999 e Moraes, 2001)

Com instrumentos e programas específicos, a intervenção do Estado implementando uma política habitacional pode atender tanto aos segmentos populacionais de menores rendas, que não tenham condições de oferecer o retorno exigido pelo mercado financeiro, quanto à população de rendas mais elevadas, que podem se enquadrar nas regras peculiares dos contratos de financiamento habitacional.

---

brasileiro; e) A produção capitalista da moradia é o quarto eixo. Neste tipo de análise, o capital incorporador e a relação entre preços da terra e uso do solo são temas relevantes.

Criar mecanismos que promovam o acesso para a população mais pobre à moradia é fundamental, tendo em vista que a habitação é o ativo de maior importância e de maior valor monetário para este segmento. Desta forma, entendemos que uma intervenção adequada pode se configurar em uma política de redistribuição da riqueza que, em consequência, melhore o padrão de vida dos cidadãos. Mesmo se considerando as classes mais abastadas, tendo em vista o custo de produção da habitação, não haverá muitos em condições de adquirir este bem com recursos próprios, quem dirá à vista. Sendo assim, para impulsionar a produção de unidades habitacionais é primordial que a intervenção pública procure criar mecanismos de financiamentos que atendam a estas duas realidades. (Rezende, p. 1, 2005).

Para o primeiro segmento, viabilizando intervenções públicas, não necessariamente de forma direta, com recursos não-onerosos – em programas habitacionais alternativos e mesmo convencionais – que dêem conta de atender à realidade da imensa massa dos carentes de meios para viabilizar a própria moradia – realidade própria da reconhecida desigualdade de distribuição da riqueza em nosso país. Para o segundo, regulamentando o mercado financeiro para garantir que os recursos fluam para o financiamento habitacional das camadas de média renda da população, que também não têm condições de viabilizar sua moradia na ausência deste suporte.

Apesar de os segmentos popular e de mercado apresentarem naturezas muito distintas, ambos têm pelo menos uma motivação comum que justifique a intervenção do Estado no setor habitacional, visto que a construção civil proporciona um forte efeito multiplicador<sup>2</sup> sobre a atividade econômica, sendo a

---

<sup>2</sup> Mede a variação na renda nacional resultante de um dado aumento na quantidade inicial de investimentos/gastos. Empiricamente, está comprovado que a construção civil provoca um

construção de moradias um dos principais segmentos desta indústria. Desta forma, o incremento do estoque habitacional pode dar impulso ao desenvolvimento econômico, conseqüentemente, gerando empregos, renda e produção, condição esta necessária, a nosso juízo, para minimizar os imensos problemas sociais que afligem o país. Da nossa forma de olhar o problema, considerando-se as reconhecidas disparidades regionais, a situação crítica dos múltiplos aspectos da exclusão social<sup>3</sup>, e as especificidades dos problemas habitacionais no Brasil, o atendimento ao interesse social – apoiando as camadas de mais baixa renda –, sem dúvida, deve ser priorizado, situação que não se verificou no passado e tampouco no período que analisamos.

## **O PROBLEMA HABITACIONAL NO BRASIL**

A discussão do déficit habitacional no Brasil é antiga e diversos autores têm apontado que o acelerado crescimento demográfico, associado a uma forte migração do campo para a cidade, a partir de meados do século XX, tornou a situação da moradia no nosso país em um problema de primeira grandeza, colocando mais um elemento importante na situação de exclusão social do país. Azevedo e Andrade (1982), por exemplo, assinalaram que a estimativa do déficit

---

dos maiores efeitos multiplicadores na renda, visto tratar-se de um setor de mão-de-obra intensiva de segmentos populacionais mais pobres. (Resende, 2005)

<sup>3</sup> Segundo publicado no “Atlas da Exclusão Social no Brasil”, “a exclusão se apresenta sob múltiplos aspectos em várias dimensões da vida nacional...nota-se que, ao longo da segunda metade do século XX, de maneira sempre reiterada, quase metade das 27 unidades federativas brasileiras apresentou índices aflitivos de pobreza, sendo que a mesma quantidade exibiu índices sofríveis de assalariamento formal. Mais de 1/3 mostrou índices inaceitáveis de desigualdade de rendimentos, enquanto dois terços revelaram índices precários de alfabetização e escolaridade”. (Pochman [org.], p. 12)

habitacional era de 3,6 milhões de unidades no início da década de 50 – desconsiderando-se os cortiços e favelas que já eram bastante comuns na paisagem dos grandes centros urbanos do país. No início dos anos 60 se indicava um déficit da ordem de oito milhões de moradias, com os estudos salientando que as classes de renda inferior da população urbana habitavam moradias em “condições subumanas”, que apresentavam condições precárias de higiene e saneamento (Arretche 1990, e IBMEC, 1974). O estudo do IBMEC apontava, ainda, que entre os domicílios particulares urbanos do país, em 1960, 6,5 milhões, equivalentes a 29% do total, não possuíam água corrente e 21% dos domicílios apresentavam-se sem instalação sanitária de qualquer natureza.

Vinte anos depois, no início da década de 80, estudo do Banco Nacional da Habitação divulgou que a estimativa das necessidades habitacionais chegava a 6,7 milhões de moradias, fortemente concentradas nas regiões Sudeste e Nordeste do país, principalmente, na faixa de renda de um a três salários mínimos. (Fagnani, Braga e Silva, 1989). De uma forma resumida, os estudos mais recentes sobre a situação habitacional do país continuam apontando que parte considerável do problema do déficit habitacional e da inadequação de moradias se concentra nos extratos mais pobres da população e nas regiões urbanas das grandes cidades, particularmente, nas regiões Nordeste e Sudeste do país.

A Fundação João Pinheiro (FJP) <sup>4</sup>, em estudo divulgado em 2001, baseado em dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) 1999 e no

---

<sup>4</sup> Déficit Habitacional no Brasil, publicado em 2001. Segundo esta publicação, “o conceito de déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências dos estoques de moradia. Os domicílios sem condições de habitabilidade, devido à precariedade das condições, ou devido terem sofrido desgaste da estrutura física, devem ser repostos. Há ainda a necessidade de

Censo de 2000, concluiu que o déficit habitacional brasileiro totalizava mais de 6,6 milhões de novas moradias, correspondendo a 14,8% dos domicílios particulares permanentes, estimando-se que este número signifique um contingente populacional de mais de 20 milhões de pessoas.

**Tabela 1. - Déficit Habitacional no Brasil - Urbano e Rural - por Regiões - 2000**

| <b>Regiões</b> | <b>Em unidades</b> | <b>Em % sobre o total</b> |
|----------------|--------------------|---------------------------|
| Centro-Oeste   | 488.482            | 7,34                      |
| Nordeste       | 2.631.790          | 39,54                     |
| Norte          | 433.482            | 6,51                      |
| Sudeste        | 2.412.460          | 36,24                     |
| Sul            | 690.313            | 10,37                     |
| <b>Total</b>   | <b>6.656.526</b>   | <b>100,00</b>             |

FONTE - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - 2001

O estudo revela que o Nordeste é a região na qual o problema se apresenta de modo mais intenso, já que participa nesta estatística com mais de 2,6 milhões de unidades, representando cerca de 40% do déficit habitacional brasileiro. A Região Sudeste, em segundo lugar, participava com pouco mais de 36% do total do déficit habitacional nacional. Portanto, as duas regiões respondiam por  $\frac{3}{4}$  da demanda habitacional brasileira naquele ano, conforme demonstrado na Tabela 1.

Considerando-se apenas o déficit habitacional urbano, em relação à distribuição por faixa de renda, o estudo concluiu que 83,2% do déficit concentram-se nas famílias que têm renda até três salários mínimos, significando em termos absolutos um total de mais de 4,4 milhões de famílias atingidas. 91% do déficit urbano estão concentrados nas famílias que ganham até cinco salários

---

incremento do estoque devido a coabitação familiar. Assim, ele pode ser entendido como déficit por incremento de estoque ou como déficit por reposição de estoque”. (FJP, 2001)

mínimos. Por outro lado, apenas 8,36% do déficit se concentram em famílias com rendimentos superiores a três salários mínimos. E em patamar análogo para as famílias que percebem rendimentos mensais acima de cinco salários mínimos, conforme demonstrado na Tabela 2.

**Tabela 2. - Déficit Habitacional no Brasil Urbano - por Faixa de Renda - 2000**

| <b>Faixas de Renda</b>    | <b>Em unidades</b> | <b>Em % sobre o total</b> |
|---------------------------|--------------------|---------------------------|
| Até três salários mínimos | 4.410.385          | 83,25%                    |
| Mais que três e até cinco | 443.138            | 8,36%                     |
| Mais de cinco             | 444.423            | 8,39%                     |
| <b>Total</b>              | <b>5.297.946</b>   | <b>100,00</b>             |

FONTE - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - 2001

Considera-se que estes 6,6 milhões ditos anteriormente formam o déficit quantitativo, que mensura a quantidade necessária de acréscimo de novas moradias para resolução de parte dos problemas habitacionais.

Como amplamente divulgado, a resolução do problema habitacional brasileiro não se limita simplesmente ao incremento de unidades habitacionais. Há uma quantidade bastante expressiva de moradias, que não precisam ser repostas, mas que apresentam condições de habitabilidade inapropriadas aos seres humanos. O chamado déficit qualitativo é resultado de adensamento excessivo nas unidades habitacionais, irregularidades fundiárias, ausência de unidade sanitária de uso exclusivo e inadequações na habitação em função de deficiência de serviços essenciais básicos – provimento de água, energia elétrica, coleta de lixo e rede coletora de esgoto, fossa séptica. Mais de 2,1 milhões de domicílios nos país encontram-se em estado de inadequação fundiária. Quase três milhões apresentam adensamento excessivo. Mais de três milhões de residências não possuem banheiro de uso exclusivo.

Mais de 11 milhões de habitações apresentam alguma espécie de deficiência de infra-estrutura que, em termos relativos, significa 28% do total de domicílios urbanos brasileiros, conforme Tabela 3.

**Tabela 3 - Inadequação dos Domicílios Urbanos - 2000 - por Região**

| Região       | Inadequação Fundiária | Adensamento Excessivo | Domicílio Sem Banheiro | Carência de Infra-Estrutura |
|--------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------------|
| Centro-Oeste | 74.213                | 180.057               | 198.839                | 1.531.847                   |
| Nordeste     | 604.156               | 630.865               | 1.678.636              | 4.401.530                   |
| Norte        | 90.617                | 279.973               | 682.706                | 1.351.752                   |
| Sudeste      | 954.944               | 1.503.304             | 393.838                | 2.854.717                   |
| Sul          | 449.138               | 244.971               | 261.978                | 1.852.689                   |
| <b>TOTAL</b> | <b>2.173.068</b>      | <b>2.839.170</b>      | <b>3.215.997</b>       | <b>11.992.535</b>           |

FORTE FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP), CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES (CEI) - DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL - MUNICÍPIOS SELECIONADOS E MICRORREGIÕES GEOGRÁFICAS.

A maioria dos domicílios (6,9 milhões) apresenta apenas um tipo de carência. Por diferença, significa dizer que quase cinco milhões de moradias apresentam carências em mais de um tipo de infra-estrutura básica. Demonstrando o grau de incivilidade que os seres humanos são expostos no nosso país, no que tange ao tipo de carência, o esgotamento sanitário atingia, na época do levantamento da FJP, quase 5,5 milhões de domicílios. Lamentavelmente, muitos brasileiros não têm acesso sequer à água encanada: mais de um milhão de domicílios não são servidos por este tipo abastecimento.

Assim como no caso do déficit quantitativo de moradias, como seria de se esperar, o problema da inadequação está fortemente relacionado à pobreza. Em termos relativos, quase 60% dos domicílios que apresentam algum tipo de carência estavam ocupados por famílias de baixa renda – até três salários mínimos. Mais de 78% das inadequações foram verificadas nas famílias com rendimento até cinco salários mínimos. Percebe-se ainda que este problema é sentido de maneira mais forte na região mais pobre do país: o Nordeste. Esta

situação tem evidentemente implicações sobre a qualidade de vida das pessoas, expondo-as a situações de promiscuidade e sujeitas a contração de doenças. Segundo relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), que avaliou o programa Morar-Melhor:

*“As condições precárias de habitabilidade, encontradas em moradias desprovidas de higiene, durabilidade e segurança (pessoas habitando casa de taipa ou tábuas, loteamentos irregulares, áreas de mananciais e ribeirinhas, ou nas encostas de morros, geralmente em favelas), são freqüentemente agravadoras de variados problemas, como proliferação de doenças, a promiscuidade e o difícil e conflituoso convívio familiar. No caso do Nordeste, os domicílios são, geralmente, construções de taipa que permitem o alojamento do inseto transmissor da doença de chagas, popularmente conhecido como barbeiro, enquanto a inexistência de instalações sanitárias sujeita as famílias a agravos de origem hídrica e verminoses”. (TCU, 3.10)*

**Tabela 4 - Carência de Infra-Estrutura Urbana, por Faixas de Renda - 2000 - por Região.**

| Região       | Faixas de Renda Mensal Familiar (Em Salários Mínimos (SMs)) |            |                          |            |                   |            |
|--------------|-------------------------------------------------------------|------------|--------------------------|------------|-------------------|------------|
|              | Até três SMs                                                |            | Mais de três a cinco SMs |            | Mais de cinco SMs |            |
|              | Absoluto                                                    | Porcentual | Absoluto                 | Porcentual | Absoluto          | Porcentual |
| Centro-Oeste | 778.867                                                     | 50,84      | 325.716                  | 21,26      | 427.264           | 27,89      |
| Nordeste     | 3.241.956                                                   | 73,66      | 573.129                  | 13,02      | 586.445           | 13,32      |
| Norte        | 793.026                                                     | 58,67      | 235.886                  | 17,45      | 322.840           | 23,88      |
| Sudeste      | 1.503.668                                                   | 52,67      | 598.490                  | 20,96      | 752.559           | 26,36      |
| Sul          | 915.898                                                     | 49,44      | 404.263                  | 21,82      | 532.528           | 28,74      |
| TOTAL        | 7.233.415                                                   | 60,32      | 2.137.484                | 17,82      | 2.621.636         | 21,86      |

FONTE - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP), CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES (CEI)

Tendo em vista este aspecto do problema habitacional, os especialistas têm insistido que a intervenção do Estado neste setor não pode ser limitada à produção de novas unidades, devendo se inquietar com a adequação das já existentes e que não proporcionam boas condições de habitabilidade.

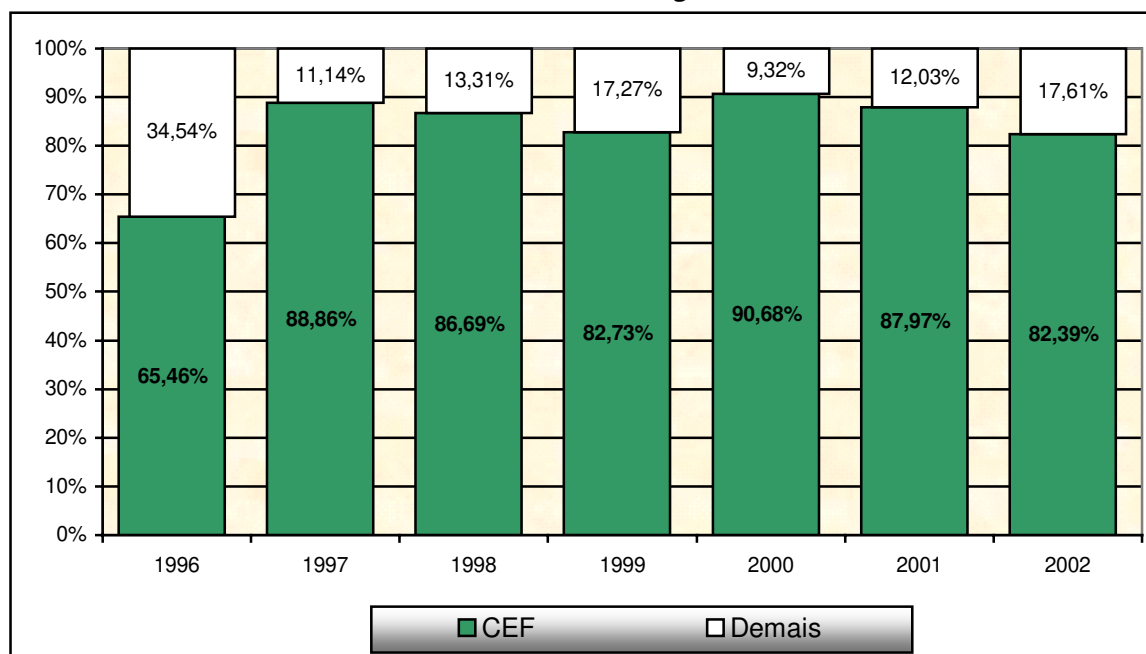
Apresentados a este cenário carregado de iniquidades, nos interessamos em colaborar para o estudo do problema habitacional brasileiro. Nosso objetivo é apresentar uma possível avaliação da política habitacional implementada a partir de 1995. Nosso propósito, mais especificamente, é avaliar os aspectos mais relevantes da política habitacional iniciada no governo FHC, que em muitos aspectos vem sendo também implementada no governo Lula.

Não escolhemos este período aleatoriamente, uma vez que em pesquisa anterior, da qual participamos como pesquisador, vinculado ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Nepp) do Instituto de Economia da Unicamp, sob a coordenação do Professor Jorge Tapia, diagnosticáramos que este momento foi rico no que concerne a mudanças nas bases institucionais que sustentam e modelam a atuação do Estado nesta área. Nossa hipótese é a de que houve uma tentativa de reordenamento na trajetória da política habitacional brasileira em 1996, buscando a retomada da produção de moradias, parcialmente paralisada após a extinção do BNH. Neste processo não se encontrou respostas satisfatórias para o aspecto mais importante da questão habitacional arrolado nos parágrafos anteriores: problema secular do financiamento da população de mais baixa renda não foi equacionado, portanto, foi insuficiente o atendimento aos setores sociais mais afetados pelo déficit habitacional brasileiro.

Para atingirmos ao objetivo proposto, centramos nossa atenção na atuação da Caixa Econômica Federal (CEF), pois que esta instituição se transformou no principal agente promotor da política habitacional federal desde meados dos anos 90, após a falência do sistema baseado no BNH. Como demonstra o Gráfico 1, a participação desta instituição manteve-se, neste período, acima dos 80% no que se refere ao número de financiamentos totais concedidos pelo SFN. Como agente público, a CEF atuou, além disso, como principal instituição responsável pela

implementação das políticas direcionadas para os estados e municípios que atenderam à população de mais baixa renda.

**Gráfico 1. Financiamento Imobiliário CEF e Demais Agentes Financeiros - 1996/2002**



FONTE: REZENDE 2005

Além da introdução e das considerações finais, este trabalho conta com mais três capítulos e um apêndice. No primeiro capítulo, apresentamos os principais aspectos da política habitacional precedente, enfatizando as interpretações sobre a intervenção do período BNH: as vicissitudes, pontos positivos e negativos deste modelo de intervenção estatal no setor habitacional. Este capítulo se justifica na medida em que muito do que foi proposto na Política Nacional de Habitação, após 1995, procurou se contrapor em termos de diretrizes e princípios àquela fase da política habitacional brasileira.

No segundo capítulo, temos dois propósitos: em primeiro lugar avaliamos o panorama macroeconômico do país nos anos 1990 e, em segundo, discutimos os princípios, objetivos e diretrizes que modelaram a intervenção do Estado na

política habitacional a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). No terceiro capítulo apresentamos as principais características dos programas e os principais números da produção e do financiamento do período, destacando os programas para atendimento do mercado e da população de baixa renda. No apêndice, arrolamos as principais alterações/continuidades nesta política nos dois primeiros anos do governo Lula.

A apresentação dos resultados deste trabalho foi possível graças a uma pesquisa documental e bibliográfica que realizamos nos arquivos da Caixa Econômica Federal (CEF) – com a equipe do Nepp –, no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp, na biblioteca do Instituto de Economia da Unicamp e na biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

## **Capítulo 1**

### **1. A Experiência da Política Habitacional Brasileira antes de 1996**

O propósito deste capítulo é apresentar a lógica, as principais interpretações e os resultados da experiência de política habitacional brasileira até meados dos anos 1990, período anterior ao da nossa pesquisa. Isto, a nosso juízo, se torna necessário, por um lado, na medida em que muitas diretrizes e princípios que embasam a política habitacional atual buscam se contrapor à lógica da política precedente. Por outro lado, vários mecanismos criados no passado, principalmente concernentes às fontes de financiamento, estão em pleno funcionamento, com algumas alterações, até os dias atuais.

Do ponto de vista temporal, de pronto é importante salientar o relativo atraso brasileiro no que tange a intervenções no âmbito da política social. Apenas a partir de 1930, com a derrocada da República Velha e com o sensível enfraquecimento das oligarquias regionais que a sustentavam, pode-se se dizer que há o surgimento de uma legislação que promova a atuação do Estado em áreas sociais no Brasil. A política habitacional não foi exceção: não foram tomadas medidas de vulto antes do primeiro governo de Getúlio Vargas para melhorar as condições de moradia das classes de mais baixa renda.

Segundo Azevedo (1988), no período da “política do café-com-leite”, a preocupação das autoridades era com os riscos sanitários que os cortiços, favelas

e bairros populares poderiam representar no futuro. Na melhor tradição elitista, “tratava-se”, segundo informa este autor, “de isolar ao máximo e de se evitar o crescimento destes focos de enfermidades e doenças sociais (prostituição, marginalidade, criminalidade)”. (Azevedo, 1988, p. 107)

A idéia era tomar medidas de “higienização” da cidade, para evitar a contaminação da “parte sã”, eliminando-se a pobreza, e, com ela, se não houvesse alternativa menos custosa, os pobres também. É bastante conhecida a tentativa do governo Rodrigues Alves de reforma do Rio de Janeiro no início do século XX – este governante derrubou metade da cidade para edificar uma avenida e arrasou morros para erigir um porto e uma segunda avenida. Em nome da higiene, declarou guerras aos pobres afastando-os do centro da cidade, local no qual se pretendia transformar no cenário que representasse o “progresso” do país, dando à capital federal, àquela época, uma feição de metrópole.

*“Verifica-se o esplendor urbano. O Rio de Janeiro é modernizado, com a abertura de grandes avenidas e a construção de obras que lhe dão fisionomia de metrópole. Deixa de ser evitado por estrangeiros, que o temia por doença, com o saneamento dos primeiros anos do século.”*  
(Iglesias, 1993, p. 216)

Impressiona que o Brasil, entre 1930 e 1980, tenha se transformado de um país essencialmente agrário para uma das mais dinâmicas e vigorosas economias industriais do planeta. O país ultrapassara a fronteira da industrialização restringida, e já consolidava aceleradamente a fase da industrialização pesada<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> A industrialização restringida se refere ao período no qual a produção industrial está restrita aos bens de consumo assalariado e de bens voltados para a produção do café (principal produto da pauta de exportações do país na época). Este momento histórico, que vai de aproximadamente 1930 até 1955, é caracterizado pela insuficiência das bases técnicas e

fenômeno que redundou em um processo de urbanização intenso e desordenado. A industrialização mobilizou enormes massas de capital estrangeiro de vários ramos industriais com uma estrutura absolutamente concentrada – caracterizando-se como um processo de oligopolização e internacionalização da economia nacional – que atraiu para seu entorno enormes contingentes populacionais, notadamente, das regiões rurais mais pobres do país: no início dos anos 1930, 70% da população brasileira residiam na área rural e 30%, na área urbana. No início dos anos 60, aproximadamente 32 milhões de brasileiros já residiam no perímetro urbano, representando pouco mais de 46% da população total, no final dos anos 80, 50 anos depois de iniciado o processo de crescimento desordenado das cidades brasileiras, a relação entre população rural e urbana já havia se invertido.

Em marcha forçada<sup>6</sup>, a ocupação das cidades ocorreu de forma desordenada, originando problemas sociais eminentemente urbanos, como as ocupações irregulares, sem posse legal da terra, pela população de baixa, às vezes, nenhuma renda. Como vimos na introdução, como resultado da falta de investimentos públicos em volumes adequados, parte considerável da população brasileira sofre com a precariedade da infra-estrutura urbana. Caracteriza-se, assim, um processo de crescimento desordenado das grandes cidades, que tem conseqüências negativas para a qualidade de vida dos cidadãos.

---

financeiras para que se implante o núcleo fundamental da indústria de bens de produção no Brasil. A fase da industrialização pesada, por sua vez, requer um montante e um conjunto de investimentos complementares e concentrados que promovem uma alteração radical na estrutura dos sistemas produtivos.

<sup>6</sup> Fanjzylber (1983), no clássico estudo sobre a industrialização trunca da América Latina, sistematizou os dados da urbanização brasileira. Verifica-se que, apesar de um processo que iniciara com muito atraso em relação ao europeu, num prazo relativamente curto, a população urbana brasileira alcançava a população dos países desenvolvidos deste continente.

A crescente população que ocupa os grandes centros urbanos, para viabilizar sua entrada no mercado de trabalho e no mundo do consumo moderno, ocupou as áreas possíveis: no caso do Rio de Janeiro, os morros; no caso dos outros centros urbanos, as periferias e as palafitas ou os mangues. Enfim, qualquer pedaço de terra, regular ou não, onde fosse possível montar um barraco ou uma casa de alvenaria precária, deixando manifesta a insuficiência de renda do proprietário, normalmente, erigida na base da solidariedade de familiares e amigos – edificada com tijolos de barro, blocos ou tijolo baiano expostos, quase sempre sem reboco, tingindo de cinza e vermelho a aquarela da periferia brasileira.

Nos centros urbanos deu-se um incremento importante do contingente populacional vivendo em cortiços e favelas. Há um aumento da demanda por serviços como saneamento, energia elétrica, abastecimento de água, coleta de lixo, alargamento de vias e transporte coletivo. Esta situação impõe ao poder público a necessidade de uma intervenção mais qualificada nas periferias das grandes cidades. Como assinala Azevedo (1996), os principais problemas sociais brasileiros, após este acelerado processo de êxodo rural, terão que ser enfrentados e equacionados no âmbito das cidades. Entre estes, evidentemente, o problema habitacional.

Voltando um pouco no tempo, ainda no primeiro governo Vargas, quando mal se dava o primeiro passo para a alteração do elemento dinâmico da economia nacional, já havia uma intervenção estatal no mercado da habitação. A primeira operação para a construção de casas populares foi protagonizada pelos diversos

Institutos de Aposentadorias (IAPs),<sup>7</sup> regulados pelo Estado, que buscavam atender os associados da base que representavam<sup>8</sup>, portanto, de maneira fragmentária (Azevedo, 1988). Segundo Aureliano e Draibe (1989), não existem estudos de verificação empírica da produção de moradias populares por parte destes Institutos de Aposentadoria. De fato, em nossa pesquisa, não conseguimos mais detalhes de produção dos IAPs.

A interferência do Estado na área habitacional, no período pré-BNH, não só ocorria mediante o direcionamento dos recursos, mas também pela regulação, inclusive do mercado de aluguéis<sup>9</sup>, pela legislação que demarcava as condições de acesso ao crédito e das transações no mercado fundiário. Conforme afirma Arretche (1990), em 1946 o Estado passa a participar diretamente na produção de unidades habitacionais, com a experiência da Fundação da Casa Popular, por iniciativa do governo Dutra.

---

<sup>7</sup> Cabia ao governo definir a parcela destes fundos que poderia/deveria ser destinada ao crédito, estabelecia as taxas de juros e as condições de financiamento, os programas pelos quais aplicariam seus recursos. (Arretche, 1990)

<sup>8</sup> Muitos destes institutos tinham entre as suas atividades planos de financiamento de habitação. Aureliano e Draibe citam em particular os IAPB (Instituto de Aposentadoria dos Bancários), o IAPC (Instituto de Aposentadoria dos Comerciantes) e O Iapi (Industriários), além daqueles que envolviam o funcionalismo estadual e federal. Muitos destes institutos, após 1945, ampliaram a sua área de atuação e passaram a prestar serviços na área de alimentação, habitação e saúde.

<sup>9</sup> O controle do mercado de aluguéis foi uma resposta aos movimentos sociais urbanos que reivindicavam barateamento no acesso a moradia (Arretche, 1990). Muitos autores avaliam que este era mais um traço da política populista prevalecente à época e motivação importante para que instituições privadas não se interessassem pelo investimento neste setor. (Silva, Bulgarelli).

### 1.1. FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

Aparentemente há consenso que a principal experiência de intervenção do Estado diretamente na área habitacional – antes da constituição do Banco Nacional de Habitação (BNH) –, foi a da Fundação da Casa Popular (FCP). Amparada pelo Decreto-Lei 9.218, de 1º de maio de 1946, esta foi a primeira instituição de âmbito nacional, voltada especificamente para a provisão de residências para as classes de baixa renda.

Em princípio, para viabilizar a produção de moradias, o financiamento de tal tarefa se daria pela cobrança de contribuição obrigatória de 1% sobre transações imobiliárias, cujo recolhimento ficou a cargo dos governos estaduais que deveriam, posteriormente, repassá-los à União. Na prática, ou os governos locais não recolhiam tal contribuição ou simplesmente não a repassavam. Desta forma, os recursos que deram, na realidade, suporte às atividades da Fundação da Casa Popular foram de origem orçamentária que, após a revogação da tal contribuição que nunca foi recolhida ou repassada, foram declinando ano a ano. (Azevedo e Andrade, 1982).

Em termos do número de unidades habitacionais produzidas pela FCP, as edificações estavam localizadas em grandes centros urbanos, distribuição em sintonia com as necessidades habitacionais do país. Todavia, os conjuntos habitacionais, na sua grande maioria, localizavam-se em cidades de pequeno e médio portes, distribuição que caracteriza um traço da política clientelista no Brasil, tendo em vista que se objetivava com tal prática atender ao maior número possível de municípios para obtenção de mais vantagens políticas. Prática comum à época, conforme fartamente demonstrado na literatura.

Quanto à distribuição regional, em função do processo de concentração urbana desigual, mais de 70% da produção se concentrou na região Sudeste, enquanto ao Sul e Nordeste, se reservaram 5% e 9% das unidades habitacionais, respectivamente. Não houve construções na Região Norte no período, o restante das unidades (14%) se localizava na Região Centro-Oeste, em função da demanda extraordinária alavancada pela edificação de Brasília. (Azevedo e Andrade, 1982)

Inicialmente, esta fundação foi criada para arrostar os problemas habitacionais da população de baixa renda, todavia, já em 1946, passou a ter outras atribuições complementares – sempre com o objetivo de melhorar a situação da classe trabalhadora –, tais como atuar no financiamento de obras urbanísticas, de abastecimento de água, esgotos, suprimento de energia elétrica e assistência social. Não bastando, coube ainda à FCP o financiamento da indústria de material de construção, promoção de estudos e pesquisas de métodos para baratear o processo de construção e a classificação dos tipos de habitação denominados populares (Azevedo e Andrade, 1982). Medidas que demonstram que, naquele momento, já se procurava tratar a questão habitacional como algo que ia além da simples produção de unidades habitacionais. Segundo esta concepção, seria necessário interferir para acabar com as barreiras que a carência de infra-estrutura física e saneamento básico conferiam ao bem-morar. Não obstante os bons diagnósticos e as boas intenções – tendo em vista os reduzidos montantes financeiros a disposição, que foram declinando, como vimos, e os precários instrumentos institucionais oferecidos à Fundação – foi reduzido o papel das atividades complementares.

Por aquela época já se procurou viabilizar a parceria entre os entes federativos, cabendo aos municípios a doação do terreno, realização de obras de infra-estrutura, água, luz e esgoto. Não obstante este esforço intergovernamental,

“o acesso à casa própria era, na prática, limitado. Restrições de informação, de prazo, de número de inscrições e de unidades oferecidas reduziram drasticamente as possibilidades de amplo atendimento”. (Azevedo e Andrade, 1982, p. 28)

É atribuída à FCP uma produção de pouco menos de 17 mil moradias e 143 conjuntos habitacionais. Número que, se cotejado às necessidades, não resta dúvida, foi limitado. Esta produção representou algo em torno de apenas 10% da produção dos institutos e caixas de pensão, a que nos referimos alguns parágrafos acima (Azevedo e Andrade, 1982). Por acanhada, a produção de unidades habitacionais por conta da FCP limitou o acesso das famílias de rendas mais modestas. O processo de seleção, absolutamente distorcido, privilegiava aquelas pessoas bem-relacionadas, com mais proximidade do poder que podiam dispor de um esquema de “pistolão” político ou solicitar favores a funcionários públicos<sup>10</sup>. Condição bem característica da política clientelista do período populista no Brasil.

*“Injunções de ordem política enviesavam o processo. Inscrições fora do prazo, solicitações que não preenchiam as condições prescritas, alterações de classificação e privilégios na escolha de casas não foram casos raros. Sabedores de tais constrangimentos, muitos candidatos buscavam reforçar sua possibilidades através de acompanhamento mais de perto do processo, de contatos políticos, e de favores de funcionários e dirigentes. A idéia reinante era que, se deixado à própria sorte, o processo seria passado para trás.” (Azevedo e Andrade, 1982, p. 29)*

---

<sup>10</sup> Azevedo e Andrade narram um caso de um conjunto de Belo Horizonte no qual não se constatou nenhum caso de adquirente que não tivesse tido acesso à moradia por qualquer tipo de injunção política. Além de clientelista, a atuação da fundação tornou-se paternalista e autoritária no que confere a atuação da atuação dos conjuntos. Como relatam os citados autores, havia certo controle do comportamento social dos moradores que, se saíssem da linha, podiam ver seus contratos rescindidos.

A literatura demonstra que esta modesta produção se deve a três fatores principais: a) a falta de mecanismos de financiamento adequados à produção de habitações que significassem um fluxo contínuo, menos volátil e com capacidade de fazer frente às necessidades que a situação impunha (Arretche, 1990 e Azevedo e Andrade, 1982); b) a utilização de uma política paternalista de crédito que subsidiava quase totalmente o acesso à moradia (Azevedo e Andrade, 1982); e c) a defasagem dos custos de produção e à estrutura de rendimentos da população brasileira (Arretche, 1990). Desta forma, com o esquema paternalista e clientelista, uma estrutura precária e falta de recursos financeiros, a FCP não conseguiu dar respostas satisfatórias à situação habitacional de um país que passava por um rápido processo de transformação, como observamos em parágrafos anteriores.

No início dos anos 1960, com o fim do período populista, a Fundação da Casa Popular foi extinta. Apesar dos diversos obstáculos para uma atuação mais expressiva, vale a pena destacar que as formas de intervenção do Estado no período pós-64, como aponta Arretche (1990), já estavam presentes no período da FCP. Isto significa dizer que instrumentos regulatórios, mecanismos de indução de investimentos privados e programas para atender a população menos aquinhoadas já se apresentavam antes da criação do BNH. A novidade do modelo BNH, conforme veremos a seguir, é que se criaram fontes que permitiram um fluxo contínuo de recursos para o financiamento habitacional, num modelo de um sistema financeiro com instituições especializadas. Entretanto, se a produção pode ser considerada expressiva no período BNH, outros males continuaram sem solução, principalmente, no que refere ao atendimento da população de mais baixa renda.

## 1.2. A POLÍTICA HABITACIONAL NO PERÍODO MILITAR

É fartamente conhecido que a conjuntura política, econômica e social do Brasil no início dos anos 1960 era intranquã. A harmonia não seria a marca que levaria este período de tempo para a história. Havia no ar uma forte tensão política, o país estava francamente dividido. Por um lado, os sindicatos e partidos de esquerda faziam pressão; os militares, por outro, buscavam aumentar sua influência sobre as diretrizes do governo de João Goulart. A tentativa de tomada do poder dos militares já vinha de longa data. No suicídio de Vargas, a via do golpe já havia sido tentada e abortada devido à reação popular favorável ao “pai dos pobres”. Na renúncia de Jânio Quadros, os ministros militares organizaram um manifesto contra a posse de João Goulart, ensaio de golpe que foi malogrado pelas articulações no Congresso para uma saída parlamentarista (Iglesias, [1993]; Gáspari [2003]).

Os partidos de oposição, como a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Social Democrático (PSD), acusavam Jango de planejar um golpe de esquerda e de ser o responsável pela carestia e pelo desabastecimento que o Brasil enfrentava. Em 13 de março de 1964, João Goulart realiza um grande comício na Central do Brasil (Rio de Janeiro), momento no qual defende as Reformas de Base. Neste conjunto de reformas, Jango prometia mudanças radicais na estrutura agrária, econômica e educacional do país. Em 19 de março, veio o contra-ataque, forças conservadoras organizaram uma manifestação contra as intenções reformistas de João Goulart: A Marcha da Família com Deus pela Liberdade, que reuniu milhares de pessoas pelas ruas do centro da cidade de São Paulo. O clima de crise política e as tensões sociais aumentavam dia-a-dia. No calor dos acontecimentos, tropas de Minas Gerais, capitaneadas pelo Capitão Olympio Mourão, e de São Paulo saem às ruas. Para evitar o pior, Jango, como João Goulart era conhecido, deixa o país refugiando-se no Uruguai. Todos sabem

como esta situação foi resolvida. Em 1º/4/1964, instaura-se o governo militar, sob o comando do General Castelo Branco, ocasião na qual se iniciou um período caracterizado pela falta de democracia, supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão aos que eram contra o regime militar.

Associada à “vitória” política do conservadorismo nacional – representado pela União Democrática Nacional (UDN) de Carlos Lacerda e Sandra Cavalcanti –, apresentou-se também o triunfo de uma determinada visão sobre o funcionamento da economia. O debate àquela época contrapunha, no campo progressista, aqueles que defendiam as chamadas Reformas de Base e, entre os conservadores, os que amparavam propostas de aprofundamento da lógica do capitalismo associado<sup>11</sup>, iniciado com JK. A segunda forma de ver a questão prevaleceu, como se sabe.

Do ponto de vista econômico, os indicadores eram bastante desfavoráveis: inflação em alta – em 1962, 50% ao ano, 1963, 65% e a previsão para 1964, 140%. Neste ambiente de insegurança institucional e crise econômica e política, os investimentos caíram pela metade; a renda per capita dos trabalhadores declinou pela primeira vez em muitos anos. Em consequência, greves proliferavam. E, além de tudo, o governo não conseguia equilibrar as contas

---

<sup>11</sup> Capitalismo associado na visão da escola da Unicamp é a fase da história em que se abre mão de um projeto de capitalismo em bases nacionais para um projeto de associação com os grandes grupos econômicos internacionais. Iniciado com JK, este modelo consubstanciou-se pela entrada de grandes empresas multinacionais no país a partir de 1956, sendo o carro-chefe de um modelo que teve no empresariado nacional um sócio de menor importância.

públicas prosseguindo, como no período JK<sup>12</sup>, acumulando déficits fiscais recorrentes. (Gáspari, 2002)

A equipe econômica, comandada por Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões, priorizou o combate ao aumento generalizado de preços, já que o diagnóstico apontava uma relação entre a queda do crescimento econômico e o recrudescimento do processo inflacionário. Considerava-se a necessidade de, primeiramente, baixar a inflação para, posteriormente, dar início aos “procedimentos cirúrgicos” para a retomada do crescimento econômico. Na percepção e perspectiva das autoridades econômicas da época, a inflação brotava do excesso de demanda, incitada pelos recorrentes déficits nas contas do governo, que, por sua vez, eram cobertos por emissão de papel-moeda<sup>13</sup>. Para a resolução do problema, os instrumentos encetados fazem parte da mais pura cepa da teoria econômica ortodoxa: redução das despesas do governo, aumento das receitas tributárias, contenção do crédito e arrocho salarial<sup>14</sup>. Medidas que, adotadas, transformaram os trabalhadores nos maiores perdedores no processo, do ponto de vista econômico.

Pelo lado fiscal, diagnosticou-se que o sistema tributário nacional padecia pela falta de eficiência, visto que era marcado por muitas isenções e pelo estímulo

---

<sup>12</sup> Os investimentos da era JK foram realizados majoritariamente pela entrada de capital estrangeiro no país; recursos nacionais privados (com forte subsídio fiscal e taxas de juros baixas) e recursos fiscais inflacionários (aumento das emissões monetárias).

<sup>13</sup> Diagnóstico que defende que o processo inflacionário é um fenômeno exclusivamente monetário. Por trás desta idéia está a equação de Fisher onde  $MV=PQ$ , que ressalva que a emissão de papel-moeda em poder do público não tem efeitos duradouros sobre o produto, mas somente sobre preços.

<sup>14</sup> A partir de 1965 todos os trabalhadores receberiam aumentos salariais apenas uma vez por ano. A fórmula de correção do salário que os recebimentos mensais nominais dos dois anos anteriores entrava numa média com a projeção da inflação do ano seguinte.

à guerra fiscal entre os entes federativos. Foram promovidas reformas que objetivavam gerar recursos não inflacionários. No que tange à arrecadação, alterou-se a base de incidência dos débitos dos impostos sobre faturamento para valor adicionado. Foram criados, em nível federal, o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e sobre Circulação de Mercadorias (ICM), em nível estadual. Instituíram-se ainda as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), fundando-se assim uma nova forma de financiamento do Estado com a instituição de um título para captação de recursos no mercado financeiro (que também foi reformado). Criou-se, ademais, a **correção monetária**, objetivando minimizar os problemas decorrentes dos atrasos de pagamentos dos débitos para com o governo. (Silva, 1979). O resultado final desta reforma tributária foi uma impressionante ampliação da arrecadação<sup>15</sup>, uma descomunal centralização dos recursos no âmbito do governo federal, e o aumento da regressividade<sup>16</sup> – tendo em vista que os novos tributos incidiam, agora, proporcionalmente muito mais sobre o consumo do que sobre a renda. Na esfera pública, do ponto de vista do corte nos gastos, foram adotadas medidas de contração dos salários (atingindo rapidamente a empresa privada). Deste ponto de vista, o governo também logrou êxito. Em 1964, as despesas em relação ao PIB representavam 12,6%; em 1965, 11,5% e 1966, 11,4%.

Se para as contas do governo os resultados foram adequados, não se pode dizer o mesmo em relação a outros indicadores econômicos. Houve uma queda na

---

<sup>15</sup> Segundo Guimarães (1990), já em 1965, a arrecadação se elevou em 25% em termos reais.

<sup>16</sup> No caso do Imposto de Renda, quem ganha mais paga alíquotas maiores. Impostos com essa característica são chamados de progressivos. Os impostos sobre consumo são regressivos: o ICMS incluso em todo tipo de produto, inclusive nos de primeira necessidade, por exemplo, é o mesmo para um empresário com renda elevada ou para uma empregada doméstica que ganha o salário mínimo. Os impostos sobre consumo acabam tendo impacto maior sobre a renda baixa, porque quem ganha menos gasta uma proporção maior da renda com consumo.

massa de salários. A recessão, que começara ainda no governo João Goulart, se ampliou, ocorreu uma forte concentração de renda e agravamento da desigualdade social ao final dos anos 1960, com os mais ricos se apropriando de parcelas crescentes da renda, enquanto os mais pobres observaram sua participação no bolo da riqueza nacional em declínio pujante. Em relação à inflação, houve uma importante queda nos índices, no entanto, muito aquém daquele imaginado inicialmente pela equipe econômica. Em 1966, a inflação declinou para 39,5% ao ano.

Em outra trincheira, procurou-se dotar a economia brasileira de mecanismos adequados de intermediação financeira. O diagnóstico recorrente era de que as fontes de financiamento privadas praticamente inexistiam, visto que o mercado financeiro doméstico era pouco sofisticado, principalmente em função das limitações impostas pela Lei da Usura e pela Lei da Cláusula Ouro<sup>17</sup>. Fora isso, a institucionalidade do sistema financeiro era ainda precária: as funções de autoridade monetária eram exercidas, até 1964, pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), pelo próprio Tesouro Nacional e pelo Banco do Brasil, que desempenhava papel de banco do governo.

Assim, na reforma do Sistema Financeiro Nacional (SFN) em 1965, institucionalizaram-se as autoridades monetárias – (Conselho Monetário Nacional, Banco Central etc.) – com o objetivo de modernizar estruturalmente a gestão da política monetária do país e arquitetar um modelo segmentado com capacidade de atendimento das demandas que a economia nacional exigia. Como subsistema do SFN, foi constituído o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), cujo principal órgão era o Banco Nacional da Habitação (BNH), que se transformou, nos anos

---

<sup>17</sup> Que, respectivamente, limitava a 12% a cobrança de taxa de juros e proibia o endividamento em moeda estrangeira.

seguintes, no principal agente da política habitacional brasileira, tema que abordaremos no próximo tópico.

Antes de tratarmos especificamente da questão da habitação, não seria ocioso mencionar que os diversos aspectos da política baseada no BNH fazem parte de uma estratégia mais ampla dos governos militares. Segundo Draibe (1994), entre 1964 e 1984, o cerne da política social foi muito mais centrado no arrocho salarial, as restrições às liberdades democráticas e na exclusão social do que nos programas propriamente ditos. Entretanto, neste período observa-se uma importante expansão da cobertura em todos os campos da política social.

De uma forma geral, a estratégia de intervenção estatal do período militar no que diz respeito à política social em geral foi marcada por extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais, a acentuada fragmentação institucional, a exclusão da participação política dos processos decisórios, princípio do autofinanciamento do investimento social, pelo princípio da privatização e, por fim, pelo uso clientelístico da máquina social.

*“Na maioria das subáreas sociais, a ossatura burocrática sustentadora das políticas esteve marcada pelo excesso de centralização, pela fragmentação institucional (entidades gestoras de fundos, autarquias, fundações etc), pelo gigantismo, pelo burocratismo, pelo tecnocratismo, por indevidas autonomizações e falta de controle dos organismos públicos, pelo custo caro da máquina, tudo isso produzindo sabidos efeitos funestos” (Draibe, Castro e Azeredo, 1991, p 297)*

Gostaríamos de frisar que, do ponto de vista do investimento, foram criados diversos fundos sociais – que, normalmente, estavam sujeitos às vicissitudes dos ciclos econômicos -, objetivando minimizar a utilização de recursos fiscais a fundo perdido o que, apesar da ampliação da cobertura, produziu um caráter regressivo

ao financiamento da política, excluindo da cobertura parcela dos mais pobres. Além disso, segundo Draibe (1994), os recursos eram freqüentemente insuficientes, o que comprometeu tanto a qualidade quanto a quantidade de serviços – em particular, os serviços de educação e saúde. Ou nas palavras da própria autora, a dita expansão “não foi acompanhada da manutenção e ou melhoria da qualidade dos serviços”. Verificaremos a seguir que muitos dos aspectos arrolados acima foram comuns também à política habitacional

### ***1.2.1. A lógica da política habitacional do BNH***

O resultado da política habitacional – como pretendemos demonstrar no decorrer deste capítulo – foi profundamente influenciado pelas escolhas de política econômica realizadas em 1964, pela forma de centralização do poder e da arrecadação e pela reforma empreendida na constituição do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Evidentemente, a trajetória desta política habitacional não foi linear, mas marcada pelas vicissitudes próprias de um processo de implantação de uma política pública. Tentando apreender a riqueza deste caminho, seria interessante abrir parênteses para introduzirmos a periodização proposta por Fagnani (1996). Este autor sugere a ocorrência de quatro períodos nos 22 anos de política habitacional iniciada com o BNH<sup>18</sup>. O primeiro período, que vai de 1964 a 1967, se refere à concepção da política habitacional, momento no qual é elaborada a

---

<sup>18</sup> É bom que se diga que a periodização proposta por este autor tem o objetivo de representar a evolução de toda a política social do período militar brasileiro.

“estratégia conservadora”<sup>19</sup>, peculiar dos novos ocupantes do poder. No segundo período, de institucionalização, ocorre a finalização da “estrutura essencial do SFH”. O período posterior, o terceiro, é marcado pela reforma da estratégia conservadora que, no caso do setor habitacional, significou a introdução de alguns programas alternativos que não foram priorizados, portanto, apresentaram fôlego muito curto. Finalmente, o quarto, se refere ao período do esgotamento da política habitacional baseada no BNH.

Sem a pretensão de aprofundar todos os episódios e conseqüências desta periodização, verificaremos que os fatos que serão narrados a seguir se enquadram na estrutura proposta pelo citado autor.

O BNH, criado pela Lei 4.380 de 21/8/1964, foi sem dúvida o principal órgão da política habitacional do período, visto que foi edificado com o objetivo de ser o órgão orientador, disciplinador e controlador de todo o sistema, estimulando a formação de poupança e sua canalização para o SFH e orientando o acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado nacional de capitais. Coube ainda ao BNH atuação no financiamento, na elaboração e execução de projeto habitacional, bem como produção de obras e serviços correlatos. (Bulgarelli, 1966)

Na sua gênese, o fundo que deu suporte às atividades do BNH teve origem no Tesouro Nacional, posteriormente, incrementado com arrecadação compulsória de 1% sobre a folha de pagamento (Bollafi, 1979). Para garantir a sustentabilidade financeira das operações relacionadas ao setor habitacional foram criadas duas

---

<sup>19</sup> A estratégia conservadora, segundo este autor, pode ser identificada pelos seus principais traços estruturais: a) regressividade dos mecanismos de financiamento; b) centralização do poder decisório; c) privatização do espaço público; d) expansão da cobertura; e e) reduzido caráter distributivo.

fontes de financiamento, que são as principais até os dias atuais: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Lei nº 5.107, de setembro de 1966, – poupança compulsória descontada em folha de pagamento e recolhida pelo Estado – e as letras imobiliárias e cadernetas de poupança, mecanismo de poupança voluntária, captada pelo mercado financeiro privado, fundando-se, assim, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

O FGTS, idéia expressa em documento, buscava dar suporte às camadas da população de menor renda, enquanto o SBPE acolheria as demandas das faixas de classe média e alta renda da população. Assim, coexistiam dois subsistemas que formavam o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (Arretche, 1990)

O mercado habitacional foi desmembrado em três segmentos: o mercado popular, para famílias que percebiam renda de um a três salários mínimos; o mercado econômico, focalizado nas camadas de renda familiar entre três e seis salários mínimos; e o mercado médio, para famílias de mais altas rendas, acima de seis salários mínimos (Azevedo, 1982). Para o mercado que atendia as famílias de rendas mais elevadas, o financiamento e a promoção da produção seriam encargo do setor privado, suportado pelos fundos carreados para as cadernetas de poupança. Para o mercado no qual se incluíam as famílias de baixa renda, o financiamento e a promoção da produção se dariam pelo poder público.

Para a execução dos programas do setor público nos estados e municípios, se instituiu – com a criação do BNH (Lei Federal nº 4.830, de 21 de agosto de 1964) – uma rede de agências responsáveis pela operacionalização da política, as Companhias Habitacionais (Cohabs ou assemelhadas). Com recursos abundantes do FGTS, as Cohabs financiavam até 100% do valor da moradia ao mutuário. As Cohabs desempenhavam o papel de agentes financeiros e promotores,

estabelecendo-se na qualidade de sociedades de economia mista, com capital procedente majoritariamente, por recursos do poder público. Tratava-se de uma estrutura submetida às regras do BNH – que, ao final e ao cabo, desenhava as diretrizes gerais e, em nível regional e local, operava por meio de agentes financeiros e promotores. Toda esta estrutura era mantida, com recursos oriundos do FGTS.

A recém-criada correção monetária foi utilizada para corrigir as prestações, objetivando anular o efeito inflacionário sobre os contratos, impedindo, assim, a descapitalização do sistema. Além disso, foram cunhados mecanismos para reajustamento dos saldos devedores, pela mesma forma de correção, para evitar desequilíbrios atuariais no sistema. Como veremos adiante, se, por um lado, a correção monetária garantiu a capitalização dos contratos até início dos anos 1980, por outro, acabou por afastar os mutuários mais pobres do acesso à moradia.

A sustentação financeira do SFH dependia claramente de dois fatores. Primeiramente, da capacidade de arrecadação das duas principais fontes de financiamento e, em segundo lugar, do nível de inadimplência dos mutuários. (Santos, 1998)

Na montagem do SFH, constatou-se a necessidade de concessão de subsídios às famílias de renda mais baixa. Foi constituído um subsídio cruzado, interno ao sistema – cobrando-se taxas de juros diferenciadas e crescentes, de acordo com o valor do financiamento – formando um acerto que, mesmo utilizando taxas abaixo do custo de captação de recursos nos financiamento de valores mais baixos, produzia uma taxa média adequada para remunerar os recursos e os agentes que atuavam no sistema. Como estas unidades eram financiadas pelo FGTS, podiam se beneficiar de custos de captação mais baixos. Assim, de acordo

com o valor do financiamento, as taxas de juros poderiam variar entre dois e 5% ao ano. Adicionalmente, o reajuste das prestações foi realizado a partir de dois índices, o que fosse menor: o índice de correção do salário mínimo ou o índice de variação das ORTNs.

**Tabela 1.1. SFH - Reajuste do Sal. Mínimo, ORTNs e Prestações - 1965-1984**

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

FONTE: ARRETICHE (1990) P. 220 - ARQUIVO: FINANCIAMENTOS\_SF\_H\_ABCIP\_1970\_1995

Outra forma de subsídio foi exclusiva dos mutuários de mais altas rendas. Até 1975, esta camada foi beneficiada “por sensíveis reduções nos seus Recolhimentos ao Imposto de Renda, pois gozaram do direito de abater a correção monetária além dos juros. A partir de 12/11/1974, este privilégio foi

substituído por um benefício fiscal que reduziu as prestações de 3% a 12%”. (Bolaffi e, Cherckezian, 1985, p. 47) Apesar destes fatores, o sistema baseado no BNH apresentou um elevado grau de inadimplência, principalmente na população de baixa renda, em função da política econômica recessiva dos primeiros anos da ditadura.

Em função de quedas verificadas nos salários reais, a parcela do financiamento habitacional foi ocupando cada vez maior participação na renda do trabalhador. Assim, o fito de atender as famílias com até três salários mínimos foram sistematicamente frustrados. Sobre este tema, Azevedo afirma:

*“Fatores exógenos aos propósitos sociais do BNH e fora do seu controle direto contribuíram para esse resultado. Por exemplo, a política de ‘arrocho salarial’ implantada pelo regime militar sob a alegação de resolver os problemas econômicos da época, significou uma diminuição progressiva dos salários reais das classes de baixa renda. Durante o período de, aproximadamente, dez anos, o salário real não parou de diminuir, provocando o agravamento das condições de vida de grande parte dos setores urbanos. Nesta conjuntura, apesar dos subsídios, as prestações da casa própria apresentavam-se para os mutuários das COHAB cada vez mais pesadas, relativamente a sua necessidade”. (Azevedo, 1988, p. 112)*

As dificuldades dos mutuários em acompanhar o reajustamento das prestações obrigaram o governo a constituir o Plano de Equivalência Salarial (PES), em 1970. Assim, a partir já dos primeiros anos de funcionamento do BNH, o reajuste das prestações teve como indexador os índices de aumento médio do salário mínimo. Esta medida gerou um descompasso entre o ressarcimento do financiamento e o incremento do saldo devedor, que continuava sendo reajustado trimestralmente de acordo com as variações da Unidade Padrão de Capital (UPC). Conforme demonstrado na literatura, é inescapável, tendo em vista que o plano usa índices diferentes, em valor e tempo, para reajustar a prestação e o saldo

devedor, a existência ao final do contrato de valores residuais a se pagar. (Bolaffi, e Cherkezian [1985]. Santos [1999])

Para tentar resolver este problema, imputou-se ao Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), Resolução 25 de 16/7/1967 – com a finalidade original de garantir a quitação junto aos agentes financeiros dos saldos devedores remanescentes – responsabilidades crescentes para compensar os subsídios. Isto representou uma melhora geral, no curto prazo, no nível de inadimplência.

Ao final dos anos 1960, situação que se estendeu até 1974 (fim do milagre econômico brasileiro) – objetivando ainda diminuir o nível de inadimplência do sistema –, declinaram consideravelmente os investimentos realizados pelo BNH na faixa de baixa renda, ao mesmo tempo em que se direcionavam cada vez maiores volumes de recursos para os segmentos populacionais de renda mais alta. Assim, por exemplo, no período de 1970 a 1974, foram financiadas 404.123 unidades residenciais para o mercado médio, contra 157.748 para o mercado econômico e apenas 76.746 para o mercado popular. Em outros termos, nesse período, para os setores médios e altos foram financiadas quase cinco vezes mais unidades residenciais que para as classes populares (mercado popular) e duas vezes e meia mais que a baixa classe média (mercado econômico). (Azevedo e Andrade, 1982, p. 92) Isto significou “um esvaziamento do então chamado mercado popular”, como afirma Azevedo (1988).

*“Assim, enquanto as aplicações no mercado popular se fortaleceram ocorreu uma mudança qualitativa na caracterização sócio-econômica dos mutuários, em relação aos primeiros anos de funcionamento do BNH. A clientela passou a ser formada principalmente de famílias com rendimentos reais superiores a três salários mínimos, sendo que, em sua maioria, os novos mutuários vinculavam-se ao setor formal da economia.” (Azevedo, 1988, p. 114).*

Dando continuidade ao processo de institucionalização do sistema, naquela primeira metade dos anos 1970, outra alteração importante nas atribuições do BNH foi a transformação deste banco em estabelecimento de segunda linha. Isto significa dizer que o banco passou a ter condições de repassar os créditos por ele concedidos a outros agentes, que, por sua vez, passaram a se responsabilizar pelas intervenções realizadas. Esta decisão, segundo opinião de Azevedo (1982), apontava declaradamente para as limitações do modelo empresarial que se pretendia impor para o mercado de baixa renda. Com a delimitação do banco como de segunda linha, consolidou-se um arranjo entre o setor público e o privado.

Em 1975, já no governo Geisel, a questão da inadimplência perde importância, em função da expansão do público-alvo para famílias de até cinco salários mínimos, da recuperação do poder de compra do salário mínimo – que passou por um período de dez anos de perdas – e do reajustamento das prestações que subiram em proporção inferior ao reajuste salarial. Após este ajuste, no período que vai de 1975 a 1982, houve uma forte expansão da cobertura. Chegou-se a produzir, como se demonstra na Tabela 1.2., mais de 600 mil moradias em um único ano.

Outra marca importante deste período se refere às tentativas de reforma, objetivando atender aquela parte pobre da população que estava excluída do acesso aos créditos do BNH. Assim, foram criados alguns programas para o atendimento de famílias com renda de até três salários mínimos, o que, segundo Fagnani (1996), restringiu definitivamente o acesso da população de mais baixa renda à moradia acabada, destinando-se a esta classe de renda acesso a apenas materiais de construção, lotes e favelas urbanizadas. Por outro lado, como este mesmo autor defende, as medidas tiveram pelo menos um ponto positivo: “priorizar a ação do BNH para as camadas atendidas pela Cohab. Corrigindo a

política adotada no subperíodo anterior, orientada, exclusivamente, para as classes de maior renda. A partir de 1974, os financiamentos concedidos pelas Cohabs cresceram consideravelmente”. (Fagnani, 1996, p. 80)

**Tabela 1.2 - Produção Habitacional - Brasil 1970/1995 - FGTS e SBPE**

| Ano  | FGTS       |           | Caderneta (B) |           | Total C=(A+B) |           |
|------|------------|-----------|---------------|-----------|---------------|-----------|
|      | No período | Acumulado | No período    | Acumulado | No período    | Acumulado |
| 1970 | 73.144     | 363.358   | 84.086        | 222.192   | 157.230       | 585.550   |
| 1971 | 59.059     | 422.417   | 58.531        | 280.723   | 117.590       | 703.140   |
| 1972 | 47.804     | 470.221   | 76.685        | 357.408   | 124.489       | 827.629   |
| 1973 | 61.178     | 531.399   | 96.623        | 454.031   | 157.801       | 985.430   |
| 1974 | 35.937     | 567.336   | 60.268        | 514.299   | 96.205        | 1.081.635 |
| 1975 | 77.417     | 644.753   | 64.512        | 578.811   | 141.929       | 1.223.564 |
| 1976 | 164.353    | 809.106   | 109.410       | 688.221   | 273.763       | 1.497.327 |
| 1977 | 209.709    | 1.018.815 | 58.004        | 746.225   | 267.713       | 1.765.040 |
| 1978 | 279.516    | 1.298.331 | 58.133        | 804.358   | 337.649       | 2.102.689 |
| 1979 | 274.238    | 1.572.569 | 108.985       | 913.343   | 383.223       | 2.485.912 |
| 1980 | 366.808    | 1.939.377 | 260.534       | 1.173.877 | 627.342       | 3.113.254 |
| 1981 | 198.514    | 2.137.891 | 266.884       | 1.440.761 | 465.398       | 3.578.652 |
| 1982 | 282.384    | 2.420.275 | 258.745       | 1.699.506 | 541.129       | 4.119.781 |
| 1983 | 32.685     | 2.452.960 | 44.562        | 1.744.068 | 77.247        | 4.197.028 |
| 1984 | 43.551     | 2.496.511 | 42.807        | 1.786.875 | 86.358        | 4.283.386 |
| 1985 | 25.005     | 2.521.516 | 34.652        | 1.821.527 | 59.657        | 4.343.043 |
| 1986 | 44.350     | 2.565.866 | 62.312        | 1.883.839 | 106.662       | 4.449.705 |
| 1987 | 99.227     | 2.665.093 | 132.005       | 2.015.844 | 231.232       | 4.680.937 |
| 1988 | 98.249     | 2.763.342 | 181.834       | 2.197.678 | 280.083       | 4.961.020 |
| 1989 | 31.617     | 2.794.959 | 68.089        | 2.265.767 | 99.706        | 5.060.726 |
| 1990 | 165.617    | 2.960.576 | 74.993        | 2.340.760 | 240.610       | 5.301.336 |
| 1991 | 359.719    | 3.320.295 | 41.050        | 2.381.810 | 400.769       | 5.702.105 |
| 1992 | 43.801     | 3.364.096 | 64.869        | 2.446.679 | 108.670       | 5.810.775 |
| 1993 | 4.256      | 3.368.352 | 53.708        | 2.500.387 | 57.964        | 5.868.739 |
| 1994 | -          | 3.368.352 | 61.384        | 2.561.771 | 61.384        | 5.930.123 |
| 1995 | 16.550     | 3.384.902 | 46.594        | 2.608.365 | 63.144        | 5.993.267 |

FONTE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO ARQUIVO: FINANCIAMENTOS\_SFH\_ABCIP\_1970\_1995

Conforme aponta Santos (1996), a situação de defasagem entre a prestação e os reajustes do salário mínimo e da correção monetária era administrável em período de baixa inflação. Todavia, no final dos anos 70, quando ocorre uma deterioração da situação econômica do país, em função da segunda crise do petróleo e da elevação das taxas de juros americanas<sup>20</sup>, a trajetória inflacionária brasileira se apresenta incontrolável.

A política econômica do período, sob a batuta de Delfim Netto, estabeleceu como prioridades: a) restabelecer o equilíbrio do balanço de pagamentos, visivelmente afetado pelo aumento dos preços do petróleo; b) minimizar a necessidade de importação de petróleo pela alteração da matriz energética, incluindo-se, a criação do Pró-álcool; c) ajustar as contas do setor público, em função do aumento do endividamento externo. O choque ortodoxo prosseguiu com o aumento da carga tributária, o corte nos gastos do governo, e com a política monetária e de crédito restritivas e, principalmente com uma violenta política de arrocho salarial; tudo isso com o claro objetivo de diminuir a demanda interna, eliminar custos para alavancar exportações e controlar as contas do setor público. Como esperado, este conjunto de medidas contracionistas encerrou, como consequência última, o estrangulamento do crescimento econômico e o aumento do desemprego. É nesta conjuntura que se dá o esgotamento do sistema baseado no BNH. A conjugação negativa destes fatores demonstrou claramente os limites do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), fundado em fontes sensíveis aos ciclos econômicos.

---

<sup>20</sup> Em 1979, ocorre a segunda grande crise do petróleo, como consequência do conflito armado cujo palco é a maior região produtora do planeta (Guerra Irã x Iraque). Houve um novo reajustamento geral do preço do petróleo e de seus derivados no que decorreu em um processo inflacionário associado a desemprego, em quase todas as economias do planeta.

No cenário de aumento da inflação e do arrocho salarial, característico do início dos anos 1980, os reajustes das prestações dos mutuários da classe média foram pela primeira vez na história do BNH mais elevados do que os reajustes dos salários, comprometendo mais e mais a renda das famílias para o pagamento das prestações<sup>21</sup>. A restrição de capacidade de pagamento dos mutuários, associada à reação da classe média, resultou no aumento da inadimplência, conforme Tabela 1.3. abaixo.

**Tabela 1.3. - Taxa de Inadimplência do SFH - 1980/1984 - % sobre o total**

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

FONTE - SANTOS, 1998

Azevedo sintetizou assim esta situação:

*“Como as prestações continuaram a ser reajustadas por um critério único, nos anos de 1983 e 1984, pela primeira vez na história do BNH, a indexação das mensalidades superou o aumento médio dos salários daqueles mutuários de renda média e alta. Diante desse quadro, os níveis de inadimplência, especialmente, entre os mutuários de Cooperativas (baixa classe média) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE (classe de Renda alta) aumentaram consideravelmente. Não é por*

---

<sup>21</sup> O comprometimento da renda familiar para pagamento de prestações cresceu de maneira significativa no período. Segunda Braga et al, em julho de 1982 o comprometimento da renda para famílias que ganham até 20 salários mínimos foi de 31,3%, em 1984, atingiu 45,3%.

*acaso que vão ser estes setores a vanguarda dos movimentos dos mutuários, com ações na justiça, pressão junto a parlamentares, agências governamentais e com grande capacidade de vocalização de suas reivindicações junto à imprensa escrita e falada". (Azevedo, 1996, p. 78)*

A resposta do governo às reivindicações dos mutuários contemplou a adoção de uma série de medidas que significaram na prática a concessão de mais subsídios indiscriminados aos mutuários do SFH. Dentre as medidas colocadas em prática se destacam: reajuste da prestação em 112%, em julho de 1983, quando a inflação já atingia 246%; incorporação de encargos em atraso ao saldo devedor; prolongamento de prazos e amortização e alteração dos critérios de reajuste das prestações. (Arretche, [1990], Rezende, [2005], Fagnani, Braga e Silva, [1989]).

Ficou evidenciado, como decorrência desta crise generalizada, o caráter pró-cíclico das fontes de financiamento. A recessão levou ao aumento do desemprego, assim, declinou a arrecadação e aumentaram os saques do FGTS progressivamente até 1983 – significando queda na arrecadação líquida. Em 1984, a arrecadação bruta do fundo foi 33,8% inferior a 1979. (Fagnani, Braga e Silva, 1989)

Nessa conjuntura, o FCVS passou a tomar responsabilidades crescentes – em descompasso com a situação patrimonial e de seu fluxo de caixa deste –, acumulando dívidas que se transformariam em um desmesurado passivo, constituindo-se, não obstante os efeitos da recessão e do arrocho salarial, no pior problema do SFH naquele momento. (Bolaffi e Cherckezian, 1985).

Já terminado o período da ditadura militar, em 1986, o BNH foi extinto, mas antes de tratarmos deste tema – que tem conseqüências para a evolução da política habitacional até meados dos anos 1990 – vamos apresentar algumas

interpretações sobre o desempenho da política habitacional, inaugurada com a edificação desta instituição em 22 anos de existência.

### 1.3. CARACTERÍSTICAS DA INTERVENÇÃO BASEADA NO BNH E OUTROS RESULTADOS

Há vários aspectos da atuação desta agência que se apresenta como consenso entre os mais importantes autores que versaram sobre o tema. Baseado nas interpretações dos autores, não me parece incorreto afirmar que o sistema foi marcado por uma forte **centralização**, que tendeu à **privatização do espaço público**, que levou ao **alargamento da cobertura** e, apesar disso, teve um **baixo efeito social** porque não atendeu as classes de menor renda. Do ponto de vista do financiamento, vários autores chamam a atenção **para o aspecto regressivo das fontes financiamento**<sup>22</sup>. Vejamos cada um destes argumentos separadamente.

#### 1.3.1. Centralização

Como assinala Azevedo, houve uma forma centralizada de gerência da política habitacional que representou um rompimento com certo padrão de intervenção do Estado no setor, que anteriormente era realizado de forma

---

<sup>22</sup> Estes aspectos da política habitacional, de fato, são de toda a política pública engendrada após 1964. Para ter mais detalhes, ver o trabalho de Fagnani (1996) e Draibe (1994).

atomizada, dividindo-se as responsabilidades em inúmeras instituições. Vejamos como este autor expõe esta ponderação.

*“Ao contrário das soluções anteriores, onde a ação do Estado era atomizada, a cargo de numerosas instituições – caixas econômicas, institutos e Fundação da casa popular – O Plano Nacional de Habitação instituiu um centro decisório unificado, com normas e política padronizadas. Sob o comando do BNH estabeleceram-se divisão de trabalho entre atores públicos e privados nas etapas da captação de recursos, financiamento, construção e comercialização de moradias.”*  
(Azevedo, 1982, p. 65)

A tendência centralizadora no regime militar não se limitou à intervenção da área habitacional. Era uma determinação de política que fazia parte de um projeto mais amplo que envolveu toda a política econômica e social brasileira no período, com implicações importantes sobre a atuação de estados e municípios. Como consequência, os governos locais foram destituídos de instrumentos de intervenção social em três sentidos, como explicam Aureliano e Draibe (1989): a) Ao concentrar recursos financeiros no Executivo Federal; b) Ao estabelecer normas gerais aplicáveis às políticas sociais; e c) Ao submeter à aplicação de fundos federais as decisões da União, evitando ao máximo, qualquer tipo de repasse automático de recursos. Conforme apontamos acima, o objetivo do governo federal era limitar ao máximo possível a utilização de recursos orçamentários para o financiamento da política social. A centralização dos recursos e das decisões, desta forma, serviu a este objetivo.

### **1.3.2. Privatização do espaço público**

A centralização das decisões no âmbito da União teve implicações sobre o efetivo controle social sobre a política. A ausência ou ineficiência de mecanismos de controle, de uma política em nível nacional envolvendo um montante extraordinário de recursos públicos, abriu lugar para o enlace do Estado por parte de grupos de pressão que objetivavam apenas defender interesses privados, transformando-se em um segundo aspecto importante da política habitacional do período.

No trabalho de Melo (1988), demonstra-se que a União Democrática Nacional (UDN) da Guanabara foi a instituição que, de fato, se constituiu no núcleo orgânico de interesses que se estabeleceram na formulação da Política Nacional de Habitação a partir de 1964. Inicialmente, com a nomeação de Sandra Cavalcanti para a presidência, alguns postos da administração foram ocupados por líderes destacados da UDN, particularmente, do antigo Estado da Guanabara. Após um período de conflitos de interesses protagonizado pelos promotores imobiliários, pela burocracia do Ministério do Planejamento (capitaneado por Roberto Campos), além da própria presidente (representante da UDN), a coalizão de interesses se esfacelou. Neste momento, no qual Sandra Cavalcanti é destituída da presidência, imperaram os interesses da indústria da construção civil, do sistema financeiro e da burocracia. Como o próprio autor sintetiza abaixo:

*“A mobilização do empresariado culminou com a realização do Simpósio Nacional da Indústria da Construção, em agosto de 1965, cujas recomendações foram consubstanciadas na sua quase totalidade na Lei de Incentivos à Indústria da Construção (LEI 4864). A lei se constituiu numa revolução dentro do plano de habitação e assinala a hegemonia do capital privado na coalizão forjada em torno do plano.” (Melo, 1989, p. 24)*

Segundo Melo (1989), a Lei 4.864, acima citada, significou alterações importantes na legislação habitacional: a) revogou dispositivos da Lei do Inquilinato; b) reduziu o imposto sobre lucros imobiliários; e c) ampliou os tetos de financiamento e os recursos a serem aplicados em habitação para a classe média, eliminou a referência ao salário mínimo na aplicação da correção monetária.

A problemática da lógica privada permeando o sistema aparece no trabalho de Fagnani (1996) que explana que a fragilização dos mecanismos democráticos, em função do regime militar de exceção, inibiu o controle da sociedade civil sobre as atividades governamentais. Assim, na análise de Fagnani (1996), resultaram práticas corriqueiras de superfaturamento, fraude na prestação de contas, concorrências viciadas etc. Estas práticas, visto que significavam desvios de recursos, conclui o autor, diminuíram os gastos em áreas sociais. Fagnani afirma ainda que a privatização da área habitacional se consubstanciou não só pela intermediação financeira e produção de moradias, mas também pelo desempenho de setores empresariais, notadamente da construção e do sistema financeiro, no processo de formulação e implementação da política do governo.

Aureliano e Draibe (1989) complementam as argumentações acima afirmando que em função da utilização de recursos onerosos para o financiamento da política habitacional, os serviços prestados desembocaram na privatização do sistema. A consequência foi à penetração no aparelho de Estado de grupos de pressão e “lobbies” que operavam para atender claramente aos interesses empresariais. Procurava-se, assim, engendrar uma articulação entre o Estado e a iniciativa privada – estabelecendo-se uma divisão de tarefas –, cabendo ao primeiro o estabelecimento das regras do jogo e a transferência de recursos financeiros, e ao segundo, a produção de bens e serviços para os usuários, buscando a “maximização dos seus interesses em detrimento de interesses coletivos” (Aureliano e Draibe, 1989)

Arretche (1990) também contribui para esta discussão, com um “approach” um pouco distinto. Segundo esta autora, os dois subsistemas de oferta habitacional (FGTS e SBPE) obedeceram à lógica de operação da empresa privada, no sentido em que se buscava aquilo que é a própria razão da acumulação capitalista: o retorno do investimento<sup>23</sup> – evitando-se, assim, a bancarrota do negócio. Isto significa dizer que em relação à natureza da cobertura estava explícito no sistema o princípio da seletividade no acesso à moradia, visto que foram privilegiadas as famílias com capacidade de proporcionar o retorno exigido pelo mercado. É um modelo que a autora denominou de estatal-privatista: regulamentado por uma agência central do Estado, alavancado pelo investimento público, mas cujo funcionamento sujeitou-se à lógica do retorno financeiro, ou seja, privada de mercado. (Arretche [1990])

Ainda no canal da privatização do espaço público, Bolaffi (1979) argumenta que, além do propósito básico de promover o acesso à moradia, a constituição da política habitacional baseada no BNH buscou servir como um instrumento na geração de emprego e no estímulo à indústria da construção civil – minimizando-se, desta forma, os efeitos das medidas impopulares adotadas no Paeg –, promovendo efeitos multiplicadores sobre a renda e o emprego. Diante da assertiva acima, o autor interpreta que a política habitacional brasileira foi uma tentativa de compensação psicológica, tendo em vista que, pelos menos, colocava-se, a partir dela, a possibilidade de aquisição da casa própria no horizonte das massas populares, no contexto de forte pressão para os menos aquinhoados em função do processo recessivo.

---

<sup>23</sup> Então como a pergunta que se propõe a autora é: qual é a diferença entre os sistemas? A diferença era de grau do retorno do financiamento. Enquanto os recursos do FGTS eram remunerados em faixas que vão de 3% a 6%, variando de acordo com o tempo de permanência do empregado na empresa, os recursos do SBPE eram sempre remunerados à taxa de 6%, mais correção monetária.

*“Em 1964, o regime revolucionário que se estabeleceu assumiu, juntamente com o poder, o compromisso de conter e reduzir as pressões inflacionárias. Mas a sua sobrevivência política dependia da capacidade de atingir esse objetivo sem provocar uma depressão economicamente profunda e prolongada. E dependia também de conseguir formular projetos capazes de conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Para tanto nada melhor do que a casa própria.” (Bolaffi, 1979, p. 44)*

A recessão, engendrada neste momento, continuou latente até fim de 1967. Com a recuperação da economia no início do período do milagre, afirma Bolaffi, os planos iniciais de atendimento das necessidades habitacionais da população carente foram colocados em plano secundário. Nesta linha de argumentação, ajuíza este autor que o BNH não cumpriu as funções para as quais foi criado, a saber: eliminação do déficit habitacional, atendendo as classes de menores rendas.

E qual função este banco cumpriu então? Segundo o autor, cumpriu a missão de transmitir suas funções à iniciativa privada, transferindo vultosos recursos financeiros dos cofres públicos para os bancos comerciais, para as construtoras, para as companhias habitacionais e para as sociedades de crédito imobiliário. Sendo assim, o plano habitacional lançado em 1964 tinha como primeiro objetivo estimular o setor privado atuante na esfera habitacional – como a indústria da construção civil e os agentes financiadores –, e apenas marginalmente atender ao anseio das classes populares para a aquisição da casa própria. Assim, concluem estes autores, que a transferência de recursos à iniciativa privada suscitou “uma cadeia de negociatas inescrupulosas” que teve como resultado a construção de moradias precárias, em localização inadequada e a preços elevados. (Bolaffi e Cherkezian, 1985).

### ***1.3.3. Regressividade das fontes de financiamento***

Outra característica comum entre relevada pelos diversos autores que abordaram o período BNH é que a atuação do governo nas questões sociais obedeceu a uma determinada lógica: objetivando eliminar o déficit público, conforme assinalamos acima, ocorreu utilização apenas residual de recursos a fundo perdido para o financiamento das políticas sociais – e a política habitacional não foi exceção. Caracterizou-se, então, um financiamento regressivo. Assim, o atendimento das demandas por serviços sociais materializou-se apenas naqueles setores para os quais foram criados fundos de financiamentos específicos e autônomos em relação ao orçamento da união – e mesmo assim com uma lógica que não atende os mais necessitados. (Fagnani, Braga e Silva, 1989).<sup>24</sup>

### ***1.3.4. Ampliação da cobertura***

Azevedo (1988), avaliando dados entre 1964 e 1986, observou que o resultado final da produção do BNH não foi desprezível, já que viabilizou quase 4,5 milhões de novas unidades habitacionais. No entanto, ressalta que apenas pouco mais de 1,2 milhão foram destinadas a programas tradicionais e pouco mais de 264 mil foram para programas alternativos (João de Barro, Profilurb e Promorar) o que representou, somados, 33% da produção do BNH em 22 anos de política habitacional. Do total de unidades construídas no Brasil no período citado,

---

<sup>24</sup> Como já indicado parágrafos atrás, o diagnóstico dos formuladores da política econômica era que o período inflacionário que o país atravessava era consequência do excesso de demanda, consubstanciado na monetização dos déficits públicos. A receita de manual para estes casos é sempre a mesma: cortar despesas públicas.

26% contaram com o auxílio do financiamento do BNH que, segundo Ribeiro e Azevedo (1996), “marcou um êxito que o Brasil tem a ostentar diante de países como França, Inglaterra e Estados Unidos”. (Ribeiro e Azevedo, 1996, p. 13).

Draibe (1994) afirma que seria um equívoco traduzir-se má posição por desempenho nulo ou medíocre. Acrescentando que houve, de fato, uma importante expansão da cobertura, e a política habitacional transformou-se de fato na área que concentrou o maior número de inovações no período da ditadura militar.

### ***1.3.5. Baixo efeito social***

Apesar da vigorosa ampliação da cobertura, é unanimidade entre os autores que este modelo teve um alcance social bastante limitado, uma vez que a distribuição dos recursos deu-se de forma perversa, com reduzidíssimo caráter distributivo: parcela diminuta dos financiamentos foi direcionada para a população de mais baixa renda.

Considerando as operações com recursos do FGTS, apenas 18% foram direcionados para famílias com renda inferior a cinco salários mínimos. (Bollafi e Cherkezian, 1985) Para o mercado médio destinou-se quase 50% da produção nos 22 anos de existência do BNH. A distorção é ainda maior se considerarmos os montantes financeiros alocados em cada classe de renda – tendo em vista que o investimento por unidade é muito mais modesto para a classe de baixa renda. Segundo Fagnani (1996), apenas 5% das aplicações do Sistema Financeiro da Habitação (incluem FGTS e SBPE) foram endereçadas para o atendimento das famílias de baixa renda até 1984. Arretche (1990) afirma que 65% dos beneficiários do sistema tinham renda de até cinco salários mínimos, mas

receberam apenas 20% do total dos recursos financeiros investidos. Todos estes dados revelam o calibre dos desvios das diretrizes iniciais, por ocasião da elaboração desta política habitacional.

Este baixo desempenho levou Azevedo e Andrade (1982) a afirmarem que “não foi o objetivo social o vitorioso neste processo”. Entre o objetivo de atender à baixa renda e, ao mesmo tempo, alavancar o mercado da construção civil – com os conhecidos efeitos sobre a atividade econômica –, prevaleceu o segundo, que depende de demanda solvável para tal, como se apresenta no trecho abaixo.

*“A faixa salarial de um a três salários mínimos, que um dia foi a própria razão de ser do BNH, passou a ser cada vez menos representada nos novos conjuntos. Concentrou-se a ação nas faixas mais altas, de três a cinco salários, sendo que contingentes razoáveis de mutuários se encontram acima do limite de renda legal definido para as Cohabs.” (Azevedo e Andrade, 1982, p. 123)*

Além de pouco atender às camadas de baixa renda, no que tange à produção de unidades habitacionais, prevaleceu quase exclusivamente a provisão da casa própria e nova, com poucos programas alternativos que atendessem verdadeiramente a população mais afetada pelos problemas habitacionais, como moradores em áreas sujeitas a risco. A partir de 1974, foram criados alguns programas para o atendimento de famílias com renda de até três salários mínimos, o que restringiu definitivamente o acesso da população de mais baixa renda à moradia pronta. Os dados indicam que menos de 6% das unidades financiadas ao longo da existência do BNH foram endereçados aos chamados programas alternativos. (Azevedo, [1996])

#### 1.4. A QUESTÃO HABITACIONAL NA NOVA REPÚBLICA

A economia brasileira, depois de três anos de recessão, finalmente voltava a apresentar sinais de recuperação em 1984. O balanço de pagamentos passou a apresentar equilíbrio em razão da expansão do comércio que permitiu um superávit na balança comercial de US\$ 13, bilhões. A queda do preço do petróleo, aliada ao aumento da produção doméstica, permitiu uma redução nas despesas de importação de US\$ 4 bilhões. Apesar de cenário mais favorável, a inflação, estimulada pela indexação da economia, em 1984 chegou a 223%, segundo IGP-DI, apurado pela Fundação Getúlio Vargas.

Do ponto de vista político, apesar de um forte clamor popular, a Emenda Dante de Oliveira, que defendia a escolha direta para presidente e vice-presidente da República, foi rejeitada. Assim, a eleição do primeiro civil após o período de exceção se deu, em 1985, ainda indiretamente, por meio de um colégio eleitoral. Esperava-se que com o fim da ditadura militar se abrisse uma nova fase de mudanças, não só no que concerne à política habitacional, mas a toda política social brasileira. Inspirado pelos ventos da transição para a democracia, ansiava-se que, ademais, como pilar fundamental deste sistema, fosse resgatada a chamada dívida social brasileira pela promoção de reformas chefiadas pelo Estado, idéia defendida por Draibe et al no trecho a seguir:

*“...Ganhava forma e conteúdo a ‘agenda da transição’, que via na redemocratização a criação de condições necessárias a promoção de reformas sociais. Com ela se viabilizariam o crescimento com redistribuição de renda e as reformas de políticas sociais, dentro de uma perspectiva que supunha a proeminência do setor público na produção de bens e serviços e formas de regulação social bem definidas. Grosso modo, apostava-se numa estratégia que combinasse desenvolvimento, expansão do emprego, crescimento dos salários e políticas sociais universais e mais efetivas”. (Draibe, Castro e Azevedo, 1991, p. 93)*

Como sabemos o resgate social não chegou com a democracia da Nova República. A tentativa de implantar um projeto reformista, liderada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, frustrou-se no início do Governo José Sarney. As principais expectativas de reforma do sistema de proteção social no Brasil desaguaram na Assembléia Nacional Constituinte que, de fato, ampliou o escopo dos direitos sociais, reestruturou o perfil das relações trabalhistas e instituiu um sistema descentralizado de intervenção governamental. (Draibe, Castro e Azeredo, 1991).

Voltando ao nosso tema, a paralisia institucional e financeira na qual se encontrava o setor habitacional sugeria a imposição de medidas drásticas. Para aprofundar o debate e propor soluções, o governo da Nova República propôs a criação do Grupo de Trabalho de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação (GTR/SFH). Este grupo, depois de diagnosticado o problema, propôs, como aponta Fagnani (1996):

- ✓ Separação institucional e financeira dos programas focalizados na moradia popular daqueles voltados aos estratos de média e alta rendas;
- ✓ Definir o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente como o responsável pela política de habitação popular;
- ✓ Transformar o BNH em um Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDU), funcionando como agência financeira federal de apoio a implementação (descentralizada pelos governos subnacionais) das

diretrizes nacionais para as áreas de habitação, saneamento básico e transporte coletivo;

- ✓ Que os programas de moradia popular fossem financiados pelo FGTS e por recursos de origem fiscal; e
- ✓ Definição de que os programas voltados para os estratos de média e alta rendas fossem operados pelo SBPE, que passaria o comando do Banco Central, e financiado com recursos das cadernetas de poupança (Fagnani, 1996).

Em meio a estas discussões de propostas sobre o futuro da política habitacional, o BNH foi simplesmente extinto em 1986, transformando-se, na expressão de Bolaffi, no grande bode expiatório da crise do SFH. Os caminhos percorridos pela política habitacional posteriormente foram francamente frustrantes. Resgate da cidadania, universalização da moradia, inclusão social, foram palavras de ordem que, no caso da habitação, não conseguiram alçar vôo das gavetas da burocracia de Brasília.

#### ***1.4.1. Extinção do BNH, fragmentação, descontinuidade e clientelismo político***

Com a extinção do BNH, a crise institucional do setor se amplificou<sup>25</sup>. A política habitacional, a partir de então e até meados dos anos 90, foi marcada por

---

<sup>25</sup> Na interpretação de Azevedo (1988), a extinção do banco faria parte de uma manobra para recuperar respaldo político em um momento em que o Plano Cruzado já apresentava sinais

duas características principais: a **fragmentação institucional** – com a pulverização do gerenciamento a cargo de três instituições: o Banco Central (Bacen), Caixa Econômica Federal (CEF), que incorporou a burocracia do BNH, e Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS) – e a **descontinuidade**, resultado da criação e extinção de vários órgãos públicos responsáveis pela política habitacional, conforme quadro 1.1 abaixo. Segundo Arretche (1996), a situação impediu a formulação e implementação de programas em âmbito nacional e dificultou o estabelecimento de rotinas fundamentais alusivas a decisões e destinação de empréstimos e critérios de avaliação e seleção de projetos.

*“A rotatividade no comando dos distintos órgãos (a freqüente troca de ministros e, portanto, das chefias de secretarias, coordenadorias e da CEF) praticamente impossibilitou a negociação, formulação e implementação de metas e programas nacionais. A instabilidade que marcou a gestão da política social de habitação do governo federal dificultou até mesmo o estabelecimento de rotinas, referentes a decisões sobre a alocação dos empréstimos e sobre critérios de avaliação e seleção de projetos, sem falar na dinâmica de liberação de recursos.”* (Arretche, 1998, p. 108).

**Quadro 1.1. - Mudanças Institucionais no Setor Habitacional - 1985/1995**

| Governo | Ano  | Mudanças Institucionais                                                                        |
|---------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sarney  | 1985 | Extinção do Ministério do Interior                                                             |
|         |      | É criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU), ao qual o BNH passa a estar subordinado |

---

visíveis de esgotamento e as medidas corretivas anunciadas pareciam ter um gosto amargo. Na visão de Arretche (1996), trata-se de uma derrota da frágil coalizão de forças formada em torno da Nova República.

|        |      |                                                                                                                                                                                 |
|--------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        | 1987 | O MDU é transformado em Ministério da Habitação Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU), ao qual a Caixa Econômica Federal (CEF), que substitui o BNH, passa a estar vinculada |
|        | 1988 | O MHU é transformado em Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES)                                                                                                    |
|        | 1989 | O MBES é extinto. As instituições responsáveis pela política habitacional são transferidas ao Ministério do Interior<br>A CEF passa a ser subordinada ao Ministério da Fazenda  |
| Collor | 1990 | Criado o Ministério da Ação Social (MAS),<br>ao qual fica subordinada a Secretaria Nacional da Habitação (SNH)                                                                  |
| Itamar | 1993 | O MAS é transformado em Ministério do Bem-Estar Social<br>e incorpora a Secretaria Nacional de Habitação (SNH)                                                                  |

FONTE: NEPP (2004) ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE ARRETCHE, 1998

Paralelamente, a situação econômica do país, a partir de 1986 – após a introdução de vários planos de estabilização baseados na heterodoxia –, se deteriorou. Do Plano Cruzado ao Plano Verão – passando pela política do arroz com feijão de Máílson da Nóbrega – o Índice Geral de Preços (IGP), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), evoluiu de 85%, em 1986, para 1.782%, em 1989, com o país em situação de crise fiscal aguda e em um momento em que o fluxo de capitais externos já deixara de tomar o rumo do país<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Para conseguir fazer frente ao crescimento da dívida externa, o Estado se endivida no front interno, lançando títulos, o que, por sua vez, ocorre com taxas de juros cada vez mais elevadas desestimulando o crescimento. Entramos assim em um círculo vicioso que marcará toda a década perdida. Com a ruptura do mercado de crédito internacional, a situação se agravou. A necessidade de financiar o Estado internamente se ampliou, o que só agravava a situação e alimentava a espiral inflacionária, além de solapar as bases sobre as quais deveriam se assentar os investimentos produtivos (elemento dinâmico do desenvolvimento econômico). Com altas taxas de inflação, as contas públicas tendiam a deteriorar-se com perdas mais acentuadas de graus de liberdade para aplicação de políticas macroeconômicas. Ao final da década de 80, o Brasil apresenta crescimento econômico bem abaixo do padrão das décadas anteriores e com inflação em níveis extremamente elevados, os maiores da história até então, configurando o quadro de estagflação.

Se do ponto econômico a situação era incerta, do ponto de vista político, o final da década 1980 foi um período de grande esperança. Após quase 30 anos sem exercer o direito de votar diretamente para presidente, as eleições finalmente estavam marcadas para 1989. Uma Assembléia Nacional Constituinte foi convocada e estava em pleno funcionamento. Esperava-se que a nova Carta Magna de 1988 se constituísse em uma importante reestruturação do sistema brasileiro de políticas sociais.

De fato, segundo síntese de Draibe (2002), a nova Constituição significou: 1) a ampliação e extensão dos direitos sociais; 2) a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; 3) certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema; 4) a universalização do acesso e a expansão da cobertura; 5) a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; e 6) maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal.

Complementando esta idéia, Fagnani (2005) sintetiza que a Constituição canalizou o processo de arquitetura de um novo sistema de proteção social no Brasil, apontando como exceção à regra a Reforma Agrária e as políticas urbanas, em menor escala, esclarece o autor:

*“Em suma, procurei demonstrar o argumento de que a Constituição de 1988 foi o estuário do processo de construção no Brasil das bases de um sistema de proteção social universal e igualitário, na perspectiva dos modelos clássicos de Estado de Bem-Estar social. Com exceção da Reforma Agrária e, em menor medida, das políticas urbanas, as principais bandeiras do referido projeto reformista progressista construído pelas forças políticas que lutavam contra a ditadura foram inscritas na constituição.” (Fagnani, 2005, p. 272)*

No que trata especificamente da política habitacional, de fato, os constituintes não avançaram em uma definição mais precisa sobre as atribuições das instâncias governamentais e sobre a forma e condições de financiamento de moradias. Genericamente, ficou definido que a União se incumbiria de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte”, estabelecendo a competência das três esferas de poder, além disso, deveria ainda “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. (Arretche, 1996, p. 113)<sup>27</sup>

Esta ausência de definições é resultado do triunfo dos setores empresariais sobre outros setores populares que não tinham força para impor suas reivindicações<sup>28</sup>.

Com a vitória nas eleições gerais, Fernando Collor assume a presidência em 1990, influenciado pelas tendências liberais que prevaleciam em todo o mundo. O novo governo se propôs a realizar um programa de reformas bastante conectado às propostas contidas no Consenso de Washington: estabilidade monetária, abertura comercial, programa de privatizações, reforma do Estado etc. No primeiro dia de mandato, objetivando combater uma inflação que chegara a mais 2.000% ao ano, foi implementado um plano econômico cujas principais

---

<sup>27</sup> Citação dos artigos 21, inciso XX; e do artigo 23, inciso IX da Constituição aprovada em 1988. Com esta idéia, concorda também Fagnani (2005) para quem: “Ao contrário dos setores analisados, a Constituição não apresentou progressos no que se refere aos direitos sociais e às diretrizes para a revisão do padrão de intervenção estatal nos campos da habitação, saneamento e transporte público. O texto é muitas vezes ambíguo. A responsabilidade do Estado e a divisão de competências entre instâncias federativas não foram explicitadas objetivamente”. (p. 269)

<sup>28</sup> Segundo Fagnani (2005), citando relatório do Nepp (1990), diz que havia uma fraca articulação de setores populares comprometidos com a questão urbana. Desta forma, apenas duas emendas para regulação do espaço urbano foram apresentadas, nenhuma delas incorporada ao texto constitucional.

medidas foram um corte drástico da liquidez monetária, prefixação da correção dos preços e salários, câmbio flutuante e reforma administrativa<sup>29</sup> – mix de política que significou um enorme desgaste para o governo em função do aprofundamento da crise econômica. A questão fiscal era particularmente preocupante e foi atacada com a redução da dívida interna e com corte nos gastos e aumento da arrecadação do governo.

Como as medidas iniciais adotadas não surtiram o efeito desejado, o governo voltou-se para a conhecida ortodoxia adotando uma política monetária restritiva e mais arrocho salarial, medidas que se demonstraram também de fôlego curto. A inflação, principal alvo das medidas, que recuara inicialmente, já retomava o fôlego poucos meses após a adoção do plano. Menos de um ano após assumir o mandato foi necessário lançar um novo pacote. O Plano Collor II, exalando desespero de causa, tinha como principais medidas: a desindexação geral da economia, o congelamento de preços, o aprofundamento do ajuste fiscal e políticas fiscal e monetária restritivas. A lógica do novo programa era diminuir o ímpeto do consumidor, objetivando, mais uma vez, debelar o processo inflacionário. Contudo, o que se experimentou foi uma fortíssima recessão com queda acentuada de quase 10% do PIB.

No plano da política habitacional, conforme aponta Cardoso (2002), há uma clara dissociação entre as políticas habitacional, urbana e de saneamento, já que se vinculou a moradia ao Ministério de Ação Social (MAS), que era responsável por diversos programas em muitos campos de atuação. Entre os programas habitacionais destacavam-se o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), o Plano Empresário Popular e o Prohab, cujo público-alvo eram as Cohabs e

---

<sup>29</sup> O que significou o fechamento de diversos órgãos públicos e demissão de grande contingente de funcionários.

cooperativas. Como se demonstra fartamente na literatura, os critérios para liberação de recursos passam a obedecer à lógica da política clientelista, visando a atender a interesses imediatos de curto prazo do governo federal em crise – em função da fragilidade da economia e das diversas denúncias de corrupção – tentando manter suas bases políticas. (Arretche, 1996, Fagnani, 1996)<sup>30</sup>

Amplificando o problema, num cenário de recuperação patrimonial do FGTS, a liberação de recursos obedeceu a critérios pouco técnicos<sup>31</sup>. O patrimônio foi dilapidado entre 1990 e 1991, caracterizando-se, como expõe Cardoso (1996), em uma utilização predatória dos recursos, que levou a descontinuidade da política nos anos posteriores.

*“A utilização predatória dos recursos do FGTS, que caracterizou os últimos dois anos do governo Collor, teve consequências graves sobre as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, que acarretaram a suspensão por dois anos de qualquer financiamento no período subsequente.” (Cardoso, 2002, p. 109)*

Neste momento, como aponta Azevedo (1996), ocorreu volume expressivo de empreendimentos inacabados ou com entrega em atraso, representando mais uma forma perversa de utilização de recursos do trabalhador que não atingiram os

---

<sup>30</sup> Segundo Arretche, “através de programa orçamentário, foram liberados recursos para a construção de 43.500 unidades em 1990 e 35.691 em 1991, distribuídos respectivamente, para 474 e 662 municípios, o que representa uma média de 92 unidades por município em 1990 e de 54, em 1991. Ora, esse dado revela a pulverização dos recursos no território nacional, traço característico de uma política de atendimento das bases eleitorais”. (Arretche, 1996, p. 121)

<sup>31</sup> Sobre o patrimônio do FGTS também pesou a promulgação da Lei 8.004/90 que concedeu descontos para os mutuários que quisessem liquidar os saldos devedores no sistema SFH com os saldos da contas vinculadas. Os saques do FGTS por moradia, que representavam menos de 5% da arrecadação bruta, saltaram em 1991 para 19%. (MPO – 1996)

resultados esperados. De forma atroz, a interrupção dos processos decisórios centralizados, a desarticulação da burocracia e o uso político dos recursos encerraram como decorrência o desperdício dos escassos recursos à disposição da política habitacional.

Após o impeachment de Collor, em 1992, o governo Itamar Franco lançou o programa Habitar-Brasil e Morar-Município, com perfil de programa habitacional não-convencional – voltado para a população de renda mais baixa e procurando articular a produção de habitações a outras políticas de Estado, como saúde, educação, transporte, saneamento e promoção humana – financiados com recurso do Orçamento Geral da União (Arretche, 1996). Infelizmente, não se apresentou continuidade e nem resultados expressivos na maioria destas ações. O Programa Habitar-Brasil, como veremos no próximo capítulo, transformou-se, no início do governo FHC, na principal ação não convencional da área habitacional.

Do ponto de vista da articulação da sociedade, houve no período pós-BNH um esforço por parte dos atores envolvidos na questão, objetivando reformar a política nacional de habitação. A falta de um grupo, ou interesse organizado forte o suficiente para impor seus interesses aos demais, induziu os participantes a ter uma atitude mais cooperativa, buscando algum grau de consenso. Ao final, em novembro de 1992 foi criado o Fórum Nacional de Habitação – coordenando os interesses conflitantes – que formulou um projeto de lei para regulamentação do setor, que não foi adiante impulsionado pela energia das divergências dos atores envolvidos. (Arretche, 1996)<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Segundo a autora, os grupos de interesses envolvidos nesta discussão eram: setor bancário privado, representado pela Abecip; empresários da construção civil, representados pela CBIC; empresários envolvidos na comercialização, representados pelo Sindicato das

É importante assinalar ainda que, ao longo do período de crise do BNH e, conseqüentemente, das Cohabs, ocorreram várias iniciativas locais que levaram ao processo de autonomização da política habitacional. A experiência mais conhecida foi a do Estado de São Paulo, que vige até nossos dias, baseada na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Fora esta exceção, “estas políticas tinham como característica comum o fato de estarem associadas a gestões governamentais, sem nenhuma garantia de continuidade no tempo”. (Arretche, 1996, p. 118)

No cômputo geral, ainda que tenha havido descontinuidades nos financiamentos ao longo dos anos, os resultados do SFH até 1994 não podem ser desprezados, já que foram viabilizadas por esta via aproximadamente 5,6 milhões de unidades habitacionais, sendo 3,3 milhões com recursos do FGTS e 2,3 milhões com recursos originários do SBPE. (MPO, 1996)

Apesar das limitações, a literatura demonstra que, considerando-se as reformas da área social brasileira após 1964, a intervenção no setor habitacional foi a que apresentou a mais importante inovação, visto que, pela primeira vez, ocorre a implementação de uma política habitacional com objetivos e metas claras, de abrangência nacional, dispondo de mecanismos de financiamento bem definidos. (Draibe, 1994)

Isto significa dizer que se criou uma alternativa que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados em um montante substantivo, o que não havia no Brasil até então. Todavia, de forma geral, o modelo foi marcado pela excessiva

centralização das decisões, pela exclusão de parte considerável do público-alvo inicial, pelo atendimento desproporcional de setores da classe média e pelo o alto grau de privatização inserto nos processos decisórios e de alocação de recursos. (Aureliano e Draibe, 1989).

## Capítulo 2

### **2. A Formulação – Contexto, Objetivos, Princípios e Diretrizes da Política Nacional de Habitação (PNH/1996)**

O objetivo deste capítulo é apresentar, na primeira parte, um panorama da trajetória macroeconômica brasileira nos anos 1990, suas implicações sobre o mercado de trabalho e a situação fiscal do Estado – questões que consideramos fundamentais para entender o processo de implantação da política habitacional do governo Fernando Henrique Cardoso. Na segunda parte, abordaremos as principais características da proposta de desenvolvimento social do governo no período; e, na terceira parte, enfatizaremos os princípios e diretrizes da política habitacional formulada em 1996.

Como ressaltamos no capítulo anterior, resumidamente, o modelo de política habitacional brasileiro, entre 1964 e 1995, pode ser caracterizado pela: a) regressividade das fontes de financiamento, padrão de financiamento da política marcado pelo uso restrito de recursos de natureza fiscal a fundo perdido; b) baixa efetividade – já que atendia apenas de forma marginal a população de baixa renda, além de proporcionar subsídios de forma indiscriminada; c) centralização das decisões, com baixíssima participação popular; e d) privatização do espaço público, no que concerne à lógica dos interesses privados e particularistas e na provisão de serviços sociais.

Após a extinção do BNH, com a desarticulação da burocracia, e a falta de uma instituição especializada, a gestão da política habitacional foi marcada pela

descontinuidade, pela fragmentação institucional, criando-se condições para o uso político dos recursos.

As reformas propostas para a área habitacional nos dois mandatos de FHC, a partir de 1995, em muitos aspectos objetivaram dar respostas às limitações da política adotada no período precedente. Desta forma, apesar de tratar-se de uma nova política de intervenção no setor habitacional, o processo de formulação e implementação refletiu a herança histórica deixada a este governo. Não se começou uma nova política no nada. Muito ao contrário. A precariedade institucional, os entraves colocados pela falta de fontes de financiamento para atendimento da baixa renda, as carências habitacionais – que são históricas –, tais quais colocamos na introdução deste trabalho, e a situação macroeconômica do país foram elementos fundamentais para explicar os limites da implantação de uma nova política. Dizendo de outra forma, a trajetória da política foi limitada pelas opções dos formuladores de política no passado e pelo desenvolvimento da economia do país, numa situação de forte restrição fiscal. Podemos afirmar que, ao final do primeiro mandato deste governo, se delineava um antagonismo entre o que se pretendia na estratégia de desenvolvimento social e as medidas macroeconômicas adotadas.

A política econômica e o desempenho da economia têm, obviamente, implicações para a política social de uma forma geral e para a política habitacional, em particular. Ambas – políticas econômica e social – estão fortemente correlacionadas. O crescimento econômico do produto aumenta potencialmente os recursos disponíveis para os administradores públicos perseguirem metas sociais. A política econômica afeta o nível das disparidades de um país e, por extensão, da pobreza. Da política econômica resultam as taxas de

juros e, por esta razão, o custo da construção de uma casa ou de um hospital. A política econômica determina a extensão dos investimentos e, portanto, afeta as oportunidades de emprego. Por isso, dependendo dos resultados, mais ou menos pessoas precisarão de apoio do Estado para manter-se em condições mínimas de sobrevivência. (Gough, 1998)

A política social, por seu turno, também tem efeitos sobre a política econômica. Transferências de recursos do governo para serviços de bem-estar social têm impactos sobre as atividades econômicas, tendo em vista que tais transferências produzem um efeito multiplicador dos gastos das empresas e das famílias. Neste início de milênio, quase 38% do total da riqueza gerada no Brasil são apropriadas pelo governo na forma de tributos, e parte considerável retorna as pessoas em forma de benefícios, como previdência, educação, saúde etc. Por outro lado, como a carga tributária é elevada, parte da renda que estaria nas mãos dos consumidores deixa de estar. Mas é este mesmo um dos papéis do Estado: distribuir a riqueza entre os cidadãos do país.

Tendo esta correlação em vista e voltando-se para nosso problema específico, consideramos importante começar este capítulo a partir da implantação do Plano Real, que influenciou de forma bastante importante, pelo lado positivo e negativo, o comportamento dos gastos sociais do governo. Acreditava-se que a manutenção da estabilidade monetária seria condição necessária, talvez não suficiente, para a promoção do bem-estar social.<sup>33</sup> Com este propósito, o combate

---

<sup>33</sup> O argumento muitas vezes enunciado corretamente, diga-se, para defender esta tese é que o principal perdedor com o processo inflacionário seriam aquelas categorias que não têm condições e meios para promover a defesa da renda, isto é, o trabalhador. A trajetória da economia brasileira nos anos 1980 confirmava que uma situação de corrosão do poder de compra da moeda impedia o aproveitamento adequado dos recursos financeiros para o financiamento dos agentes econômicos, entre eles o Estado e, em decorrência, de toda a

à inflação transformou-se na grande meta a ser perseguida pelo governo. Foi o princípio norteador da política econômica e, tendo em vista as implicações expostas acima, da política social também.

## 2.1. O PLANO REAL E A CONJUNTURA ECONÔMICA

Tendo sido elaborado ainda no governo Itamar Franco, o Plano Real foi colocado em prática em três fases, a saber: adotou-se o Programa de Ação Imediata (PAI), com o objetivo de buscar o equilíbrio das contas públicas, criando-se condições macroeconômicas adequadas para a estabilidade de preços. Nas etapas ulteriores, criou-se a Unidade de Referência de Valor (URV)<sup>34</sup> – medida que tinha o propósito de realinhar preços em um ambiente econômico que apresentava todo o tipo de contratos indexados, com uma multiplicidade enorme de datas de vencimento, implicando uma grande dispersão de dados –, e implantou-se o Real, nova moeda que passou a vigorar a partir de julho de 1994.

---

política pública – constituindo-se em um esquema perverso de distribuição regressiva da renda.

<sup>34</sup> Propiciando uma fase de transição para a estabilidade de preços. Esta medida é apontada por vários analistas como a grande inovação deste plano em relação a seus predecessores. O debate sobre a moeda indexada já se apresentava na economia brasileira desde início dos anos 80, e a URV tinha como base esta discussão. O objetivo era atingir a indexação plena, para depois se buscar a desindexação total, tida como um dos pressupostos para que o plano tivesse sucesso. Na verdade, procurava-se restabelecer a função “unidade de conta” da moeda solapada pelo processo inflacionário. A idéia era permitir que os agentes econômicos determinassem preços, efetuassem contratos e determinassem os níveis de salários independentemente das desvalorizações monetárias provocadas pela inflação, utilizando uma unidade de valor estável..

Propunha-se, na primeira fase, a redução dos gastos da União, a recuperação das receitas tributárias, além do equacionamento das dívidas dos estados. Adicionalmente, previa-se um controle mais efetivo dos bancos estaduais e o saneamento dos bancos federais. E, por fim, mas não menos importante, propunha-se a aceleração do processo de privatização, já iniciado no governo Fernando Collor. Naquele momento, a principal medida foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que permitia a esterilização de 20% das receitas da União, estados e municípios com o objetivo, como aponta Bacha (1998), de demonstrar que o governo abdicava de práticas orçamentárias dependentes da inflação, oferecendo mais liberdade ao governo para manobrar suas despesas. Apesar de criado como medida transitória, o fundo existe até hoje, após outras mudanças de nomenclatura, com o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU). Ademais, propunha-se a limitação dos gastos com servidores públicos e o corte de outras despesas orçamentárias<sup>35</sup>. Como veremos adiante, todas estas medidas foram insuficientes para impedir o aumento do déficit público.

Após a fase de implantação da URV, na terceira etapa do plano, em 1º de julho de 1994, o governo decretou a medida provisória que implantou o real. Adicionalmente, foram tomadas algumas medidas no sentido de impedir a expansão monetária, criando-se controles mais rígidos para tal, invariavelmente descumpridos. Estabeleceu-se, ainda, um teto máximo para variação da taxa de câmbio (R\$ 1 = US\$1), sem o estabelecimento de um piso mínimo. Logo após a

---

<sup>35</sup> Do ponto de vista das receitas, adotaram-se medidas de combate à sonegação – ampliando-se fiscalização e impondo-se sanções mais fortes aos sonegadores – e criou-se o Imposto Sobre Movimentação Financeira (IPMF), que mais tarde viria a ser denominado de Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF). De fato, como aponta Belluzzo, as medidas de controle fiscal não foram a base sólida na qual se assentou o plano. A situação financeira do setor público, quando da implantação do plano, já era invejável, o que indica que o ajuste fiscal havia sido feito antes da adoção das primeiras medidas anunciadas.

implantação da nova moeda, ocorrera uma forte valorização do real em relação ao dólar, chegando-se à cotação de R\$ 0,83 para US\$ 1,00.

Duas são as principais condições para a manutenção de um plano de estabilização que tinha como elemento central a âncora cambial. Em primeiro lugar, o Brasil possuía grande volume de reservas internacionais, que alcançavam mais de 40 bilhões de dólares no momento de implantação da nova moeda (o dobro do volume de 1992). Em segundo lugar, a manutenção da âncora cambial estava condicionada à entrada de fluxos de capitais<sup>36</sup> no país para evitar o chamado ataque especulativo à recém-criada moeda brasileira. Esta condição também estava dada: o fluxo de investimentos externos – que durante os anos 80 havia se estancado, em consequência da crise da dívida – retornava ao país, dada a nova situação do contexto de abertura financeira do início dos anos 90.

Esta segunda condição se verificou em virtude do excesso de liquidez, como aponta Belluzzo e Almeida (2002), causada por um período prolongado de taxas de juros internacionais extremamente baixas. Outros países, como o México e a Tailândia – que fizeram planos baseados na âncora cambial – também se beneficiaram desta situação do mercado internacional.

Do ponto de vista do marco regulatório, ocorrera uma substancial alteração na legislação brasileira para se adaptar às novas regras de mobilidade do capital internacional. Altera-se a forma de captação de recursos tanto pelos bancos

---

<sup>36</sup> Esses fluxos financeiros, devido ao avanço tecnológico e a velocidade da informação, são cada vez mais rapidamente afetados pelas expectativas e pela condução das políticas monetárias e cambiais dos diversos países. Quando as taxas de juros em um país ultrapassarem as de outro ocorre uma fuga de capitais em direção àquele. Trata-se de capitais especulativos de curto prazo, que ao menor sinal de fumaça procuram melhores possibilidades de investimentos.

comerciais como pelas empresas privadas. De outro lado, criaram-se novos mecanismos de captação, o que promoveu a entrada de novos recursos do mercado financeiro internacional. O capital externo à procura de novas oportunidades de investimento encontrou nos países emergentes campo fértil para a sua valorização. Somada à liberalização da economia internacional, o Brasil se apresenta disposto a colocar um rol de ativos, entre os quais, as empresas a serem privatizadas, assim como títulos públicos com alta rentabilidade, para a atração do capital financeiro globalizado.

Inicialmente, os resultados do plano foram muito positivos, já que se eliminou o mais proeminente problema da economia brasileira de então. Adicionalmente, na esteira do controle inflacionário, ocorreria uma forte expansão da renda da classe trabalhadora. Sob esse panorama, Fernando Henrique ganhou a eleição de 1994 e assumiu o poder em 1995, momento no qual ampliou o processo de abertura comercial e financeira da economia, ao mesmo tempo em que procedia a renegociação da dívida externa e aprofundava o processo de privatização das empresas públicas.

Todas estas medidas faziam parte de um amplo processo de reorganização capitalista, sob a égide de uma nova concepção de política econômica que se tornou hegemônica, após o esgotamento do modelo desenvolvimentista brasileiro prevalecente por mais de cinco décadas. O novo padrão, que em tudo se parece com outras experiências de estabilização realizadas na América Latina, afinava-se com as propostas do Consenso de Washington: ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado, privatização, abertura comercial, fim das restrições ao capital externo, abertura financeira, desregulamentação da economia, reestruturação do sistema

previdenciário, investimentos em infra-estrutura básica, fiscalização dos gastos públicos e fim das obras faraônicas.

Esta estratégia de desenvolvimento encontrava-se amparada em quatro hipóteses básicas. Em primeiro lugar, que o equilíbrio do poder de compra da moeda permitiria aos agentes econômicos o cálculo econômico, condição imperativa para o impulso dos investimentos. Com a abertura comercial, em segundo lugar, se instituíria um ambiente de concorrência que estabelecia aos produtores domésticos ganhos de produtividade que, em conseqüência, geravam incentivos para a queda de preços e melhoria dos produtos. O processo de venda das empresas do governo, em terceiro lugar, deslocaria gargalos e ineficiências, melhorando a estrutura da oferta de produtos no mercado interno. E, finalmente, a liberalização cambial, com certa previsibilidade do progresso da taxa de câmbio, seduziria os investidores internacionais para que aplicassem suas poupanças no país em volume satisfatório para completar o esforço de financiamento do desenvolvimento econômico nacional. (Belluzzo e Almeida, 2002)

Assim, cremos que as estruturas forjadas no Governo Collor ganharam robustez na gestão de Fernando Henrique Cardoso, quando, de fato, se corporifica um novo modelo de acumulação capitalista orientado para a modernização (talvez, conservadora) e reinserção da economia brasileira no mundo globalizado. A inovação basilar inserida por FHC no campo econômico foi um bem-elaborado artifício de controle da inflação, consubstanciado no Plano Real. Após um rápido processo de desinflação dos preços, este plano apresentou como pilar de sustentação a sobrevalorização da taxa de câmbio (a ponto de alcançar a paridade do real em relação ao dólar) e a sustentação da taxa de juros em patamares elevados que, como distingue Belluzzo e Almeida, são instrumentos que fazem parte da mesma estratégia de política econômica.

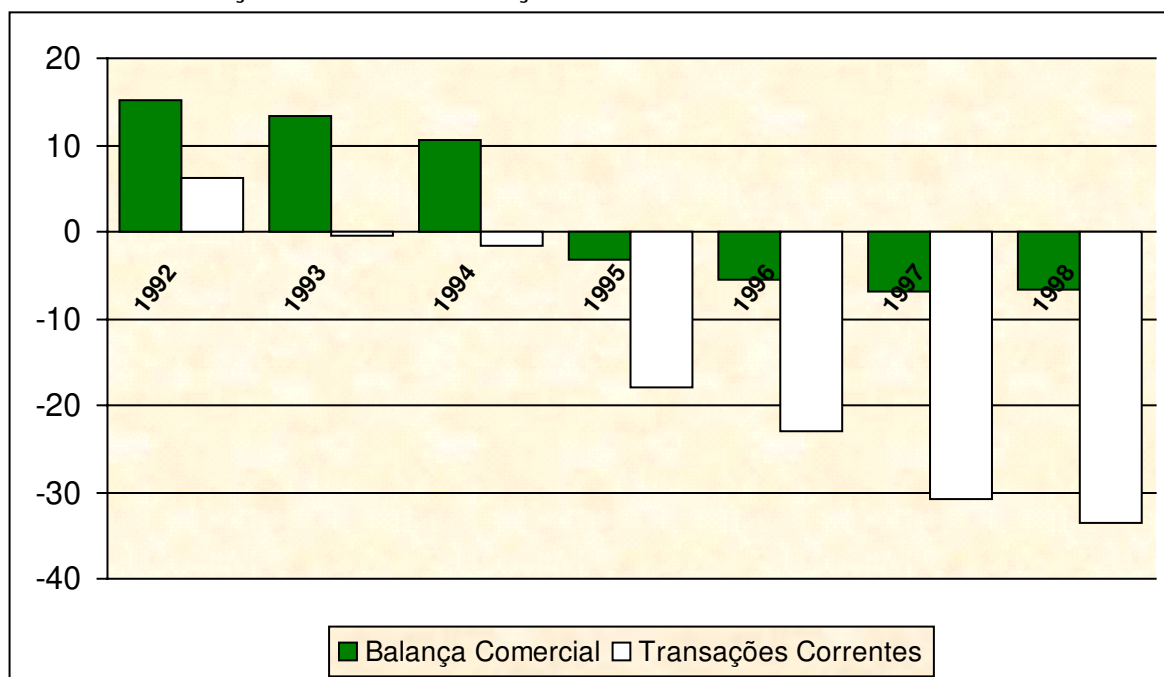
*“O que não pode se perder de vista é que diante dos fatos que conjuntamente influenciaram a taxa de juros no Brasil é que a desinflação rápida, forte, a abrupta sobrevalorização da moeda e as taxas de juros muito altas foram todos componentes da mesma estratégia de política econômica. Por isso não é de surpreender que o Brasil tenha ostentado, no período, as taxas reais de juros mais elevadas entre as ‘economias emergentes’ em padrões mundiais.” (Belluzzo e Almeida, p. 372, 2002)*

Tal política ocasionou o aprofundamento do processo de abertura comercial e financeira que teve duas conseqüências: a) deteriorou os saldos da balança comercial e das transações correntes<sup>37</sup> do balanço de pagamentos. Conforme se demonstra no Gráfico 2.1, em menos de um ano de vigência da sobrevalorização houve uma transformação expressiva nos saldos, de positivo, em 1994, para extremamente negativo, em 1995; b) em conseqüência, aumentou a dependência dos fluxos de capital especulativo, para assegurar os níveis necessários de reservas de moeda estrangeira para a manutenção da taxa cambial e o equilíbrio do balanço de pagamentos. Financiava-se o déficit em transações correntes com a entrada de capital de toda ordem, pela conta de movimentação financeira.

---

<sup>37</sup> O balanço de pagamentos registra as transações do país com os demais países. O balanço é formado por quatro contas. A balança comercial na qual registram-se todas as exportações e importações; a balança de serviços que tem como transações mais importantes o pagamento de juros, fretes, seguros, lucros, dividendos e royalties; as transferências unilaterais que compõem remessas sem contrapartida como doações. Estas três contas formam as transações correntes. Na conta de capitais, registram-se os empréstimos, financiamentos, amortizações da dívida, investimentos etc. Quando ocorre déficit nas transações correntes é necessário, para manter o equilíbrio do balanço de pagamentos, obter superávit na conta de capitais.

**Gráfico 2.1 - Balança Comercial e Transações Correntes - 1992/1998 - Em bilhões de dólares**



FONTE: CARNEIRO - 2002 - P. 387

Em um período de quatro anos do Plano Real, perdeu-se quase metade das reservas internacionais<sup>38</sup> que, como afirmamos acima, se encontravam em situação confortável em 1994. O governo, na verdade, adotou um mix de instrumentos de política econômica que contemplava: 1) Uma política fiscal expansionista no período que vai de 1995 até 1998, marcada pelo declínio do superávit primário até 1997, equilibrado em 1998; e 2) Uma política monetária visivelmente contracionista, com elevadas taxas de juros, buscando, num primeiro momento ser linha auxiliar na contenção dos preços, mas que mais e mais foi utilizada para atrair capitais voláteis do exterior, com a finalidade de contrabalançar os déficits em transações correntes do balanço de pagamentos e rolar as amortizações da dívida externa. (Pinheiro, Giambiagi, Gostkorszewicz, 2002)

<sup>38</sup> Em 1995, as reservas internacionais do Brasil eram de aproximadamente 60 bilhões de dólares. Ao final de 1998, chegou a pouco mais de 30 bilhões de dólares.

Assim, resumidamente, a partir de 1995, podemos dizer que a economia brasileira teve sua trajetória marcada por: inflação muito baixa, para o padrão vigente até então, e tendendo ao declínio, finanças públicas, apesar das medidas adotadas, em saliente desequilíbrio<sup>39</sup>, taxa de câmbio visivelmente apreciada levando à rápida deterioração das contas externas. (Carneiro, 2002)

O que nos importa reter aqui é que essa opção de política econômica, apesar de ter significado ganhos de renda consideráveis no curto prazo, prejudicou o investimento produtivo, comprometeu o potencial de crescimento da produção e do emprego e alterou de forma importante a estrutura do mercado de trabalho. Isto ocorreu como consequência, em primeiro lugar, do imperativo de atrair fluxo continuado de capital externo que impôs a elevação da taxa de juros que deprimiram o investimento e o consumo.

Em segundo lugar, ao declinar abruptamente os preços das importações em relação aos das exportações, o padrão de estabilização, amparado na âncora cambial, devastou capacidades produtivas locais, colaborando para a desnacionalização de importantes ramos industriais e impedindo que se consolidasse um padrão de acumulação baseado na exportação de produtos manufaturados. Em terceiro lugar, o desajustamento crescente das contas externas daí resultante ultimou como contrapartida o agravamento do déficit público e o aumento das despesas governamentais com juros e rolagem da dívida.

---

<sup>39</sup> Devemos aqui considerar que as motivações para deterioração das contas públicas são muitas, a saber: a) aumento do número de aposentados no serviço público; b) aumento real do valor do salário mínimo em 15% em termos reais, calculados pelo IGPM, em 1995; c) aumento dos gastos em outras despesas de custeio; d) piora da situação fiscal dos estados. (Pinheiro, Giambiagi, Gostkorszewicz, 2001)

A situação foi se deteriorando ainda mais no decorrer do período com as sucessivas crises econômicas de países emergentes. A consequência foi a perda de dinamismo da economia brasileira, com resultados negativos para o crescimento econômico, como descreve o trecho abaixo.

*“Em que pesem as recuperações observadas após cada crise, houve uma tendência de perda de dinamismo da produção expressa no fato de que o crescimento da economia, que foi de 5,4% aa., em média, no biênio 1993/1994, caiu para uma média anual de 3,6% em 1995 e 1997 e para quase zero em 1998.” (Pinheiro, Giambiagi, Gostkorszewicz, 2002, p. 22)*

Após os quatro primeiros anos do Plano Real, a taxa de juros elevada com câmbio valorizado, aliada aos determinantes do ciclo político<sup>40</sup>, e as crises recorrentes dos chamados países emergentes foram os principais elementos explicativos para a situação de anemia do crescimento econômico. Ao final deste período econômico, em acordo com o FMI<sup>41</sup>, a âncora cambial, dado que insustentável, foi abandonada, adotando-se, a partir de 1999, um sistema de metas de inflação<sup>42</sup> e um plano para recuperar as finanças públicas.

---

<sup>40</sup> Como nos explica Belluzzo, são três os determinantes do ciclo político sobre a política econômica. Em 1994, com o período eleitoral em curso, seria interessante a ocorrência da desinflação rápida antes de os eleitores se encaminharem para as urnas. Edmar Bacha avaliou que a permanência da URV deveria prolongar-se por mais alguns meses para evitar inflação residual. Em 1997, tentando acelerar o processo de tramitação da emenda que previa a reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso. Por fim, o período eleitoral de 1998, ano no qual a economia já apresentava sinais evidentes de insustentabilidade da política cambial.

<sup>41</sup> Este acordo significou uma promessa de 41,5 bilhões de dólares, quantia a ser dividida entre o próprio FMI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial.

<sup>42</sup> Após uma confusa passagem do Sr. Francisco Lopes pela presidência do Banco Central, Armínio Fraga, a partir de março de 1999, foi o principal responsável pela introdução do sistema de metas de inflação.

Neste novo modelo houve uma forte predominância de utilização dos instrumentos de política monetária – tomando como princípio estrutural a manutenção da estabilidade de preços –, particularmente do controle da demanda pela via dos juros, subordinando as outras possíveis metas de política econômica a este objetivo inicial. Em síntese isto significa dizer que “do ponto de vista do crescimento, a adoção do modelo de metas inflacionárias implica que, em tese, não se pode contar com o ‘auxílio’ da política monetária para este fim”. (Hermann, 2004, p.19)

As opções de política macroeconômica trouxeram resultados negativos, ao final dos anos 1990, para a formação de fundos (tanto poupança, quanto FGTS) – o que afetou a oferta de crédito –, para a renda dos trabalhadores (restringindo a demanda) e para as finanças públicas – limitando os investimentos públicos no setor habitacional. Tendo em vista estas implicações, achamos que não seria ocioso descer aos detalhes sobre a trajetória do mercado de trabalho e das finanças públicas neste período.

### ***2.1.1. A situação do emprego e do mercado de trabalho***

Como afirmamos acima, a adoção do Plano Real, em 1994, aprofundou um processo de racionalização econômica que, se por um lado, se mostrou como instrumento eficaz no controle da inflação, por outro, trouxe efeitos perversos para a estrutura produtiva do país. A integração brasileira à economia global e a conquista do equilíbrio de preços influenciaram estruturalmente o funcionamento do mercado de trabalho do país e a evolução dos índices de desemprego.

Nos anos 1990, principalmente, em seu término, sentiram-se alterações expressivas na taxa de emprego, na formalidade das relações de trabalho e na

renda dos trabalhadores. Houve um arranjo crescente no sentido de precarizar e informalizar as relações de trabalho, ao mesmo tempo em que se expandiam as taxas de desemprego na economia<sup>43</sup>. Foi saliente o comprometimento da equipe governamental em favor da flexibilização dos encargos sociais e de outras garantias legais dos trabalhadores constantes na Constituição e na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como da flexibilização das regras de contratação coletiva<sup>44</sup>.

Apesar do argumento sobre os benefícios gerados pela desregulamentação para o mercado de trabalho, efetivamente, estas propostas tenderam a engrossar as fileiras de trabalhadores de segunda classe, sem trazer qualquer garantia de ampliação do nível de emprego.

O investimento do setor público – que teria a capacidade de compensar a desestruturação do mercado de trabalho –, a partir de 1998, após o acordo com o FMI, seguiu tendência declinante. Desta forma, pouco contribuiu para a melhora da situação.

---

<sup>43</sup> É importante ressaltar que algumas dessas tendências estão presentes, em maior ou menor grau, nos países avançados, como ingredientes intrínsecos à própria natureza do atual processo de reorganização capitalista.

<sup>44</sup> Empenho que se manifestou na introdução de algumas formas de flexibilização tais como: **a) Contrato de trabalho por tempo determinado.** No último ano do primeiro mandato do governo FHC, o agravamento do desemprego levou o Poder Executivo a buscar algumas saídas para combater este problema, e o contrato por tempo determinado foi uma destas tentativas. **b) Jornada flexível de trabalho (Banco de Horas):** A Lei 9.061/98<sup>44</sup> e a MP 1.709/98 estabelecem as normas para a jornada flexível de trabalho. e c) **Contrato de trabalho em tempo parcial:** Este contrato tem como principais as seguintes características: a) Tendo como referência a mesma função, o trabalho em tempo parcial tem uma remuneração proporcionalmente menor; b) As obrigações trabalhistas não se alteram, com exceção das férias que variam de 8 a 18 dias ao ano dependendo da duração da jornada – o que fere o direito constitucional do trabalhador de ter, pelo menos, 30 dias de férias no ano; c) O empregado em tempo parcial não poderá fazer horas extras.

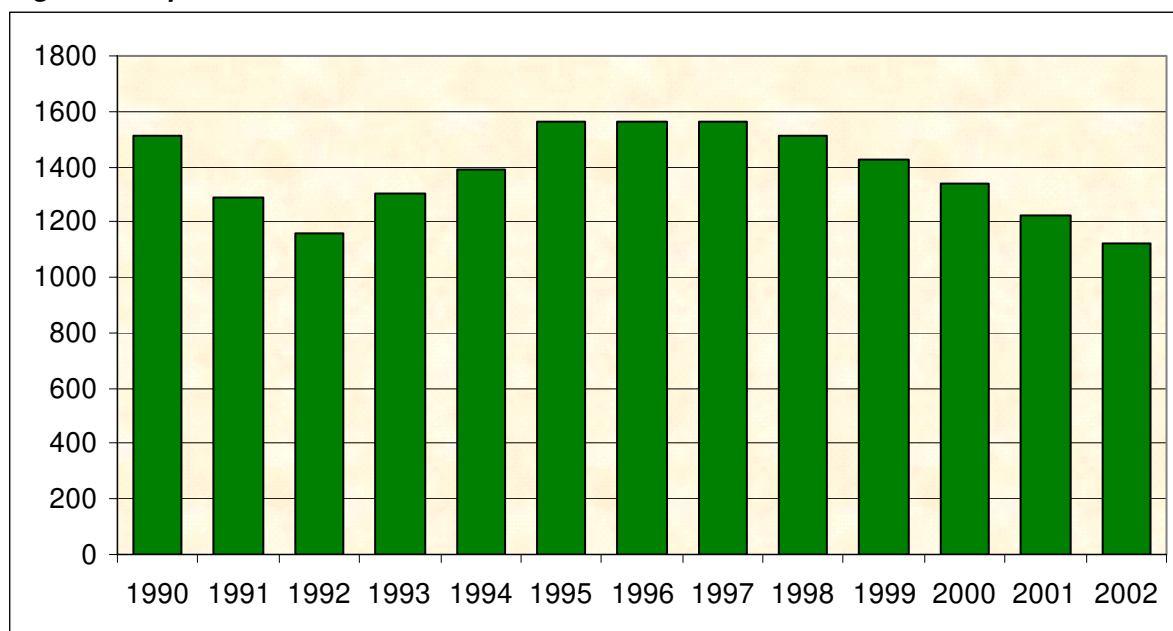
O rompimento de elos da cadeia produtiva e o acentuado processo de racionalização das empresas, especialmente através de novas intenções de organização do trabalho nas grandes empresas, envolvendo um forte movimento de terceirização de atividades, tiveram efeitos negativos sobre o mercado de trabalho assalariado. A eliminação de velhos postos de trabalho não foi compensada pela criação de novos<sup>45</sup>.

Como saldo para o mercado de trabalho, os anos 90 trouxeram a redução de postos de trabalho formais e o crescimento do trabalho sem carteira assinada, a desvalorização da renda dos trabalhadores e uma significativa queda no poder de negociação dos sindicatos (Dieese, 2001). Segundo dados da fundação Seade, o Rendimento Médio Real dos ocupados no trabalho principal, na Região Metropolitana da Grande São Paulo, que havia crescido nos primeiros anos do Plano Real, passou a declinar ao final dos anos 1990. Em 2002, este rendimento representou apenas 80% do valor de 1994 ou 71% do valor de 1995 (melhor momento do final dos anos 1990).

---

<sup>45</sup> Fagnani (2005) avalia que foram queimados 3,3 milhões de postos de trabalho formais, além disso, a participação relativa no total de ocupados declinou de 59,5% para 44,7%, entre 1989 e 1999. Pesquisa da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) demonstrou que ocorreu a continuidade da redução de postos de trabalho na indústria paulista. “Entre junho de 1994 e janeiro de 1998 foram eliminados 401.347 empregos industriais. O mês de janeiro de 1998 é apontado como o pior resultado desde agosto de 1996: foram eliminados 27.856 postos de trabalho (Folha de S.Paulo, 13/2/1998). Em junho de 1998, o número de empregados na indústria paulista era 5,3% menor que o registrado em indicador divulgado pela Fiesp no final de julho, o Indicador do Nível de Atividade (INA) mostra a estabilização da atividade industrial nos meses de maio e junho de 1998 em níveis inferiores (-6,2%) aos de outubro de 1997, isto é, em momento anterior ao desencadeamento da crise no Sudeste Asiático (Folha de S.Paulo, 30/7/1998)”. (Montalli, 2000)

**Gráfico 2.2. - Rendimento Médio Real dos Ocupados no Trabalho Principal 1990/2002 - Região Metropolitana de São Paulo**



FONTE: (WWW.SEADE.GOV.BR/PRODUTOS /PED/TABELAS)

Segundo o próprio Ministério do Trabalho, “é possível que a década de 90 fique registrada na História do Brasil como a época das mudanças na relação Capital-Trabalho em que mais proliferou a precarização das relações trabalhistas. Entre 1992 e 2001, a taxa média de desemprego variou entre 6% e 9%, um dos maiores índices dos últimos 50 anos de História do Brasil”. (MTE, 2003) <sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> A parcela da população que se manteve ocupada, ou que conquistou uma nova ocupação no período, inseriu-se em meio à degradação das condições de trabalho, com jornadas de trabalho mais extensas e vínculos mais incertos, fora dos padrões legais ou inseridos nas modificações na legislação trabalhista.

### **2.1.2. A situação fiscal**

Observando a situação fiscal do país naquele momento, diversos autores concordam que, de fato, seria necessário realizar alguma espécie de ajustamento fiscal<sup>47</sup> ao final de 1998. “Após essa sobrevida (do Real em 1998), realmente não restou alternativa senão a formulação de um imediato plano fiscal para melhorar a situação das combalidas finanças público e, no plano externo, recorrer ao FMI”. (Belluzzo e Almeida, 2002, p. 400)

Assim, associado à manutenção de elevadas taxas de juros, o governo se comprometeu, ainda apoiado pelo FMI, a sustentar uma política de gastos públicos que atingisse a meta de superávit primário em, pelo menos, 3,75% do Produto Interno Bruto. Isto alterou um regime fiscal<sup>48</sup> relativamente frouxo para um mais rigoroso – com diminuição das despesas correntes, e aumentos sucessivos da carga tributária – objetivando-se manter um rígido controle da relação

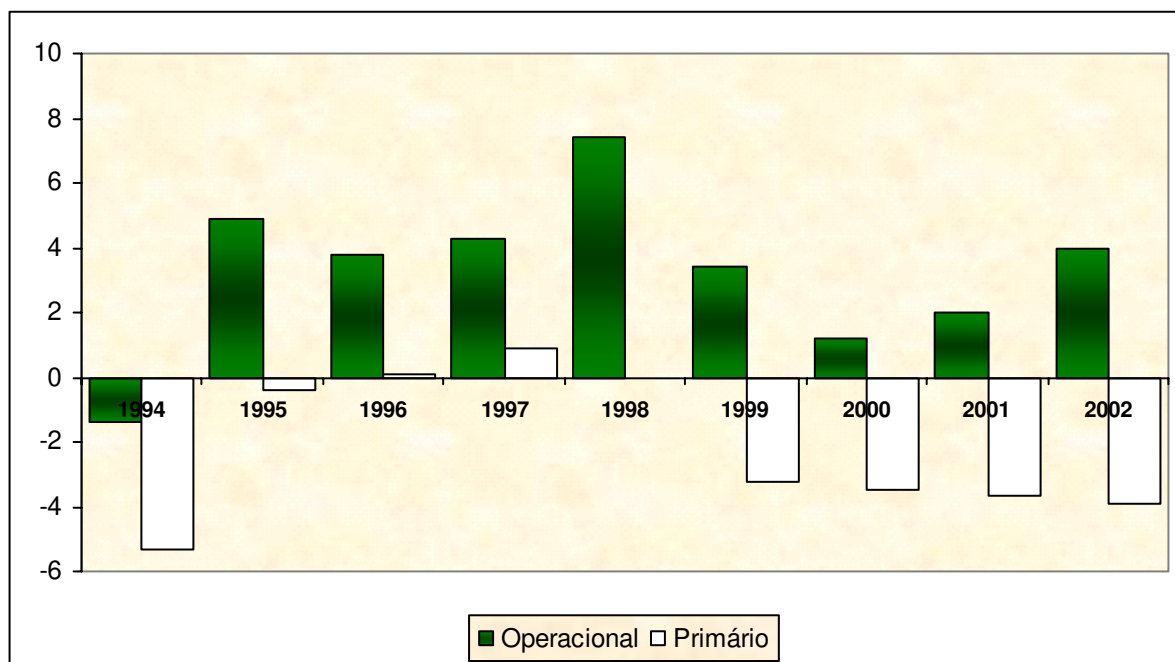
---

<sup>47</sup> Gustavo Franco em 2004 foi na mesma direção: perguntado sobre quais foram os principais erros do Plano Real, a resposta foi a seguinte: “Acho que não houve nenhum erro muito sério. Não espere que eu aponte a política cambial como um erro, porque não foi, senão o plano não teria dado certo. Acho que falhamos no terreno fiscal. Só arrumamos as contas públicas em 1999, embora essa tenha sido a nossa primeira promessa que fizemos antes de colocarmos o Real na rua”. (Folha de S.Paulo, edição comemorativa aos 10 anos do Plano Real, Caderno B1, página B7)

<sup>48</sup> O modelo se completou em 2002, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). As limitações para as despesas públicas foram amplificadas impondo um regime fiscal mais rigoroso. Enfatiza-se na LRF a necessidade de manter o equilíbrio fiscal, determinando preceitos e regras para a condução do orçamento público. Propõe a gestão fiscal responsável que seria alcançada mediante a aplicação de alguns princípios como a limitação para o endividamento público, por um lado, e de adoção de política tributária, pelos entes da federação, previsível e estável, por outro: A Lei de responsabilidade estabeleceu ainda normas gerais quanto ao aumento dos gastos públicos com a seguridade social e demais ações governamentais, limitando os gastos públicos com pessoal e estabelecendo normas para a administração financeira das esferas de poder.

dívida/PIB, com base na geração de superávits nas contas consolidadas, conforme se apresenta no Gráfico 2.3..

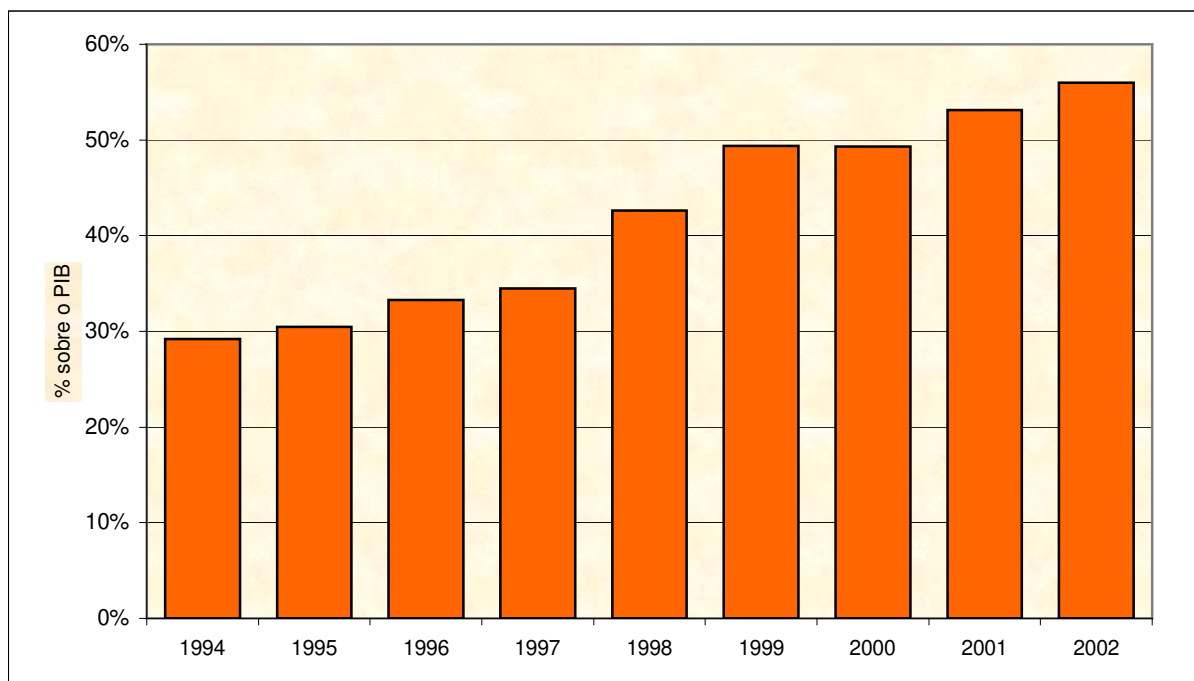
**Gráfico 2.3. - Brasil - Déficit Público 1994/2002 - % sobre o PIB**



FONTE: BELLUZZO E ALMEIDA P. 393 - APUD: BANCO CENTRAL DO BRASIL: (+) DÉFICIT (-) SUPERÁVIT

Apesar de atingir/superar em todos os anos a meta de superávit estabelecida no acordo com o Fundo Monetário Internacional, a relação dívida/PIB seguiu em elevação contínua em função do desembolso de despesas financeiras – consequência da elevação do endividamento público após o Plano Real. Apesar da intensa entrada de dólares, em virtude da venda das empresas estatais, a dívida total do setor público saltou de 29,2% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1994, para mais de 40%, em 1998 e para quase 60%, em 2002, como demonstrado no gráfico acima.

**Gráfico 2.4. - Brasil - Relação Dívida/PIB - União, Estados, Municípios e Empresas Estatais - 1994/2002**



FONTE: BOLETIM DO BANCO CENTRAL - VÁRIOS NÚMEROS - PASTA POLÍTICA ECONÔMICA - RELAÇÃO DÍVIDA/PIB

É notável que esta deterioração das contas públicas tenha ocorrido concomitantemente a uma fantástica elevação da carga tributária, principalmente, impulsionada pela elevação de alíquotas das contribuições sociais (PIS, Cofins, CSSLL)<sup>49</sup>. O volume dos recursos das contribuições sociais em relação ao Produto Interno Bruto elevou-se de 9,9% para 13,1% entre 1995 e 2001. Por outro lado, o

<sup>49</sup> O Programa de Integração Social (PIS) foi criado em 1970 no período da ditadura. A partir de 1º.2.1999, a base de cálculo da contribuição passou a ser a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica. A Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSSL) foi instituída pela Lei nº 7.689/1988. A pessoa jurídica optante pelo Lucro Real, Presumido ou Arbitrado deverá recolher a Contribuição Social sobre o Lucro Presumido (CSLL). A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) é cobrada pelo Governo Federal objetivando atender a programas sociais. A base de cobrança se dá sobre o faturamento bruto das pessoas jurídicas, exceto as micros e pequenas empresas submetidas ao regime do Simples. Sua alíquota geral é de 3% – ou 7,6% na modalidade não-cumulativa.

gasto social federal em relação ao PIB saiu de 12,3% para 13,9%, no mesmo período.

O processo de estabilidade que se pretendia – tido como essencial para o bom atendimento das demandas sociais e para o desenvolvimento econômico – e as vicissitudes da política econômica são elementos essenciais para se entender a trajetória de toda a política social no governo Fernando Henrique. As conquistas sociais do período inicial da nova moeda não se sustentaram intertemporalmente e a estabilidade não se converteu em crescimento econômico.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de 2002 avaliou que a evolução e dinâmica dos gastos sociais no Brasil entre 1995 e 2001 podem ser divisadas em dois períodos distintos. Um primeiro, entre 1995 e 1998, quando o Gasto Social Federal (GSF) se expande constantemente e num ritmo acelerado que o crescimento econômico e populacional. No segundo momento, de 1999 a 2001, “apesar de o GSF ter se mantido em patamar não inferior ao do período anterior, predominou uma tendência de oscilações segundo o ciclo econômico e os ajustes fiscais do governo, principalmente, com um deslocamento da prioridade dos gastos para o pagamento de juros da dívida pública, que acarretou grande aumento dos gastos financeiros do governo”. (Ipea, 2002)

As limitações aos gastos da esfera pública também tiveram consequência sobre o desempenho da política habitacional, notadamente a partir do segundo mandato do governo FHC, como se verá no próximo capítulo. Antes de adentrarmos neste tema, apresentaremos os principais aspectos da estratégia de desenvolvimento social no governo FHC e as diretrizes, princípios e objetivos da política habitacional de 1996.

## 2.2. A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO GOVERNO FHC

Segundo se apresenta na literatura sobre o tema, toda política pública tem objetivos e estratégias que revelam os valores e formas como os formuladores vêem o fenômeno sobre os quais se pretende intervir. Neste tópico, procuraremos demonstrar que a intervenção do Estado na política habitacional a partir de 1995 não carecia de falta de objetivo ou de uma estratégia claramente delimitada com pressupostos, diretrizes e princípios.

Como deve ter ficado claro pela situação relatada no capítulo anterior, antes de qualquer outra medida seria necessário recuperar a capacidade institucional de intervenção do Estado no setor, solapada no período Collor. De início e com esta finalidade, criou-se a Secretaria de Política Urbana (Sepur<sup>50</sup>), ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, para iniciar a edificação dos pilares nos quais se assentariam a elaboração e implementação da política governamental na área habitacional.

Constituiu-se, a partir de então, uma nova Política Nacional de Habitação em 1996 (PNH-1996), com um conjunto de medidas concretas de intervenção pública, com público-alvo definido – cuja situação é afetada por esta intervenção – e com metas e objetivos a serem alcançados, produtos de um conjunto de princípios e diretrizes que expressavam os valores dos formuladores da política.

---

<sup>50</sup> Posteriormente, pelo Decreto 2.982, de 4 de março de 1999, transferiram-se as funções e competências da Sepur para a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (Sedu), subordinada à Presidência da República.

A intervenção da Sepur se inscrevia em um padrão mais amplo de atuação do Estado, que buscava traduzir, de fato, uma estratégia abrangente de desenvolvimento social no governo FHC. O governo, como abundantemente documentado, reconhecia que a situação social do país era caótica, marcada por um elevado contingente populacional vivendo abaixo da linha da pobreza, ao mesmo tempo em que prevalecia uma terrível desigualdade de riqueza e renda, cujas raízes se fincaram de longa data. (PR [a] 1996)

No diagnóstico do governo se ponderava que esta situação tinha raízes no passado histórico do país – colonial e escravista – e que o modelo de desenvolvimento econômico, baseado na substituição de importações liderado pelo Estado, apesar de modernizar as estruturas produtivas nacionais e transformar um país rural em urbano em um curto espaço de tempo, perdera capacidade de gerar respostas satisfatórias às mazelas sociais brasileiras.

*“O padrão de crescimento econômico baseado na industrialização protegida foi, sem dúvida, responsável pelo surgimento de uma economia urbano-industrial, diversificada e complexa, de consumo de massa, na periferia do capitalismo. Esse padrão de crescimento, contudo, não foi capaz de eliminar a pobreza e a miséria, muito embora, tenha contribuído para reduzi-las nos momentos mais dinâmicos do seu ciclo. Tampouco foi capaz de reduzir as desigualdades de riqueza e de renda, tendendo mesmo a acentuá-las, no período mais recente. Alguns grupos sociais permaneceram totalmente à margem de seus benefícios, como, por exemplo, massa de trabalhadores rurais sem terra, micro-proprietários rurais crescentemente empobrecidos e endividados e contingentes de trabalhadores urbanos marginais.” (PR [a], Introdução, p. 1, 1996)*

Ainda segundo diagnóstico do governo, enfatizando aspectos peculiares da conjuntura local, os sucessivos planos econômicos colocados em prática nos anos 1980 e 1990 (pré-Real) não foram capazes de evitar o aumento do déficit público, resultando na crise do Estado e da administração pública. Assim, em um cenário

de inflação persistente, parcela<sup>51</sup> importante do contingente populacional dependente da ação do Estado deixou de ser atendida, agravando a situação social do país. No que concerne ao setor habitacional, este processo foi explicitado no capítulo anterior.

Do ponto de vista da situação internacional, o governo ajuizava que a atuação do Estado deveria levar em consideração a ocorrência, em termos mundiais, de um processo de reestruturação produtiva que nos alcançava, obrigando a uma adequação a um novo modelo que tinha como traços constitutivos a modernização tecnológica e gerencial, a abertura comercial e o correspondente incremento da competição empresarial, que se tornava a cada dia mais exacerbado.

O Estado, considerado gigantesco, segundo este julgamento, necessitaria representar um outro papel, retirando-se da esfera da produção de bens – admitindo que o mercado é melhor na tarefa de alocar os recursos produtivos –, mas incrementando sua intervenção no sentido de regulamentar, induzir e viabilizar os empreendimentos de outras instituições públicas e da iniciativa privada.

*“O Estado não deverá mais ser grande produtor de bens e serviços; usará seu poder de sinalização e de regulamentação, e sua capacidade de investir, para tornar viáveis empreendimentos de outras instituições que se considerem desejável: esferas subnacionais de governo (estados e municípios), empresas privadas e entidades da sociedade civil e das comunidades. Com isso, aproxima-se o poder público do cidadão, que deixará de ser um objeto passivo da ação pública, passando a ter papel*

---

<sup>51</sup> Particularmente, dos mais pobres que não tinham acesso aos mecanismos de indexação e que, portanto, observavam, sem muito que fazer, os salários serem corroídos pelo processo de elevação contínua dos preços.

*ativo na concepção e execução das iniciativas que lhe pareçam desejável.” (PR [a], Condições Necessárias, p. 3 1996)*

Em outro trecho, a análise do governo fica ainda mais clara, quando se salienta que o gigantismo do Estado agravou a situação da desigualdade social aportando recursos para as classes sociais que menos dependiam de sua atuação:

*“É inegável que se esgotou o modelo de crescimento apoiado no Estado como promotor da industrialização e do desenvolvimento econômico. Esta ação, predominantemente por meio de empresas estatais, muitas delas criadas nos anos 70 e atuando, especificamente, na área de infraestrutura, viabilizou-se a partir de determinadas condições, nos mercados de crédito externo (abundância de créditos, devido à recessão mundial e à necessidade de reciclar petrodólares) e de determinadas decisões, na área fiscal do governo: negligência em relação a gastos na área social, sobretudo aquela dirigida aos mais pobres. Esse descaso agravou a situação de profunda desigualdade social, com o próprio Estado gastando mais com os mais ricos.” (PR [a] Condições Necessárias, p. 2, 1996)*

Neste sentido, se impunha a saída do Estado de certas áreas – em acordo com a tendência mundial prevalecente à época – para que este atuasse nos setores para os quais o mercado não tivesse interesse. Esperava-se que, abrindo mão de parte dos ativos do Estado, pelo processo de privatizações, se obteria um grande alívio fiscal para investimentos na área social.

Como subproduto do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro anterior, baseado na industrialização protegida, se erigiu um sistema de proteção social grande e complexo – se comparado aos países com o mesmo nível de renda – que levou o Estado a “um esforço de gasto elevado” (18% do PIB na época), uma enorme centralização administrativa, um escasso controle democrático e as grandes ineficiências operacionais, que apresentaram como

conseqüência o descumprimento de uma das funções básicas do Estado: a redistribuição dos recursos.

Diante destas circunstâncias, se conferia como desafio, continuando na visão do governo, a necessária reestruturação do modelo de proteção social brasileiro, no sentido de colocar em prática as seguintes diretrizes básicas: a) descentralização da execução dos serviços; b) elevação da participação popular e do controle sobre o setor público; c) racionalização dos gastos; d) aumento da eficiência alocativa; e) eliminação de desperdícios; f) melhoria da qualidade dos serviços prestados; e, conseqüentemente, g) ampliação da cobertura, universalizando os serviços e, sobretudo, h) alargando o seu impacto redistributivo. (PR 1996a) Elementos que se constituiriam na essência da política social do governo FHC e estavam presentes nos princípios e diretrizes da política habitacional do período, como veremos adiante.

Tendo o modelo social democrata a inspirá-lo, o objetivo geral do governo em relação à política social seria avançar tanto quanto possível em direção aos ideais de uma sociedade de bem-estar social, como expressa o texto abaixo.

*“De inspiração nitidamente social-democrata – e em que pesem os modismos contemporâneos – a política social proposta pelo presidente Fernando Henrique Cardoso tem como objetivo caminhar tanto quanto possível, na direção dos ideais de uma sociedade de bem-estar social.”*  
(PR [a] p. 3 Introdução, 1996)

Além de promover uma maior integração entre as políticas de Estado, conferindo a todas elas um elevado grau de preocupação social, o governo se propunha a desenvolver algumas ações ou políticas entendidas como indispensáveis para atingir os objetivos de médio prazo. Em um primeiro subconjunto, estão inseridas as ações que garantissem a manutenção da recém-

conquistada estabilidade do poder de compra da moeda, a realização de uma reforma ampla do Estado – administrativa fiscal e tributária – e a retomada do crescimento econômico em um cenário de crescente abertura da economia e de elevada competição capitalista internacional.

Em segundo lugar, destacava-se a atuação do Conselho da Comunidade Solidária, cuja função essencial seria articular diversas formas de parcerias entre o governo e as organizações da sociedade civil, como igrejas, universidades, sindicatos, empresários e outras organizações não-governamentais.

Em terceiro lugar, aludindo à questão da política social, o governo se comprometia a realizar uma reforma profunda com o objetivo de eliminar os desperdícios e aumentar a eficiência. Sua proposta sugeria uma atuação que privilegiasse os serviços sociais básicos de vocação universal, setores responsáveis pelo maior volume de gastos do Estado: educação, saúde, previdência social, habitação e saneamento básico. (PR [a], 1996)

Draibe (2003) elaborou um quadro sintetizando os principais objetivos, as condições necessárias e os desafios colocados nesta estratégia de desenvolvimento do governo FHC.

**Quadro 2.1 - Governo FHC - Estratégia de Desenvolvimento Econômico e Social**

| <b>Objetivos</b>                | <b>Condições Necessárias</b>            | <b>Desafios</b>                  |
|---------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------|
| Garantia dos direitos sociais   | Estabilidade macroeconômica             | Crescimento econômico            |
| Igualdade de oportunidades      | Reforma do Estado                       | Geração de emprego e             |
| Proteção aos grupos vulneráveis | Retomada do crescimento econômico       | Melhora na distribuição de renda |
|                                 | Reestruturação dos programas universais |                                  |

FONTE: DRAIBE, 2003

Como observamos no tópico anterior, a estabilidade da economia foi alcançada após muitos anos de inflação persistente, todavia outra condição necessária para a plena eficácia da estratégia traçada – a retomada do crescimento econômico – não ocorreu, não houve, de forma duradoura, melhoria na geração de empregos e tampouco na distribuição de renda. A realidade macroeconômica do país impediu que os objetivos, no caso específico da política habitacional, fossem alcançados.

O setor habitacional, como um setor de vocação universal e dependente de intervenção pública e da situação do mercado de trabalho, sofreu com a descontinuidade, com a restrição fiscal e com a ausência do crescimento econômico. Antes de abordarmos em mais detalhes o processo de implementação da política, convém apresentarmos os principais aspectos da reforma do setor habitacional, consignados na Política Nacional de Habitação de 1996.

### **2.3. A POLÍTICA HABITACIONAL DE 1996**

A política habitacional do governo FHC esteve apoiada em cinco premissas básicas. Em primeiro lugar, considerava-se, baseado no diagnóstico produzido pela Fundação João Pinheiro, que a moradia não compreende simplesmente as edificações que lhe são inerentes, mas também um conjunto de condições de “habitabilidade e de salubridade que assegure as condições ambientais apropriadas, espaço suficiente, segurança, iluminação, ventilação e o abastecimento de serviços de água esgoto saneamento e localização em relação ao emprego e aos equipamentos de serviços urbanos”. (MPO, 1996, p.13)

Em segundo lugar, que a provisão adequada de moradias deve estar amparada por um sistema financeiro, que lhe sirva como suporte, objetivando o atendimento do maior número possível de famílias seja atendido e a criação de mecanismos para a formação de poupanças, que devem ser canalizados para a produção de unidades habitacionais. Em terceiro lugar, é proposta a criação de mecanismos que possam estimular a participação e a cidadania, institucionalizando-se estruturas permanentes de expressão de propostas e conflitos. Neste sentido, é opinião contida na Política Nacional de Habitação que “o cidadão deve participar da melhor alternativa de produção e de acesso à moradia. Reconhecer seu lugar e reconhecer-se nele são requisitos para que o beneficiário do projeto adquira segurança como indivíduo e cidadão e passe a ter um melhor relacionamento com sua moradia e sua cidade”. (MPO, 1996, p.14)

Que a terra, em quarto lugar, tem uma função social a cumprir e que o Estado deva utilizar-se da sua faculdade de regulação para evitar o quanto for possível a utilização especulativa desta em prejuízo, principalmente das classes de menor renda. Neste sentido, como prevê a Carta Magna, o direito de propriedade deve ser assegurado, mas, reafirma-se de forma peremptória que este direito está subordinado ao cumprimento de sua função social. Desta forma, “o problema fundiário, à semelhança da questão mais ampla da habitação, não será resolvido sem mudanças estruturais na economia e na cultura do país. O poder público pode, contudo, adotar medidas de controle e indução do uso do solo que possibilitem um aumento na disponibilidade de terra para fins habitacionais, em especial para a população de baixa renda, ao mesmo tempo em que proporcione um padrão mais racional de crescimento urbano”. (MPO, 1996, p.14)

E que, finalmente, a questão habitacional deva ser enfrentada como uma política de Estado, que, portanto, envolva todas as esferas de poder, que não seja interrompida a cada mudança de governo – sob pena de não se consolidar no

longo prazo –, expressando a multiplicidade de visões do poder público e da sociedade sobre o tema habitacional.

### **2.3.1. Os objetivos, as diretrizes e princípios**

Este conjunto de conceitos e pressupostos, como seria de se esperar, foram expressos nos objetivos e metas estabelecidas. De começo, o governo se comprometia a garantir os princípios centrais da conferência Habitar II – “Moradia Adequada para Todos e Desenvolvimento Sustentado dos Assentamentos Humanos” –, estabelecendo como objetivo central à universalização do acesso a moradia garantindo-se o direito de moradias para todos. (MPO, 1996) Como demonstramos no trecho abaixo os objetivos específicos eram ousados:

*a) “Universalização do acesso à moradia, por meio de soluções adequadas à natureza da demanda, considerando-se as características regionais e as condições sócio-econômicas dos diversos grupos sociais”; b) “Articulação das ações governamentais com a atuação da sociedade civil, especialmente o setor privado e as populações beneficiárias”; c) “Democratização da gestão dos programas habitacionais, institucionalizando-se mecanismos de participação e de controle social”; d) “Promoção do desenvolvimento institucional das entidades que atuam no setor habitacional”. (MPO, 1996, p. 16)*

Para atingir aos objetivos, a intervenção do Estado foi orientada por um conjunto de princípios e diretrizes que apontavam para a necessidade de reforma do sistema com medidas de naturezas variadas, resumidas a seguir: a) formação de parcerias; b) flexibilidade no atendimento a população; c) descentralização; d) criação de novas fontes de financiamento; e) manutenção do equilíbrio

econômico-financeiro do sistema; e, principalmente, f) sustentação da estabilidade do poder de compra da moeda, tema já debatido no tópico anterior.

#### **2.3.1.1. Formação de parcerias**

Apontamos acima que era considerado um elemento estratégico pelo governo, para toda a política social, a formação de parcerias com entidades da sociedade civil. No caso do setor habitacional especificamente, a PNH-1996 recomendava explicitamente a criação de mecanismos para estimular a iniciativa privada no atendimento, tanto da faixa de mercado como da população que necessitava de fontes de financiamento articuladas pelo setor público. Sugeria-se que se estimulasse a participação dos beneficiários dos programas como parceiros, particularmente, no que se refere à produção de moradias em processo de construção em mutirões. Assim, é proposto na Política Nacional de Habitação de 1996 que “a participação da iniciativa privada, conjuntamente com o setor público, é fundamental para um país que se encontra em pleno processo de desenvolvimento. Cabe ao Estado oferecer condições para que a iniciativa privada atenda à faixa denominada de ‘mercado’ e, auxiliado por mecanismos de autofinanciamento ou de poupança prévia ou vinculada, venha a atender, também, as faixas de renda que precisam de fontes de financiamento articuladas pelo setor público para a habitação”. (MPO, 1996, p18)

O governo assumia, neste sentido, a amplitude das carências na área do desenvolvimento urbano e habitacional e sua incapacidade de sozinho financiar a expansão que se considerava necessária. O montante de recursos indispensáveis para investimento neste setor indicava a necessidade imperativa, segundo defendia o governo, da articulação do setor público com o setor privado empresarial, assim como a inclusão dos próprios demandantes dos benefícios.

### **2.3.1.2. Flexibilidade no atendimento à população**

Lembrando que no período do BNH prevaleceu como quase única opção, a aquisição de unidades habitacionais em grandes conjuntos habitacionais – localizados em pontos periféricos das grandes cidades –, os formuladores da PNH-1996 consideravam que era necessário dotar o sistema de maior flexibilidade em relação às opções de acesso à moradia. As alternativas abririam o leque de escolhas aos mutuários, tanto no que concerne ao processo construtivo – como aquisição de imóvel novo ou usado, construção, reforma ou locação –, quanto na formulação dos programas e projetos de cada região ou município, que deveriam instigar a criação de soluções e propostas mais adequadas a cada comunidade.

### **2.3.1.3. Descentralização**

A discussão sobre a descentralização nasceu da contestação do modelo predominantemente centralizado no período da ditadura militar. Como vimos no tópico anterior, este era o modelo prevalecente no trato da política habitacional baseada no BNH. Dois argumentos se apresentam como muita constância por aqueles que defendem a descentralização. Em primeiro lugar, assevera-se que a proximidade dos cidadãos das instâncias locais permitiria maior pressão sobre os governantes, promovendo soluções mais eficazes na resolução dos problemas urbanos e aumentando o controle social sobre a atuação do Estado. Em segundo lugar, defende-se que a descentralização democratiza as decisões, permitindo aos usuários – que estão mais próximos do produtor – a demarcação das prioridades e serviços a serem realizados. Estes dois argumentos estão sintetizados, respectivamente, nos trechos abaixo.

*“O governo federal ao formular suas políticas, programas, normas e diretrizes leva em consideração a existência de diretrizes nos níveis estadual, metropolitano e municipal, e parte do princípio de que a esfera local é a mais apta a dotar soluções eficazes para os problemas urbanos, podendo ocorrer, naquele nível, um controle social mais efetivo sobre a atuação pública.” (MPO, 1996, p. 18)*

*“Ao mesmo tempo, a descentralização da tomada de decisões – e não apenas da aplicação dos recursos – permitirá que, além de orientar a sua ação para o controle fisco-contábil dos meios e recursos utilizados, o referencial do governo seja os resultados finais, isto é, os benefícios para a população envolvida, que terá, ela mesma, tido um papel ativo, na escolha de alternativas. Com isso, em vez de definir, a portas fechadas e por meio de pequenos grupos, quais devem ser as prioridades do dispêndio governamental, os usuários dos serviços é que definirão, pelo menos, as grandes linhas. Fica nítida, assim, a importância do regime de concessão dos serviços públicos, que aproxima produtor e usuários.” (PR [a], 1996, Condições Necessárias, p. 2).*

De modo diverso ao que ocorrera com outras políticas sociais, como na área da saúde<sup>52</sup>, não houve determinações da Constituição de 1988 ou do governo central, posteriormente, de medidas que pudessem induzir a descentralização da política habitacional. Desta forma, houve um processo de descentralização por ausência, com autonomização das ações por parte de alguns estados e municípios, que procuravam compensar a falta de diretrizes e da ação mais consistente do governo federal. A literatura especializada demonstra que, até meados dos anos 1990, as ações dos governos subnacionais na área habitacional foram localizadas e, de uma forma geral, não podem ser entendidas como uma

---

<sup>52</sup> O processo de descentralização dos serviços no setor da saúde remonta ao início dos anos 80. A Carta Magna de 1998 estabeleceu de forma clara as atribuições, definindo competências para cada ente federativo.

política de Estado, já que não ultrapassavam o tempo de um mandato. (Almeida, 1996 e Arretche, 1996)<sup>53</sup>

No vácuo da falta de determinação por um sistema que buscasse a descentralização, a PNH-1996 determinou atribuições para as esferas de poder, como segue: ao Governo Federal competiria estabelecer as diretrizes gerais das políticas e os programas de desenvolvimento urbano atinentes à habitação ao saneamento e aos transportes urbanos. Atribuiu-se aos Governos Estaduais a fixação de normas complementares – assim como o planejamento e execução de programas e políticas de natureza urbana, regional e setorial – e o planejamento e execução de tarefas de âmbito metropolitano, microrregional e das aglomerações urbanas. Deliberou ainda que os Governos Municipais tratassem do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano se encarregando, ainda, da execução da política urbana. (MPO, 1996)

#### **2.3.1.4. Criação de novas fontes de financiamento, acessibilidade e equilíbrio econômico-financeiro do sistema**

O modelo de política habitacional criado no período militar – como observamos anteriormente – tinha como princípio básico utilizar o mínimo possível de recursos de procedência fiscal a fundo perdido.

Rememorando, foram criadas duas fontes para financiamento tanto do segmento popular quanto do segmento de classe. A lógica na concessão de

---

<sup>53</sup> A mais conhecida experiência neste sentido, na esfera da política habitacional foi a do Estado de São Paulo que criou a Companhia do Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) em meados dos anos 80. Em 1989, foi aprovado na Assembléia paulista o ICMS-Habitação, que aumentou a alíquota deste tributo de 17% para 18% vinculando este aumento de um ponto porcentual à provisão de unidades habitacionais para a população de baixa renda. Desta forma, a política habitacional paulista, deste então, passa a contar com uma base institucional e financeira que permite aumentar a oferta habitacional para população carente.

financiamento que prevaleceu em qualquer dos dois casos foi sempre a mesma: a do retorno financeiro. Presidido por ela, o atendimento das classes de menor renda, conforme já assinalamos, foi apenas residual. Após um processo de concessão indiscriminada de subsídios – sem o aporte e/ou identificação da origem dos recursos imprescindíveis para gerar o equilíbrio entre direitos e obrigações dos contratos de financiamento – ocorreram desequilíbrios econômico-financeiros significativos, gerando barreiras intransponíveis para dar continuidade aos financiamentos.

Nestas circunstâncias, o retorno do capital emprestado declinou, solapando uma das fontes de realimentação do sistema. Ao mesmo tempo, incrementaram-se os saldos devedores residuais, resultando na drástica elevação dos encargos do FCVS – Fundo de Compensação das Variações Salariais. Por isso, o modelo propunha atacar o problema das fontes de financiamento a partir de quatro ações:

A criação de novas fontes de financiamento que poderiam ser viabilizadas por recursos captados no mercado interno ou externo, originários dos fundos de pensão ou do mercado financeiro, com o sistema de securitização de recebíveis – que derivou para o Sistema Financeiro Imobiliário – e contribuições e doações diversas, incluindo-se aquelas provenientes de convênios internacionais, empréstimos externos contratados em agências internacionais de crédito. Além, é claro, dos recursos líquidos oriundos dos depósitos do FGTS e dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do SBPE. (MPO, 1996)

Participação de estados e município no financiamento.

Garantia do equilíbrio econômico financeiro do sistema, com a amortização plena do financiamento ao final do contrato, inexistindo, portanto, resíduo e com garantias da manutenção da relação prestação/renda.

Concessão de subsídios para os segmentos de baixa renda da população que, diversamente do que ocorrera no período BNH, deveriam ser explícitos, em caráter pessoal, temporário e intransferível.

Este conjunto de idéias, abundantemente documentado, associado à dinâmica e vicissitudes da política econômica brasileira dos dez anos que compõem esta pesquisa, foram os principais balizadores da atuação do Estado no setor habitacional nesse período. Os princípios acima arrolados tiveram como efeito prático a formulação de uma gama de programas, alguns com perfil não convencional e a criação de novas fontes de financiamento.



## Capítulo 3

### 3. Implementação: A Política Habitacional na Prática

Para atingir os objetivos propostos pela PNH-1996, constituíram-se programas que procuravam atender a quatro linhas fundamentais de ação: 1) financiamento ao setor público, objetivando dar suporte aos estados, municípios, União e Distrito Federal nas ações habitacionais locais; 2) financiamento direto ao cidadão, tanto na forma individual como coletiva – cujos mutuários, no segundo caso, seriam associações, sindicatos e condomínios; 3) financiamento à produção habitacional, estimulando o incremento da oferta das empreiteiras privadas; 4) instituíram-se, ainda, programas com o objetivo de promover o desenvolvimento institucional para aprimorar, em termos operacionais, os agentes atuantes no setor habitacional. (MPO, 1996) Pretendemos, neste capítulo, apresentar os principais aspectos destes programas e das fontes de financiamentos que lhes deram suporte no período.

Para atingir o objetivo proposto, tendo em vista o desenho e o escopo diferenciados de cada programa, organizamos<sup>54</sup> este capítulo em três grandes partes: na primeira, abordaremos o Programa de Apoio à Produção, Programa de Demanda Caracterizada e o principal deles, Programa Carta de Crédito. Estes

---

<sup>54</sup> Para o período compreendido entre 1995 e 2002, os dados mais completos que acessamos são os organizados pela Base Gerencial Gecoa (Gerencia Comercial), que elabora suas informações com base no orçamento a que se refere o recurso. Um contrato assinado em março/2001, com recursos orçamentários de 2000, é considerada operação de 2000.

programas foram financiados por fontes de financiamento tradicionais – como FGTS e os recursos próprios da CEF – e por outras fontes de financiamento criadas no período – como Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT-Habitação) e Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Apesar de algumas modalidades atenderem a camadas da população menos aquinhoadas, os recursos foram majoritariamente direcionados para as classes de renda mais elevadas. Na segunda parte, tendo em vista algumas características absolutamente inovadoras – particularmente, quanto ao público-alvo e arranjo financeiro –, trataremos isoladamente do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que tem, ainda, fonte de financiamento próprio. E, finalmente, na terceira parte, abordaremos os programas que atenderam a população de mais baixa renda e, portanto, mais sujeita aos problemas do déficit habitacional (Programa de Subsídio Habitacional [PSH], programa em convênio FGTS-Incra e os programas direcionados ao setor público [Pró-Moradia, Habitar-Brasil e Morar Melhor]).

Resumidamente, apuramos que foram realizadas, no conjunto dos programas gerenciados pela CEF, quase 2,3 milhões de operações de crédito, o que mobilizou a quantia de aproximadamente R\$ 40 bilhões (em valores inflacionados para dezembro de 2002). Entre 1995 e 2002, a produção de moradias beneficiou mais de dez milhões de pessoas gerando, direta e indiretamente, mais de 3,05 milhões de empregos (CEF, GECON). Constatamos ainda que a distribuição dos recursos se deu em completo desacordo com as necessidades de resolução do problema habitacional brasileiro – tanto do ponto de vista da repartição por faixa de renda quanto da distribuição regional.

### **3.1. PROGRAMA DE APOIO À PRODUÇÃO, PROGRAMA DE DEMANDA CARACTERIZADA E PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO**

Este conjunto de programas foi, sem dúvida, o mais importante na atuação do Estado na política habitacional. Foram financiadas 1.515.773, representando 64,7% da produção da CEF e foram investidos – em valores inflacionados para dezembro de 2002<sup>55</sup> – R\$ 33,6 bilhões, representando 85% do total, considerando-se todos os financiamentos contratados pela CEF no período. (Tabelas 3.1. e 3.2.)

No atendimento a este segmento da demanda, além das tradicionais intervenções – como as executadas pelo BNH: provisão de casa própria e nova em grandes conjuntos habitacionais –, os financiamentos atenderam também o mutuário final, constituindo-se numa importante novidade institucional do período.

Atendendo a uma das diretrizes da PNH-1996, esta inovação significou na prática a consecução de um modelo mais maleável e autônomo, permitindo ao

---

<sup>55</sup> A escolha do "melhor" deflator depende das características da série nominal que se pretende trabalhar. Antes de procedermos a esta escolha, duas possibilidades se apresentaram: o IPCA e o IGP-DI. Pesquisando mais a composição de cada um destes deflatores, verificamos que o IGP-DI é um índice que mistura preços no atacado, com preços no varejo com preços da construção civil. Ele confere aos preços no atacado o maior peso no índice geral, o que o torna suscetível à variação do câmbio, flutuação de preço de commodities etc. O IPCA, por outro lado, é um índice mais correlacionado com o deflator do PIB, possui uma cesta homogênea de bens (consumo) e é menos volátil em curto prazo, especialmente depois da mudança do câmbio em 1999, além de ser o índice meta da política monetária (para o qual, em tese, convergem as expectativas das famílias e empresas). Na literatura, encontramos tanto trabalhos com valores deflacionados pelo IPCA, quanto pelo IGP-DI. Como estamos trabalhando com fluxo de financiamento habitacional, e estes financiamentos são feitos em reais (não há financiamento habitacional em moeda estrangeira), nos pareceu melhor utilizar um índice de preços ao consumidor. Corremos o risco de, utilizando o IPCA, chegar a conclusões diferentes dos trabalhos que utilizam o IGP-DI, principalmente depois de 1999, notadamente 1999 e 2002, por conta da depreciação nominal do câmbio, movimento que não foi seguido pelos índices de preços ao consumidor.

beneficiário final do financiamento a escolha entre diversas possibilidades de acesso à moradia: compra de imóvel novo ou usado, aquisição de terreno ou material de construção (ou ambos), aquisição de material de construção para construção em terreno próprio, para reforma/conclusão de moradia, compra de um imóvel na planta, ou formação de poupança prévia para posterior aquisição de moradias<sup>56</sup>. Por motivos variados, alguns programas apresentaram participação apenas marginal no total de unidades habitacionais viabilizadas e, no decorrer do processo, acabaram sendo extintos, quando se verificou a inviabilidade da continuidade<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> No documento do MPO, fez-se referência a outros tipos de intervenção que não apareceram nas estatísticas da CEF. Entre estas poderíamos citar: **programa de desenvolvimento tecnológico** com o objetivo de estimular a produção de unidades habitacionais com tecnologias alternativas e mais baratas. **Programas de Apoio ao Autofinanciamento** visando a criar alternativas para as fontes de financiamento tradicional.

<sup>57</sup> Parece-nos que isto ocorreu com o Programa Poupança Azul Imobiliária, que concedeu financiamentos por 18 meses apenas. Após esta primeira experiência frustrante com poupança vinculada, foi criada a **Poupança de Crédito Imobiliário (PCI)**. Apesar de um pequeno incremento na demanda, as operações não atingiram 0,2% sobre o total dos financiamentos concedidos pela CEF, totalizando 5.679 unidades habitacionais, considerando as unidades que foram financiadas pelo Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI). Os motivos da pouca aderência ao programa estão relacionados à necessidade de poupança prévia e a cobrança de juros elevados - no caso de imóvel residencial 12% ao ano, mais Taxa Referencial (TR)<sup>57</sup>; no caso de imóvel comercial, 15% mais TR. Arrolado nesta situação está também o programa que financia reformas em **condomínios**, que chegou a apenas 247 operações no período, representando 0,01% do total de operações de crédito da CEF. Começando a operar a partir de 1999, em 2002 já não se apresenta qualquer operação neste programa. O programa **Linha Hipotecária Longa (LH)** apresentou-se como uma outra opção para financiamentos de longo prazo para aquisição ou reforma de imóveis. Os imóveis financiados nesta modalidade receberam recursos da CEF (SBPE) e foram contratados no ano de 2002. O financiamento pode atingir o valor de até R\$180 mil, caso o valor da prestação não ultrapasse 30% da renda mensal comprovada.

### **3.1.1. Programa de Apoio à Produção**

Dois programas com desenhos muito semelhantes tiveram participação pouco representativa na produção total do período. No **Programa Apoio à Produção** as condições operacionais se demonstraram desfavoráveis para o incremento da produção: a concessão de financiamentos foi limitada a 80% do valor de venda do imóvel restringindo-se, assim, o acesso ao programa de mutuários com alguma capacidade de poupança. Ainda, objetivando evitar o financiamento que não tivesse a respectiva demanda – que no passado significou abandono de projetos –, o desembolso dos recursos para a obra só se iniciava após a comercialização de pelo menos 50% das unidades. Além disso, a única fonte de financiamento do Programa Apoio à Produção foi o FGTS, o que limitou o ingresso dos agentes aos recursos disponibilizados.

Este programa apenas apresentou financiamentos até 2000, podendo sugerir que o resultado foi insatisfatório, já que participou com apenas 0,2% no total de unidades habitacionais financiadas. A produção total não chegou a 4.000 Uhs. Em 2000, apesar de uma dotação final de recursos de mais de R\$ 10 milhões, a realização orçamentária restringiu-se a R\$ 505 mil, resultando na construção de apenas 60 unidades habitacionais no Estado de Alagoas, beneficiando 243 habitantes. (CEF, 2001). A baixa procura desta linha de financiamento, segundo Relatório de Gestão do FGTS, ocorreu “devido às condições operacionais do programa, fazendo com que os agentes preferissem direcionar as contratações para o Programa Carta de Crédito” que, na modalidade associativa, propiciava regras mais flexíveis, como veremos adiante.

### ***3.1.2. Programa de Demanda Caracterizada (Prodecar)***

O **Programa de Demanda Caracterizada** (Prodecar) tinha um desenho semelhante, contudo procurando dar suporte à produção de moradias para a iniciativa privada com atendimento de classes de rendas mais elevadas. A aprovação do empreendimento só ocorreria após a comercialização de 60% das unidades, momento no qual se iniciaria o repasse dos recursos para consecução da obra. Preliminarmente, o interessado deveria realizar depósitos mensais em poupança com valor proporcional à futura prestação. Quando fosse atingida a demanda de 60%, esta poupança se transformaria em entrada, sendo abatida do valor total a ser financiado. (Nepp, 2004)

A produção atingiu pouco mais de 17 mil unidades, representando 1,1% do total. Em termos de volume financeiro, os investimentos representaram 3,6% do total e o valor médio por unidade habitacional situou-se em torno de R\$ 71 mil. Depois de tendência ao declínio na produção, em 2002 este programa foi praticamente extinto, o que foi lamentado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil, uma vez que as normas do FAT, para financiamento do mesmo público-alvo, que vigoraram doravante, exigiam renda até 33% superior ao que era exigida no Prodecar. (Nepp, 2004)

### ***3.1.3. Programa Carta de Crédito***

O **Programa Carta de Crédito** foi, de fato, o que importou na atuação da CEF para este segmento. A Carta de Crédito, do ponto de vista jurídico, é uma promessa de concessão de crédito pelo agente financeiro ao mutuário final. Este programa não foi criado no Governo Fernando Henrique, na verdade, já era

implementado desde a gestão Collor de Mello, mas, ocorreu uma alteração institucional importante a partir de 1995. No modelo anterior, os projetos eram encaminhados das agências estaduais e municipais (Cohabs) para a esfera federal, que repassava os recursos necessários para a construção de unidades habitacionais. Estas unidades eram construídas mediante parcerias entre as empresas privadas e os governos locais, ou as agências responsáveis pela área habitacional. A comercialização ficava por conta das Cohabs, que financiavam a produção e se tornavam credoras dos mutuários. Modelo que é muito assemelhado àquele vigente no período do BNH de apoio à produção. (De Paula, 2002)

A partir de 1995, regulamentado pela Resolução do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) 184/95 de 1º de agosto, a concessão do Programa Carta de Crédito (PCC) pôde tanto ter um caráter associativo quanto individual. No primeiro caso, o programa estabeleceu como público-alvo pessoas físicas organizadas em condomínios, associações de classe, sindicatos, cooperativas, Cohab ou órgãos assemelhados ou entidades privadas voltadas à produção habitacional. O público atendido pôde tanto ser de natureza pública quanto privada, permitindo-se a construção de unidades habitacionais ou urbanização de lotes. Exigia-se, ademais, que os grupos fossem constituídos na sua totalidade por indivíduos optantes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). A concessão da carta de crédito foi limitada a empreendimentos com no máximo cem unidades e que utilizassem áreas dotadas nos seus limites de via de acesso e infra-estrutura básica, evitando desta forma criação de despesas ao setor público em função de dotação de tais serviços.

No Programa Carta de Crédito Individual (CCI) – com público-alvo inicialmente de famílias com renda de até R\$ 1.200,00 (aproximadamente dez salários mínimos da época) para financiamentos com recursos do FGTS e até R\$

3.600,00 (30 salários mínimos) para contratos fora das regras do SFH – houve uma abertura do leque de possibilidades das modalidades operacionais, como visto anteriormente.

As regras iniciais para concessão da carta eram pouco atrativas para a demanda. No ato da concessão do financiamento exigia-se que o proponente já tivesse integralizado na CEF no mínimo 50% do valor da contrapartida exigida – cujo percentual variava de 2,5%, para financiamentos até R\$ 5.500, até 10%, para valores acima de R\$ 27.100,00. Privilegiaram-se as propostas dos proponentes que apresentassem maior contrapartida em relação ao valor da carta. Além disso, os candidatos a mutuário deveriam ser optantes do FGTS, hierarquizando-se as propostas a partir do maior saldo de conta vinculada. Ainda em relação às regras de acesso, tanto para o caso associativo quanto para o individual, o valor da unidade habitacional – para contratos com recursos do FGTS – não poderia exceder a R\$ 36.000,00, impondo-se ao candidato a mutuário o prazo de três meses entre o período da concessão e a efetivação da compra da moradia, prazo que poderia, inicialmente, ser prorrogado uma vez.

Determinou-se, ainda, a cobrança de multa – a título de ressarcimento de despesas efetuadas – equivalente a 2% sobre o valor da carta de crédito para os mutuários que não cumprissem tal prazo ou desistissem da utilização dos recursos.

Do ponto de vista do retorno do financiamento, quando a fonte fosse o FGTS, objetivando beneficiar famílias com rendas mais modestas, foram estabelecidas taxas de juros diferenciadas<sup>58</sup>, de acordo com a renda familiar.

---

<sup>58</sup> No contrato prevêm-se ainda várias outras obrigações financeiras dos mutuários para com o agente operador, o que encarece por demais a operação: Seguro de morte e invalidez

Assim, quanto menor a renda menor também a taxa, variando de 3% até 9%, significando a concessão, como no passado, de uma forma de subsídio para os mais pobres, conforme Quadro 3.1. Além dos juros, incidia sobre os contratos cobrança da Taxa Referencial (TR).

**Quadro 3.1. - Faixas de Renda e Taxa de Juros - Programa Carta de Crédito**

| Faixas de renda familiar (em R\$) | Taxa de juros ao ano |
|-----------------------------------|----------------------|
| Até 120,00                        | 3%                   |
| De 120,00 até 440,00              | 2% a 5,3%            |
| De 440,01 até 730,00              | 5,3% a 7,1%          |
| De 730,01 até 1.050,00            | 7,1% a 8%            |
| De 1050,00 até 1.200,00           | 8,0% a 9,0%          |

FONTE: FECAMP, 2003

Na resolução 175 do CCFGTS, foram estabelecidos ainda percentuais máximos para o comprometimento da renda, conforme Quadro 3.2., que variavam entre 17% para rendas menores, até 30%, para rendas mais elevadas.

**Quadro 3.2 - Faixas de Comprometimento da Renda - Carta de Crédito**

| Faixas de renda familiar (em R\$) | Comprometimento da renda em % |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| Até 110,00                        | 17%                           |
| De 110,00 até 440,00              | 17 a 26%                      |
| De 440,01 até 710,00              | 26 a 30%                      |
| Acima de 710,00                   | 30%                           |

FONTE: FECAMP, 2003

---

permanente do Mutuário Final durante a produção das unidades; Despesas de legalização das unidades e regularização das unidades; Taxa de Risco de Crédito do Agente Operador – correspondente a 1% do empréstimo concedido; Taxa de Administração do Agente Operador; e Taxa de Acompanhamento da Operação.

Com o objetivo de qualificar as garantias legais dos contratos, exigiu-se que os imóveis objetos de financiamento estivessem devidamente legalizados nos órgãos públicos, inclusive com habite-se. Em função desta quantidade de restrições, no processo de implementação, verificou-se o atendimento reduzido da demanda. Menos de 10% dos inscritos no Programa Carta de Crédito foram contemplados. Tentando corrigir tal discrepância, foram promovidas, em resoluções posteriores do CCFGTS, várias alterações que objetivaram adequar os procedimentos e facilitar a operacionalização para dar maior alcance ao atendimento habitacional do público-alvo do programa. (Fecamp, 2003)

**Quadro 3.3 - Alterações na Legislação sobre Concessão de Cartas de Crédito**

| Tópicos                                                                                                       | Como era inicialmente                                                                                                                                                      | Como ficou                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Prazo para concessão da Carta de Crédito e efetivação da compra                                               | Três meses, podendo ser renovado uma vez                                                                                                                                   | 6 meses                       |
| Multa por atraso no prazo para exercer o direito de compra                                                    | 2% do valor do financiamento                                                                                                                                               | R\$ 10,00                     |
| Exigência de habite-se para imóvel objeto de financiamento                                                    | Exigência imediata                                                                                                                                                         | Sem exigência deste documento |
| Limite máximo de avaliação do imóvel a ser adquirido                                                          | R\$ 36.000,00                                                                                                                                                              | R\$ 58.000,00                 |
| Exigência da inscrição ao programa por candidato não optante do FGTS na obtenção de financiamentos por grupos | 100% do grupo deveriam ser optantes                                                                                                                                        | 80% do grupo                  |
| Modalidades operacionais                                                                                      | Aquisição de unidade habitacional, aquisição de lote urbanizado, construção ou conclusão, ampliação, reforma e melhoria das unidades e aquisição de material de construção | Inclui cesta de materiais     |

FONTE: FECAMP 2003 - QUADRO ELABORADO PELO AUTOR

Estas novas medidas tiveram como efeito a diminuição da burocracia e os resultados apareceram a partir de 1996 e, principalmente, em 1997, quando se

observa um incremento da concessão das cartas. Apesar disso, como aponta Fagnani (2005) baseado em estudo do Ipea (1999), a realização dos recursos disponíveis sempre esteve bem abaixo do orçamento disponível para este programa. Segundo este autor, “entre 1995 e 1998, a relação entre os recursos orçados e realizados esteve em torno de 60%”.

Segundo ainda este autor, entre 1997 e 1998, de um total de 10,6 bilhões orçados, foram realizados somente cerca de R\$ 5,3 bilhões. Nos anos posteriores, os dados apresentados pelos Relatórios de Gestão do FGTS demonstram situação menos problemática. Em 2000, considerando as dotações finais de recurso para o programa Carta de Crédito Individual, 83,82% foram realizados. Neste mesmo ano no programa Carta de Crédito Associativo, 75,13% foram realizados. Em 2001 e 2002, repetiu-se, em percentuais muito próximos, a mesma realidade. (CEF, 2001 e 2002)

O fato é que, mesmo considerando graus diferenciados de realização do orçamento, não se conseguiu sequer alocar o volume financeiro à disposição da CEF. Lembrando que o financiamento imobiliário é de longo prazo e é necessário haver alguma perspectiva de estabilidade financeira para encarar o desafio de se pagar prestação por 10, 12 ou 20 anos, segundo nosso juízo, o mais provável é que a demanda não tenha conseguido, dada à reconhecida insuficiência de renda da maior parte da população brasileira, se habilitar ao crédito.

**Tabela 3.1 - Financiamento CEF - 1996/2002 - Por Modalidade - U. Habitacionais**

|       | Imóvel<br>Novo | Imóvel<br>Usado | Associativo | Construção | Apoio<br>Produção | Prodecar | Imóvel na<br>Planta | Construcard | Material de<br>Construção | Outros | Total<br>Geral |
|-------|----------------|-----------------|-------------|------------|-------------------|----------|---------------------|-------------|---------------------------|--------|----------------|
| 1996  | 1.736          | 20.638          | 2.825       | 4.776      | -                 | -        | -                   | -           | 122                       | -      | 30.097         |
| 1997  | 12.847         | 132.731         | 26.706      | 26.786     | 1.440             | 203      | -                   | -           | 1.523                     | -      | 202.236        |
| 1998  | 20.631         | 92.343          | 37.609      | 20.216     | 1.038             | 1.580    | -                   | 7.123       | 79.943                    | 902    | 261.385        |
| 1999  | 15.698         | 68.073          | 36.434      | 7.914      | 1.047             | 2.934    | -                   | 18.804      | 79.998                    | 7.092  | 237.994        |
| 2000  | 26.001         | 105.695         | 43.195      | 11.004     | 60                | 6.754    | 81                  | 9.362       | 119.212                   | 12.993 | 334.357        |
| 2001  | 12.464         | 56.534          | 29.268      | 7.401      | -                 | 4.664    | 408                 | 9.490       | 78.803                    | 17.242 | 216.274        |
| 2002  | 18.925         | 65.833          | 18.266      | 7.545      | -                 | 1.220    | 75                  | 27.494      | 86.365                    | 7.707  | 233.430        |
| Total | 108.302        | 541.847         | 194.303     | 85.642     | 3.585             | 17.355   | 564                 | 72.273      | 445.966                   | 45.936 | 1.515.773      |

Em %

|       | Imóvel<br>Novo | Imóvel<br>Usado | Associativo | Construção | Apoio<br>Produção | Prodecar | Imóvel na<br>Planta | Construcard | Material de<br>Construção | Outros | Total<br>Geral |
|-------|----------------|-----------------|-------------|------------|-------------------|----------|---------------------|-------------|---------------------------|--------|----------------|
| 1996  | 5,8%           | 68,6%           | 9,4%        | 15,9%      | 0,0%              | 0,0%     | 0,0%                | 0,0%        | 0,4%                      | 0,0%   | 100,0%         |
| 1997  | 6,4%           | 65,6%           | 13,2%       | 13,2%      | 0,7%              | 0,1%     | 0,0%                | 0,0%        | 0,8%                      | 0,0%   | 100,0%         |
| 1998  | 7,9%           | 35,3%           | 14,4%       | 7,7%       | 0,4%              | 0,6%     | 0,0%                | 2,7%        | 30,6%                     | 0,3%   | 100,0%         |
| 1999  | 6,6%           | 28,6%           | 15,3%       | 3,3%       | 0,4%              | 1,2%     | 0,0%                | 7,9%        | 33,6%                     | 3,0%   | 100,0%         |
| 2000  | 7,8%           | 31,6%           | 12,9%       | 3,3%       | 0,0%              | 2,0%     | 0,0%                | 2,8%        | 35,7%                     | 3,9%   | 100,0%         |
| 2001  | 5,8%           | 26,1%           | 13,5%       | 3,4%       | 0,0%              | 2,2%     | 0,2%                | 4,4%        | 36,4%                     | 8,0%   | 100,0%         |
| 2002  | 8,1%           | 28,2%           | 7,8%        | 3,2%       | 0,0%              | 0,5%     | 0,0%                | 11,8%       | 37,0%                     | 3,3%   | 100,0%         |
| Total | 7,1%           | 35,7%           | 12,8%       | 5,7%       | 0,2%              | 1,1%     | 0,0%                | 4,8%        | 29,4%                     | 3,0%   | 100,0%         |

Fonte: Caixa Econômica Federal    Gecoa - arquivo: todas as modalidades inflacionadas

**Tabela 3.2 - Financiamento CEF - 1996/2002 - Por Modalidade - Inflacionados - 12/2002 - em Reais x 1000**

|       | Imóvel<br>Novo | Imóvel<br>Usado | Associativo | Construção | Apoio<br>Produção | Prodecar  | Imóvel na<br>Planta | Construcard | Material de<br>Construção | Outros    | Total<br>Geral |
|-------|----------------|-----------------|-------------|------------|-------------------|-----------|---------------------|-------------|---------------------------|-----------|----------------|
| 1996  | 36.956         | 441.586         | 70.061      | 81.653     | -                 | -         | -                   | -           | -                         | -         | 632.252        |
| 1997  | 352.304        | 4.235.655       | 586.997     | 708.622    | 31.652            | 11.366    | -                   | -           | 6.272                     | -         | 5.934.865      |
| 1998  | 497.087        | 3.189.286       | 890.391     | 547.071    | 32.001            | 95.405    | -                   | 77.174      | 435.862                   | 50.039    | 5.816.315      |
| 1999  | 376.163        | 2.245.847       | 1.058.193   | 227.290    | 12.251            | 219.932   | -                   | 207.368     | 427.315                   | 184.898   | 4.961.258      |
| 2000  | 629.617        | 3.710.095       | 1.300.663   | 320.396    | 512               | 501.860   | 5.799               | 111.241     | 638.896                   | 354.077   | 7.575.156      |
| 2001  | 232.758        | 1.419.010       | 952.524     | 208.692    | -                 | 333.490   | 32.531              | 107.283     | 430.809                   | 714.665   | 4.433.764      |
| 2002  | 573.242        | 1.682.352       | 644.395     | 199.438    | -                 | 80.782    | 5.814               | 392.476     | 459.134                   | 209.834   | 4.249.470      |
| Total | 2.698.128      | 16.923.832      | 5.503.225   | 2.293.164  | 76.416            | 1.242.835 | 44.144              | 895.543     | 2.398.288                 | 1.513.512 | 33.603.079     |

Em % Sobre o total

|      | Imóvel<br>Novo | Imóvel<br>Usado | Associativo | Construção | Ap. a Produção | Prodecar | Im. Na Planta | Construcard | Mat. De Const. | Outros | Total<br>Geral |
|------|----------------|-----------------|-------------|------------|----------------|----------|---------------|-------------|----------------|--------|----------------|
| 1996 | 5,8%           | 69,8%           | 11,1%       | 12,9%      | 0,0%           | 0,0%     | 0,0%          | 0,0%        | 0,0%           | 0,0%   | 100,0%         |
| 1997 | 5,9%           | 71,4%           | 9,9%        | 11,9%      | 0,5%           | 0,2%     | 0,0%          | 0,0%        | 0,1%           | 0,0%   | 100,0%         |
| 1998 | 8,5%           | 54,8%           | 15,3%       | 9,4%       | 0,6%           | 1,6%     | 0,0%          | 1,3%        | 7,5%           | 0,9%   | 100,0%         |
| 1999 | 7,6%           | 45,3%           | 21,3%       | 4,6%       | 0,2%           | 4,4%     | 0,0%          | 4,2%        | 8,6%           | 3,7%   | 100,0%         |
| 2000 | 8,3%           | 49,0%           | 17,2%       | 4,2%       | 0,0%           | 6,6%     | 0,1%          | 1,5%        | 8,4%           | 4,7%   | 100,0%         |
| 2001 | 5,2%           | 32,0%           | 21,5%       | 4,7%       | 0,0%           | 7,5%     | 0,7%          | 2,4%        | 9,7%           | 16,1%  | 100,0%         |
| 2002 | 13,5%          | 39,6%           | 15,2%       | 4,7%       | 0,0%           | 1,9%     | 0,1%          | 9,2%        | 10,8%          | 4,9%   | 100,0%         |

|       |      |       |       |      |      |      |      |      |      |      |        |
|-------|------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| Total | 8,0% | 50,4% | 16,4% | 6,8% | 0,2% | 3,7% | 0,1% | 2,7% | 7,1% | 4,5% | 100,0% |
|-------|------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|--------|

FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL   GECO - ARQUIVO: TODAS AS MODALIDADES INFLACIONADAS

A política habitacional foi fortemente centralizada neste programa, todavia, houve, no decorrer do período, alteração qualitativa importante no que se refere à distribuição da produção em relação às diversas modalidades operacionais, elevando-se a participação de financiamentos em intervenções que atendiam de forma mais clara às exigências do déficit habitacional. Em 1997, o CCFGTS remodelou o único programa de financiamento de cestas de materiais (Créd-Mac) até aquela época, incluindo-o no sistema de Carta de Crédito. Nesta modalidade – com maior potencial para atender à faixa de renda na qual se concentra o déficit habitacional, visto que aumenta o estoque imobiliário e/ou permite adequação de moradias rústicas ou inadequadas – foram financiadas mais de 522 mil operações de aquisição de material de construção, representando 33% da produção total entre 1996/2002 (em dois subprogramas para públicos distintos: *Material de Construção e Construcard*<sup>59</sup>).

No Programa Material de Construção, focalizado na população de baixa renda, foram criadas regras mais simples do que as vigentes no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), como por exemplo, aceitando-se outros tipos de garantias que não a hipoteca do imóvel ou buscando flexibilizar as regras para incluir candidatos a mutuários afastados do mercado formal de trabalho. Estabeleceu-se inicialmente como teto de financiamento o valor de R\$ 6,4 mil, limite que foi obedecido, conforme se demonstra na Tabela 3.4. Tendo em vista que os valores para esse tipo de financiamento são muito mais baixos, o volume financeiro alocado foi de apenas R\$ 2,4 bilhões, representando aproximadamente 6% do volume total investido.

---

<sup>59</sup> O Construcard, voltado claramente para classes de mais alta renda, financiou compra de material de construção com recursos próprios da Caixa, com taxas de juros mais elevadas e prazo de amortização reduzido a 36 meses. Os valores médios de financiamento, inflacionados, são relativamente baixos (R\$ 12.391), mas a dispersão é bastante ampla. Em

**Tabela 3.3. - Financiamentos CEF - 1996/2002 - Material de Construção - inflacionados para dezembro de 2002**

| Anos  | Quantidade Unidades | Valores Correntes Em Reais | Valores Inflacionados Em Reais | Média Inflacionada |
|-------|---------------------|----------------------------|--------------------------------|--------------------|
| 1996  | -                   | -                          | -                              | -                  |
| 1997  | 1.186               | 4.404.636                  | 6.271.697,24                   | 5.288,11           |
| 1998  | 79.943              | 311.584.775                | 435.861.587,51                 | 5.452,15           |
| 1999  | 79.998              | 322.866.356                | 427.315.314,44                 | 5.341,57           |
| 2000  | 119.212             | 513.183.977                | 638.896.236,29                 | 5.359,33           |
| 2001  | 78.803              | 370.197.747                | 430.808.880,09                 | 5.466,91           |
| 2002  | 86.365              | 426.174.898                | 459.134.135,25                 | 5.316,21           |
| Total | 445.507             | 1.948.412.389              | 2.398.287.850,82               | 5.383,28           |

FONTE- CEF - GECON - TABELA ELABORADA PELO AUTOR

**Tabela 3.4. - Financiamento CEF - Aquisição de Material de Construção - Distribuição de Frequência - Amostragem - Valores Correntes - 2002**

| Classe Reais         | Quantidade Unidades | Frequência relativa | Frequência Absoluta |
|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 516,96 =< 2.500,00   | 652                 | 8,98%               | 8,98%               |
| 2.501,00 =< 5.000,00 | 2.906               | 40,04%              | 49,03%              |
| 5.001,00 =< 8.674,53 | 3.699               | 50,97%              | 100,00%             |
| total                | 7.257               | 100,00%             |                     |

FONTE: BASE GERENCIAL GECON - CEF

A concessão de crédito para aquisição de imóvel usado foi a modalidade mais utilizada, muito em função do desempenho no início do período. Para este segmento, 542 mil operações de crédito foram para a aquisição de imóvel usado, representando 35% do total da produção, conforme demonstrado na Tabela 3.5. Apesar de apresentar efeitos positivos para o mercado imobiliário e as instituições intermediadoras do crédito, não é a modalidade mais indicada para as características do perfil do déficit habitacional brasileiro, porque não minimiza o déficit quantitativo, já que não incrementa o estoque imobiliário, e nem o

---

2002, por exemplo, variou de R\$ 100 até R\$ 72.000,00, indicando linha de financiamento mais voltada para classes de renda mais elevadas.

qualitativo, já que não tem impactos sobre a inadequação dos domicílios existentes.

Apesar disso, em tese, o incentivo a este tipo de comercialização imobiliária levaria ao aquecimento do mercado e poderia influenciar o setor privado a aumentar a oferta de novas unidades habitacionais.

Em relação ao volume financeiro, nesta modalidade foram investidos quase 17 bilhões de reais, em valores inflacionados, representando pouco mais de 50% do total para os programas em análise, resultando valores médios acima de 31 mil reais por unidade. A partir de 2001 houve uma queda importante tanto na quantidade de financiamentos quanto no volume financeiro investido em imóveis usados.

**Tabela 3.5. - Financiamentos CEF - 1996/2002 - Aquis. Imóvel Usado - infl. 12/2002**

| Anos  | Quantidade<br>Unidades (a) | Valores Correntes<br>Em Reais | Valores Inflacionados<br>Em Reais (b) | Média Inflacionada<br>(a/b) |
|-------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|
| 1996  | 20.638                     | 289.836.042                   | 441.585.695                           | 21.397                      |
| 1997  | 132.731                    | 2.942.653.136                 | 4.235.655.009                         | 31.912                      |
| 1998  | 92.343                     | 2.281.089.410                 | 3.189.286.244                         | 34.537                      |
| 1999  | 68.073                     | 1.698.858.900                 | 2.245.847.497                         | 32.992                      |
| 2000  | 105.695                    | 2.973.439.029                 | 3.710.094.585                         | 35.102                      |
| 2001  | 56.534                     | 1.219.353.702                 | 1.419.010.470                         | 25.100                      |
| 2002  | 65.833                     | 1.563.322.888                 | 1.682.352.094                         | 25.555                      |
| Total | 541.847                    | 12.968.553.106                | 16.923.831.595,12                     | 31.234                      |

FONTE- CEF - GECON - TABELA ELABORADA PELO AUTOR

A tabela demonstra ainda que, a partir de 2001, há uma queda saliente nos valores médios financiados. Provavelmente, este fenômeno decorre da resolução do CCFGTS em limitar os valores médios de financiamentos com recursos do FGTS (situação que veremos em mais detalhes no tópico sobre fontes de financiamento).

A terceira modalidade mais importante, atendendo àquela parcela da população que procura vincular o financiamento a um imóvel específico, foi o Imóvel na Planta. O financiamento, neste caso, pode tanto ter um caráter individualizado quanto associativo, neste caso, atendendo o setor privado e o setor público (Cohabs e assemelhadas).

De pouco mais de 225 mil unidades habitacionais, o esquema associativo foi o mais utilizado, totalizando quase 193.000 unidades, significando mais de 85% do total desta modalidade. Em valores inflacionados, o investimento correspondeu a mais de R\$ 5,5 bilhões, 16% do total para o segmento, segundo mais importante. Em termos de unidades financiadas, porém, representou pouco menos de 13%, indicando o valor elevado dos financiamentos, na média mais de R\$ 28.000,00.

Neste subprograma notamos, no segundo mandato de FHC, as restrições do acesso ao crédito do setor público em função da necessidade de adequação dos estados e municípios a uma nova realidade fiscal. As associações privadas responderam, a partir da segunda parte do mandato de FHC, pela maior parte dos financiamentos. No que se refere ao atendimento do setor público, em 2000, apesar de dotação final de recursos para 16 unidades da federação, apenas duas utilizaram parcialmente os recursos: São Paulo e Paraná. Isto significou a realização de apenas 38,1% dos recursos destinados pelo FGTS ao programa para as Cohabs. (CEF, 2001)

**Tabela 3.6. - Financiamentos CEF - 1996/2002 - Associativo- Inflacionado 12/2002**

| Anos  | Quantidade<br>Unidades (a) | Valores Correntes<br>Em Reais | Valores Inflacionados<br>Em Reais (b) | Média Inflacionada<br>(b/a) |
|-------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|
| 1996  | 2.825                      | 46.707.474                    | 70.060.783,95                         | 24.800,28                   |
| 1997  | 26.706                     | 407.632.326                   | 586.997.294,38                        | 21.979,98                   |
| 1998  | 37.609                     | 636.902.209                   | 890.391.489,06                        | 23.674,96                   |
| 1999  | 36.434                     | 800.113.061                   | 1.058.192.999,42                      | 29.044,11                   |
| 2000  | 43.195                     | 1.046.299.965                 | 1.300.662.894,87                      | 30.111,42                   |
| 2001  | 29.268                     | 814.636.227                   | 952.524.150,14                        | 32.544,90                   |
| 2002  | 18.266                     | 597.059.800                   | 644.395.263,11                        | 35.278,40                   |
| Total | 194.303                    | 4.349.351.062                 | 5.503.224.874,92                      | 28.322,90                   |

FONTE - CEF - GECON

TABELA ELABORADA PELO AUTOR

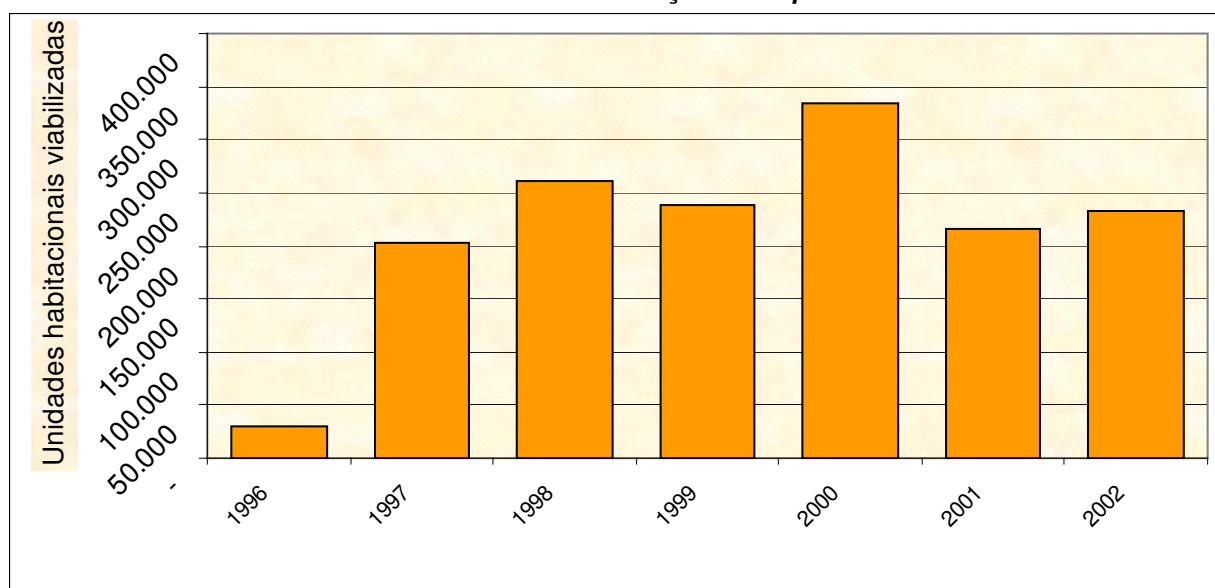
Em 2001, as entidades privadas aplicaram quase 73% dos recursos orçados, enquanto as Cohabs apenas 17% (CEF - 2001). A quase ausência delas no processo de financiamento, após 2000, justifica a queda no volume financeiro alocado e elevação do valor médio dos financiamentos no decorrer do período, como demonstrado na Tabela 3.6. Esta modalidade de financiamento, inicialmente, com potencial para atender populações de renda menos elevadas, atendeu, no segundo mandato de FHC, cada vez mais extratos superiores de renda.

Tendo em vista os efeitos positivos sobre o estoque habitacional, vale a pena ainda citar outras duas modalidades de financiamento no programa Carta de Crédito. Foram financiados ainda mais de 108 mil unidades na modalidade imóvel novo – que evidentemente é um importante suporte para as empreiteiras –, o que representou pouco mais de 7,1% do total dos contratos para o segmento e 8% do volume financeiro. Assim como em alguns casos vistos acima, o valor de investimento médio foi elevado para os padrões de renda do brasileiro: quase R\$ 25 mil. O financiamento para construção, que começou a série histórica com uma produção razoável, veio perdendo importância na medida em que se financiava mais a modalidade de cesta de materiais. No final do período em análise, nesta modalidade foram fechados apenas pouco menos de oito mil unidades ao ano. No

período, pouco mais de 85 mil contratos foram realizados. O volume médio de financiamento foi aproximadamente de R\$ 26 mil, enquadrando-se, então, no mesmo caso citado acima.

Resumidamente, conforme demonstrado nos Gráficos 3.1 e 3.2, podemos apontar algumas conclusões preliminares em relação à produção da CEF para este segmento. Primeiramente, observa-se o ciclo da economia afetando o desempenho do mercado habitacional: em momento de bons ventos na economia, a produção habitacional se expandiu de forma importante, o que ocorreu entre 1997, 1998 e 2000, mesmo considerando o alto custo financeiro dos contratos de empréstimo para a habitação (devido à política de juros elevados praticada pelo governo).

**Gráfico 3.1. - Financiamentos CEF 1996/2002 - Produção Total por Ano**

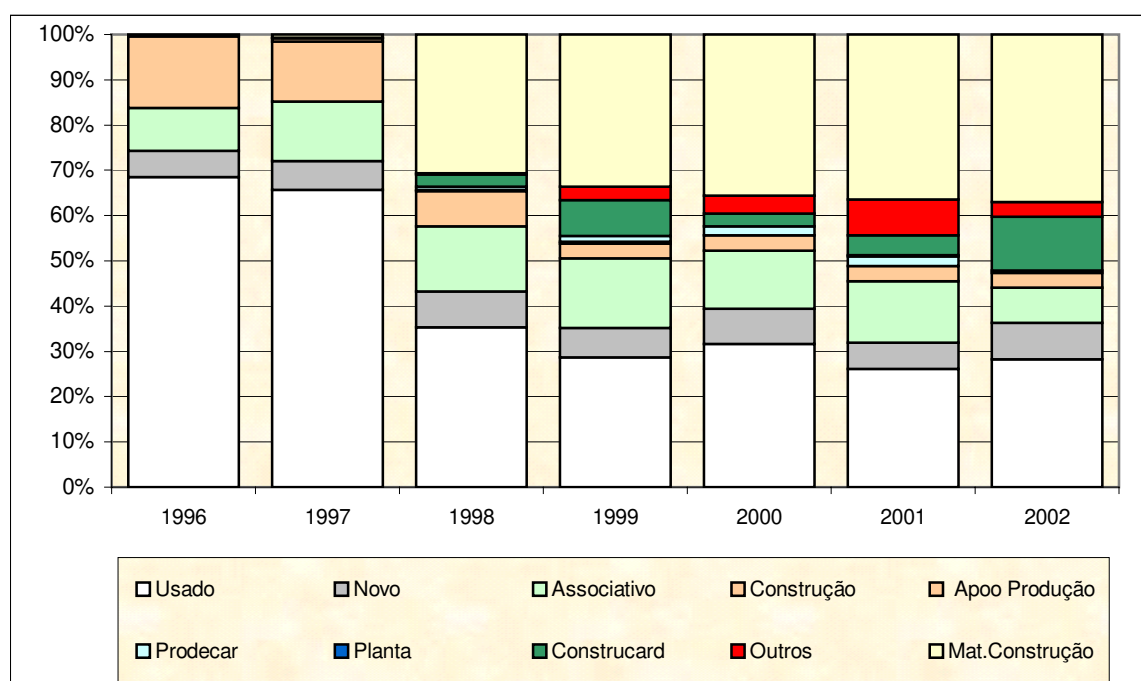


FONTE: CEF - BASE GERENCIAL GECON

Em 1999, 2001 e 2002, anos de baixo crescimento econômico, a expansão não se sustenta, verificando-se, inclusive, saliente declínio, devido à conjugação de taxa de desemprego, desestruturação do mercado de trabalho e queda no nível da renda dos assalariados. Por outro lado, apesar da inconstância do

desempenho, podemos apontar que, com exceção de 1996, houve um montante significativo de contratações, rompendo com aquela letargia que marcara no período imediatamente anterior. Conforme se demonstra na Tabela 3.1., o total de contratações, assim como o volume de recursos para financiamento alocados, não foi desprezível, apesar dos resultados da política econômica. O que se pergunta é para qual segmento de renda o crédito foi direcionado. Considerando as características dos programas e o custo financeiro do crédito, acreditamos que - nestes programas aqui avaliados, com exceção da modalidade Material de Construção - a população de mais baixa renda se apropriou de parcela apenas marginal dos recursos.

**Gráfico 3.2 - Financiamentos CEF - Por Modalidade 1996/2002**



FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - GRÁFICO ELABORADO PELO AUTOR - COM DADOS INFLACIONADOS PARA DEZEMBRO DE 2002

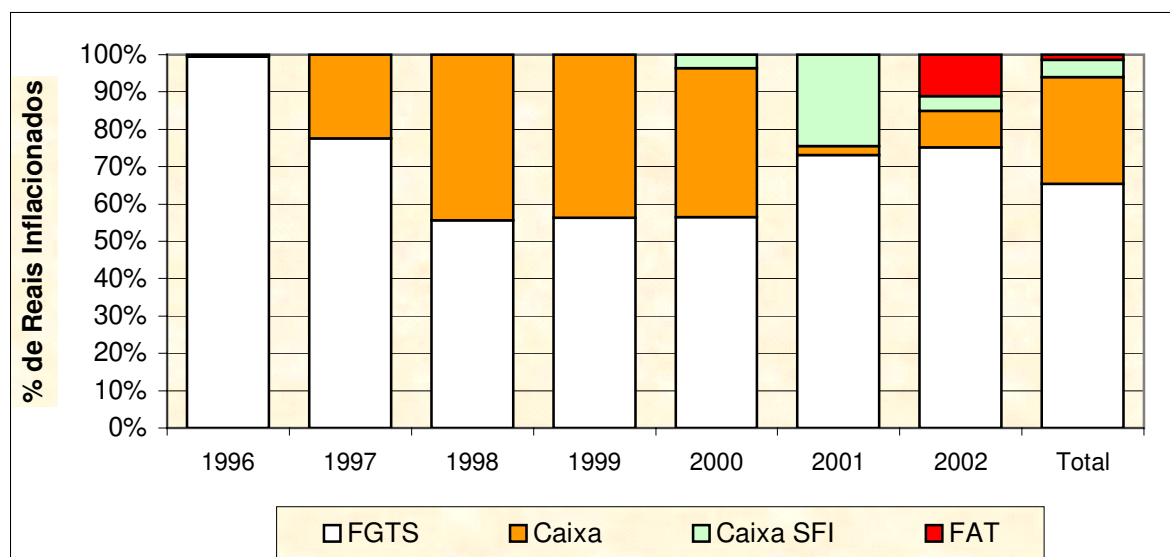
Podemos ainda observar que, em segundo lugar, desigualmente do que se observou no passado, houve uma diversificação das modalidades de financiamento ao longo do período, notadamente a partir de 1998, permitindo ao

mutuário, provavelmente de classe média, mais flexibilidade no momento da escolha entre algumas modalidades operacionais (Gráfico 3.2.).

### 3.2. AS FONTES DE FINANCIAMENTO - PROGRAMA DE APOIO À PRODUÇÃO, PROGRAMA DE DEMANDA CARACTERIZADA E PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO.

Nesta seção, a idéia é apresentar as características e a trajetória das fontes de financiamento dos programas tratados acima – as outras fontes de financiamento, inclusive as de origem fiscal, serão tratadas com os programas a que deram suporte –, cujo montante, como vimos anteriormente, alcançou pouco menos R\$ 34 bilhões no período. Até 1999, as fontes se restringiram àquelas criadas no SFH – que aparecem na base gerencial Gecoa como recursos próprios da Caixa (que estamos considerando como recursos da caderneta de poupança - SBPE) e do FGTS.

**Gráfico 3.3 - Participação das Fontes no Financiamento Habitacional - 1996/2002 - em % dos Valores Financiados**



FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – GECOA

A partir de 2000, surgem financiamentos com recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFI) e, posteriormente, em 2002, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O FGTS, não obstante, foi o principal veículo promotor do financiamento tanto em termos de unidades habitacionais quanto em termos de volume financeiro, como podemos observar no Gráfico 3.3 acima.

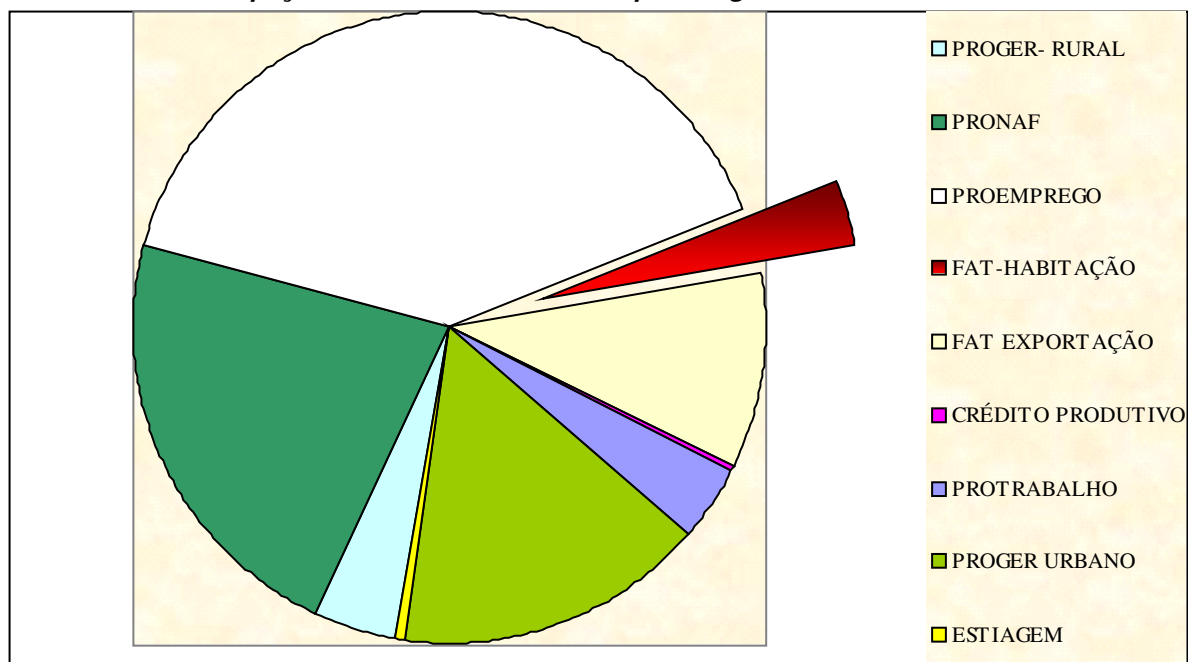
### ***3.2.1. O Fundo de Amparo ao Trabalhador***

Segundo o Relatório de Gestão, o FAT possui como fonte de recursos um conjunto de receitas de origem tributária, administrativa e financeira, cuja principal fonte primária é a contribuição PIS/Pasep (80% destinados ao fundo e os outros 20% destinados à União por Desvinculação de Receita – DRU). Além disso, mediante princípio legal, o FAT obtém receitas financeiras com aplicação de suas disponibilidades em títulos públicos, na Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Banco do Brasil e em depósitos especiais nas instituições financeiras federais, além daquela decorrente do recebimento de juros pagos pelo BNDES no empréstimo constitucional dos 40% da contribuição PIS/Pasep. (CGFAT/2002).

Além de aportar recursos para a habitação, o fundo participa também do financiamento dos seguintes programas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego); e Programa de Apoio à Inovação Tecnológica da Empresa Nacional (Pró-Inovação).

O Gráfico 3.4. apresenta a distribuição dos recursos do FAT por programa.

**Gráfico 3.4. - Participação dos Recursos do FAT - por Programa**



FONTE: CGFAT - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

O Conselho Curador do FAT estabeleceu três objetivos principais para o financiamento de unidades habitacionais:

- ✓ a geração imediata de emprego e renda,;
- ✓ a descentralização regional da aplicação dos recursos;
- ✓ e a redução do déficit habitacional no país. (CCFAT, p. 17, 2003)

**Tabela 3.7 - Investimentos em Habitação por Fonte de Financiamento - 1996/2002**

|       | Caixa    |                 | CAIXA SFI |                  | FAT      |                | FGTS      |                   | Totais    |                  |
|-------|----------|-----------------|-----------|------------------|----------|----------------|-----------|-------------------|-----------|------------------|
|       | Unidades | Reais           | Unidades  | Reais            | Unidades | Reais          | Unidades  | Reais             | Unidades  | Reais            |
| 1996  | 74       | 3.444.592,6     | -         | -                | -        | -              | 30.023    | 628.435.034,71    | 30.097    | 631.879.627,3    |
| 1997  | 28.552   | 1.327.103.483,3 | -         | -                | -        | -              | 173.684   | 4.608.994.157,73  | 202.236   | 5.936.097.641,1  |
| 1998  | 56.377   | 2.583.404.794,1 | -         | -                | -        | -              | 205.008   | 3.230.964.770,87  | 261.385   | 5.814.369.565,0  |
| 1999  | 57.093   | 2.163.662.583,3 | -         | -                | -        | -              | 180.901   | 2.795.596.481,12  | 237.994   | 4.959.259.064,4  |
| 2000  | 60.888   | 3.021.615.738,1 | 4.362     | 276.184.828,32   | -        | -              | 269.107   | 4.277.652.457,85  | 334.357   | 7.575.453.024,3  |
| 2001  | 9.605    | 110.445.843,9   | 18.521    | 1.083.924.556,84 | -        | -              | 188.148   | 3.244.594.656,72  | 216.274   | 4.438.965.057,4  |
| 2002  | 27.920   | 411.920.894,2   | 3.084     | 170.879.682,25   | 9.126    | 469.262.207,21 | 193.300   | 3.194.992.380,29  | 233.430   | 4.247.055.164,0  |
| Total | 240.509  | 9.621.597.930   | 25.967    | 1.530.989.067,42 | 9.126    | 469.262.207,21 | 1.240.171 | 21.981.229.939,28 | 1.515.773 | 33.603.079.143,5 |

Em %

|       | Caixa    |       | CAIXA SFI |       | FAT      |       | FGTS     |       | Totais   |        |
|-------|----------|-------|-----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|--------|
|       | Unidades | Reais | Unidades  | Reais | Unidades | Reais | Unidades | Reais | Unidades | Reais  |
| 1996  | 0,2%     | 0,5%  | 0,0%      | 0,0%  | 0,0%     | 0,0%  | 99,8%    | 99,5% | 100,0%   | 100,0% |
| 1997  | 14,1%    | 22,4% | 0,0%      | 0,0%  | 0,0%     | 0,0%  | 85,9%    | 77,6% | 100,0%   | 100,0% |
| 1998  | 21,6%    | 44,4% | 0,0%      | 0,0%  | 0,0%     | 0,0%  | 78,4%    | 55,6% | 100,0%   | 100,0% |
| 1999  | 24,0%    | 43,6% | 0,0%      | 0,0%  | 0,0%     | 0,0%  | 76,0%    | 56,4% | 100,0%   | 100,0% |
| 2000  | 18,2%    | 39,9% | 1,3%      | 3,6%  | 0,0%     | 0,0%  | 80,5%    | 56,5% | 100,0%   | 100,0% |
| 2001  | 4,4%     | 2,5%  | 8,6%      | 24,4% | 0,0%     | 0,0%  | 87,0%    | 73,1% | 100,0%   | 100,0% |
| 2002  | 12,0%    | 9,7%  | 1,3%      | 4,0%  | 3,9%     | 11,0% | 82,8%    | 75,2% | 100,0%   | 100,0% |
| Total | 15,9%    | 28,6% | 1,7%      | 4,6%  | 0,6%     | 1,4%  | 81,8%    | 65,4% | 100,0%   | 100,0% |

FONTE - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - DADOS INFLACIONADOS PELO AUTOR - QUADRO ELABORADO PELO AUTOR - ARQUIVO: FONTES DE FINANCIAMENTO - SEGMENTO DE MERCADO

Apesar de autorizado em 2001, na prática, os recursos só aparecem nas estatísticas da CEF a partir de janeiro de 2002. Neste ano, do total de recursos financeiros liberados pelo Conselho – nos diversos programas financiados pelo FAT – apenas 3,1% foram alocados para o financiamento de unidades habitacionais (FAT-Habitação). Em valores inflacionados, este percentual significou investimento de aproximadamente 500 milhões de reais. (Tabela 3.7)

Em relação à produção, a participação desta fonte, em 2002, foi limitada. Menos de dez mil unidades habitacionais foram financiadas, significando aproximadamente 4% do total. Em termos monetários, os recursos do FAT representaram mais de 11% do total alocado pela CEF nos programas tratados neste espaço, resultando num valor médio de financiamento por unidade bastante elevado (mais de R\$ 51 mil na média).

No que se reporta à modalidade operacional, o conselho autorizou a aquisição de imóveis novos ou usados, construção ou imóvel na planta<sup>60</sup>. Limitando a participação no financiamento a 80% do valor avaliado do imóvel, com Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), mais 5,5% ao ano. Quase 80% dos financiamentos dirigiram-se para aquisição de imóveis novos e usados, restando pouco mais de 20% para a aquisição de terreno e construção, construção e associativo.

---

<sup>60</sup> Para imóveis novos, estabeleu-se limite de avaliação até R\$ 450 mil, para regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Salvador; e de R\$ 350 mil, para as demais áreas do país.

**Tabela 3.8. - Financiamentos com Recursos do FAT - por Modalidade**

| SUBPROGRAMA                       | Quantidade<br>De Unidades |
|-----------------------------------|---------------------------|
| Aquisição de Imóvel Novo          | 3.514                     |
| Aquisição de Imóvel Usado         | 3.501                     |
| Aquisição de Terreno e Construção | 160                       |
| Construção                        | 1.521                     |
| Associativo                       | 430                       |
| Total                             | 9.126                     |

FONTE: CEF - GECON

**Tabela 3.9. - FAT - Habitação - Distribuição Regional - 2002**

| Região       | Quantidade de UH | % sobre o Total |
|--------------|------------------|-----------------|
| Centro-Oeste | 644              | 7,06            |
| Nordeste     | 639              | 7,00            |
| Norte        | 58               | 0,64            |
| Sudeste      | 5928             | 64,96           |
| Sul          | 1857             | 20,35           |
| Total        | 9126             | 100,00          |

FONTE: CEF GECON E RELATÓRIO DE GESTÃO FAT HABITAÇÃO

No que concerne à distribuição regional, verificamos que 65% dos financiamentos ocorreram na Região Sudeste, 20% na Região Sul e apenas 7% no Nordeste.

Podemos então concluir que - considerando os valores médios dos financiamentos, as taxas de juros cobradas, as modalidades operacionais contempladas e a distribuição espacial - os objetivos de contribuir para a redução do déficit habitacional e descentralização regional não foram cumpridos. Além disso, apesar de não dispormos da distribuição por faixa de renda, claramente os financiamentos realizados a partir desta fonte foram endereçados para as classes de rendas mais elevadas, nas regiões mais ricas do país e, em decorrência, com capacidade muito limitada de redução do déficit. Para arrematar, mesmo no que

concerne à geração de emprego e renda, os recursos poderiam proporcionar melhores resultados se distribuídos de forma diferente entre as modalidades operacionais.

### **3.2.2. Sistema Financeiro Imobiliário - SFI**

O Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) foi criado pela Lei Federal 9.514/97 com o propósito de promover o financiamento imobiliário, estimulando a formação de novos fundos direcionados para a produção de moradias. Para viabilizar este mecanismo de financiamento criaram-se os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) – título de crédito nominal, cujo lastro ocorre por créditos imobiliários, constituindo-se em promessa de pagamento em dinheiro, e emissão exclusiva das companhias securitizadoras – para captar recursos no mercado nacional ou estrangeiro.

As instituições do Sistema Financeiro Nacional<sup>61</sup> formariam um fundo primário a ser captado no mercado financeiro e de valores mobiliários, por meio de lançamentos de letras hipotecárias e debêntures que garantiriam ao adquirente uma renda fixa. Posteriormente, estes créditos seriam transferidos à outra pessoa jurídica: uma sociedade aberta operando mediante aquisição de crédito e securitização imobiliário, transformando-os em títulos a serem negociados nos mercados secundários – Companhia de Securitização Imobiliária (CSI).

---

<sup>61</sup> Caixas econômicas, bancos comerciais, bancos com carteira de crédito imobiliário, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo, as companhias hipotecárias e outras entidades autorizadas na lei.

A finalidade é criar um sistema de financiamento menos regulamentado do que o SFH – tendo os contratantes mais liberdade para a definição da regras dos contratos, da taxa de juros, critérios de reajustes e prazos de financiamentos. Tal qual expõe a Lei 9.514 nos artigos que seguem.

*“Art. 4º - As operações de financiamento imobiliário em geral serão livremente efetuadas pelas entidades autorizadas a operar no SFI, segundo condições de mercado e observadas as prescrições legais.”*

*“Artigo 5º - As operações de financiamento imobiliário em geral, no âmbito do SFI, serão livremente pactuadas pelas partes.” (Lei 9.514 – 20 de novembro de 1997)*

Este sistema conta com forte apoio do setor empresarial. Segundo documento da Abecip, desde 1993 este tema já era debatido. O VII Encontro da Abecip foi um marco importante para a aprovação da Lei 9.514/97, que ocorreu em tempo recorde, como apontam Bolaffi&Cherkezian (1998), tendo sido encaminhado pelo governo ao Congresso e aprovado em apenas dois meses. Vejamos como, no trecho abaixo, se deu o processo na Abecip e como o SFI é encarado por esta instituição.

*“O VII Encontro foi grande foro de discussões entre o setor privado e o setor público para o lançamento do novo modelo, indicando sua rota atual. A partir de então, intermináveis negociações, desenvolvidas em todos os níveis, foram entabuladas para dar forma ao SFI, pois era necessário quebrar resistências dos que gostariam de manter a estrutura cartorial-regulatória que cercava as operações imobiliárias, impedindo-as, na prática de alcançar o ritmo comparável ao de sistemas vigentes em outros países, que conferem elevado grau de prioridade às políticas para a casa própria, instituindo para isso mecanismos adequados de mercado.” (Abecip, 2003, p. 81/82)*

Os mecanismos adequados de mercado aos quais a citação acima se refere dizem respeito à possibilidade de alienação fiduciária do bem imóvel, permitindo ao investidor garantias concretas em relação ao risco de inadimplência,

tendo em vista que por este instrumento se permite a retomada do bem financiado de forma mais célere. O crédito imobiliário operaria em condições menos arriscadas, evitando-se execuções por desapropriação que emperram no poder judiciário e na prática desestimula o investidor no mercado imobiliário. Claramente, uma idéia de desregulamentação do mercado para estimular o investidor.

Segundo a Abecip, o SFI ainda colaboraria de outras três formas para a melhora do estoque de capitais para financiamento do mercado imobiliário:

- ✓ Trata-se de um mercado no qual não se mistura financiamento habitacional com as atividades sociais do governo, significando dizer que as operações não contarão com subsídios governamentais;
- ✓ O mercado baseado no SFI é menos regulamentado, o que permitiria o financiamento de qualquer tipo de imóvel, incluindo os imóveis comerciais;
- ✓ O sistema de financiamento baseado em regras de mercado, tende a ser mais ágil, com ampla utilização de sistemas informatizados, e passíveis de discussão de custos excessivos que oneram os contratos, como os relativos ao seguro. Com isso, espera-se que os valores das prestações possam ser mais baixos.

A despeito da lei que o regulamenta ter sido aprovada em 1997, os primeiros financiamentos pelo SFI apenas aparecem nas estatísticas da CEF, a partir de novembro de 2000. Apesar de efusivo otimismo empresarial em relação ao SFI, o volume financeiro – assim como as unidades habitacionais financiadas – , pelo menos no âmbito da CEF, foi bastante modesto, apresentando, ao longo do tempo, tendência ao declínio.

Foram financiadas 25.927 unidades habitacionais, representando apenas 1,7% da produção total da CEF para o segmento. Em termos de investimento financeiro, alcançou no período pouco mais de R\$ 1,5 bilhão, significando menos de 5% do total investido. Apresentou valores médios por unidade de quase R\$ 59 mil – o mais elevado de todas as fontes, indicando que é uma fonte que atende a classes de alta e altíssima renda.

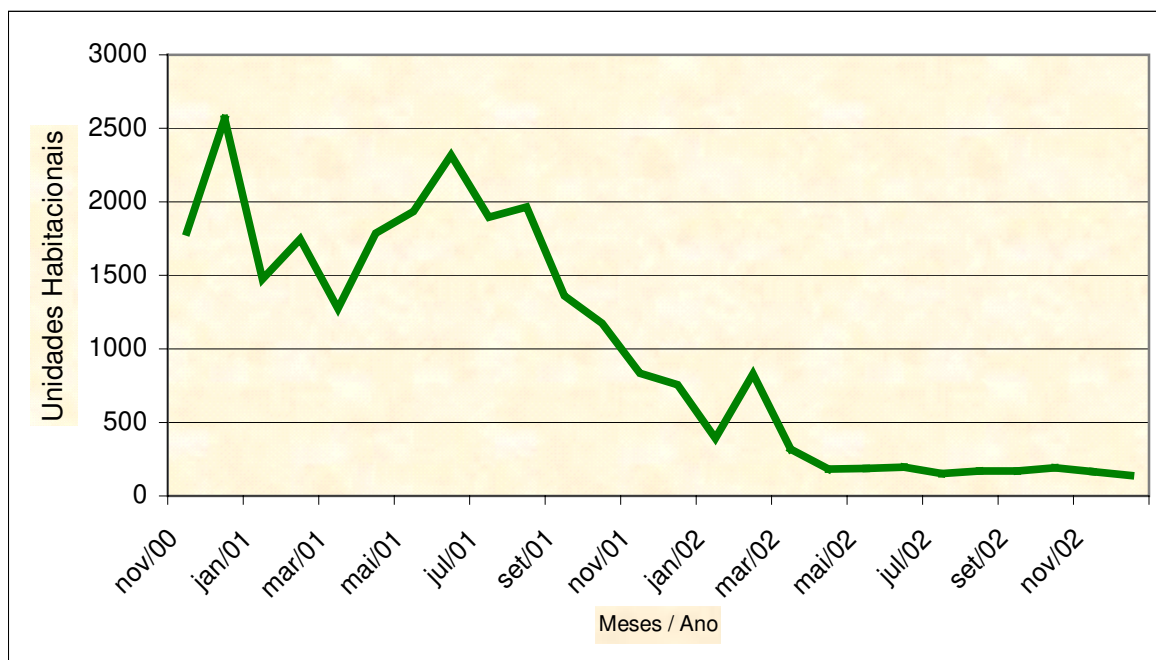
Foram celebrados contratos em todas as regiões do país, seguindo a mesma tendência do FAT, com uma concentração, em termos de unidades, nas regiões Sudeste e Sul. Vale a pena ressaltar que mais de 80% dos financiamentos foram para estas duas regiões, enquanto o Nordeste recebeu apenas 8,52% dos contratos.

**Tabela 3.10. - Financiamentos SFI - Distribuição Regional - 2000/2002**

| Região       | Quantidade de UH | % sobre o Total |
|--------------|------------------|-----------------|
| Centro-Oeste | 1960             | 7,55            |
| Nordeste     | 2212             | 8,52            |
| Norte        | 483              | 1,86            |
| Sudeste      | 16477            | 63,45           |
| Sul          | 4835             | 18,62           |
| Total        | 25967            | 100,00          |

FONTE: CEF - GECON

Iniciando as operações como fonte de financiamentos promissora, chama a atenção o fato de que há uma vertiginosa queda no volume de financiamentos pelo SFI ao longo do período, conforme Gráfico 3.5. Três motivos têm sido alegados para este resultado modesto. Em primeiro lugar, argumenta-se que com a manutenção de elevadas taxa de juros, consequência da política econômica, o retorno dos investimentos dos Certificados de Recebíveis (CRIs) apresentou pouca atratividade se cotejado a outras opções de ativos mais seguros e menos arriscados, particularmente os títulos do governo federal e os CDBs.

**Gráfico 3.5 - Financiamentos CEF - Fonte SFI 2000/2002**

FONTE: CEF - BASE GERÊNCIA GECON

Em segundo lugar, arrolando argumentos mais estruturais, avalia-se que parcela considerável da população brasileira não tem acesso a este tipo de financiamento devido a reconhecida incapacidade de endividamento da demanda – em função da forte concentração da renda –, o que limita sensivelmente uma eventual expansão do mercado. E, em terceiro, que a lentidão do poder judiciário – que leva de sete a oito anos para solucionar uma execução e a cessão do pagamento das obrigações do contrato – alimentou a indústria de liminares, afastando eventuais investidores do negócio, visto que aumentou o risco da aplicação vis-à-vis o eventual retorno estimado.

### **3.2.3. Recursos Próprios Caixa (SBPE)**

Em termos de volume, os recursos próprios da CEF foram a segunda principal fonte de financiamento do período, participando com mais de 15% do

total das unidades financiadas e mais de 28% do volume financeiro. Os dados colhidos nesta pesquisa demonstram que houve uma tendência, ao longo do período, de incremento dos recursos alocados desta fonte até 2000, com exceção de 1999, apresentando, a partir de então, queda vertiginosa.

Alguns fatores devem ter colaborado para tal desempenho. Talvez esteja relacionada ao declínio da captação de recursos via poupança, em um momento de crise econômica. Pode ser ainda, consequência da queda no valor médio do financiamento desta fonte em função do deslocamento dos recursos para o programa Construcard que, como vimos anteriormente se trata de um programa para aquisição de cestas de materiais para a classe média (que foi financiado exclusivamente com esta fonte) e que, portanto, normalmente apresentam valores de financiamento menos elevados.

O que é possível afirmar é que tal situação ocorre concomitantemente à entrada em operação do SFI. Tudo indica que em 2000 e 2001 os recursos tenham entrado no controle da CEF como financiamentos por esta nova fonte, visto que a partir de 2001, concomitante ao declínio dos financiamentos do SFI, houve incremento dos aportes dos recursos caixas nos mesmos patamares anteriores. Verifica-se que, no início do primeiro mandato de FHC, antes da criação das fontes citadas acima, os recursos do SBPE cumpriram a função de financiar as unidades habitacionais de valores elevados, em particular aquisição de imóvel usado e novo.

**Tabela 3.11. - Valores Médios de Financiamento por Fonte - 1996/2002**

| 1996      | 1997      | 1998      | 1999      | 2000      | 2001      | 2002      |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 46.548,55 | 46.480,23 | 45.823,74 | 37.897,16 | 49.625,80 | 11.498,79 | 14.753,61 |

Fonte: CEF - GECON - valores inflacionados pelo autor

### ***3.2.4. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)***

O FGTS persistiu como principal fonte de financiamento de vários programas – em consonância com as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana – estabelecidos pelo Governo Federal. Dentre estes programas, o fundo aportou recursos para o Programa Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativa; Programa Pró-Moradia, Programa FCP/SAN, Programa Pró-Comunidade; Programa Pró-Saneamento e Programa Pró-Transporte.

Ao contrário das demais fontes tratadas até o momento, o FGTS atendeu também à habitação de interesse social, pelas parcerias estabelecidas entre a esfera de poder federal e os governos subnacionais, objetivando estimular o processo de descentralização das decisões e de gerenciamento da política habitacional no Programa Pró-Moradia. Também financiou o programa em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) cujo público-alvo era formado por famílias localizadas em assentados rurais e, além disso, irrigou a maior parte dos recursos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

No caso específico dos programas tratados neste espaço, os investimentos do fundo alcançaram quase R\$ 22 bilhões – representando 65% do total dos recursos financeiros –, que viabilizaram a produção de mais 1,2 milhão de unidades habitacionais, mais de 80% do total. O FGTS cumpriu o seu papel de financiar a habitação popular, ainda que eventualmente não tenha atendido às camadas mais pobres da população.

**Tabela 3.12. - Financiamentos FGTS - por Modalidade - 1996/2002**

|                                           | 1996          | 1997           | 1998           | 1999           | 2000           | 2001           | 2002           | Total            |
|-------------------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Apoio à Produção                          | -             | 1.440          | 1.038          | 1.047          | 60             | -              | -              | 3.585            |
| Aquisição de Imóvel Adjudicado/Arrematado |               |                | 76             | 3.726          | 7.967          | 5.749          | 5.503          | 23.021           |
| Aquisição de Imóvel Novo                  | 1.730         | 11.068         | 16.555         | 12.241         | 20.008         | 12.464         | 15.240         | 89.306           |
| Aquisição de Imóvel Usado                 | 20.580        | 111.666        | 55.994         | 42.429         | 71.290         | 56.534         | 62.332         | 420.825          |
| Associativo                               | 2.825         | 26.706         | 37.609         | 36.434         | 43.195         | 29.268         | 17.836         | 193.873          |
| Construção                                | 4.766         | 21.281         | 13.793         | 5.026          | 7.375          | 5.330          | 6.024          | 63.595           |
| Material de Construção                    | 122           | 1.523          | 79.943         | 79.998         | 119.212        | 78.803         | 86.365         | 445.966          |
| <b>Total</b>                              | <b>30.023</b> | <b>172.244</b> | <b>203.894</b> | <b>176.128</b> | <b>261.080</b> | <b>182.399</b> | <b>187.797</b> | <b>1.240.171</b> |

FONTE: CEF - GECON - ARQUIVO MODALIDADE FGTS - QUADRO ELABORADO PELO AUTOR

No início do governo FHC, quando predominaram financiamentos para imóveis usados, os valores médios de financiamentos foram elevados (mas muito menos dos que os financiamentos com recursos da Caixa). Contudo, a partir de 1998, se constituiu na fonte que financiou as modalidades operacionais com maior capacidade de fazer face ao déficit habitacional<sup>62</sup> e que tinham como público-alvo populações de baixa renda, após definição do Conselho Curador em estabelecer teto médio de financiamento em R\$ 15.400,00.

**Tabela 3.13. - Valores Médios de Financiamento FGTS 1996/2002**

| 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 20.932 | 26.537 | 15.760 | 15.454 | 15.896 | 17.245 | 16.529 |

FONTE: CEF - GECON

Manifestou-se o caráter pró-cíclico desta fonte de financiamento, entre 1997 e 1999, com a queda do nível de atividade e do emprego, os saques superaram a arrecadação. A breve recuperação da economia em 2000 – quando o crescimento

---

<sup>62</sup> 100% das operações de material de construção, 100% do Programa Apoio a Produção e 100% do Imóvel na Planta Associativo foram financiados com recursos do FGTS.

do Produto Interno Bruto (PIB) atingiu o patamar de mais de 4% – resultou na maior arrecadação bruta do FGTS, até aquele momento, apresentando um incremento de 7,5% em relação ao exercício anterior.

**Tabela 3.14. - Evolução do Emprego Formal - 1998/2002**

| Ano  | Quantidade de Empregos Gerados |
|------|--------------------------------|
| 1998 | (581.753)                      |
| 1999 | (196.001)                      |
| 2000 | 657.596                        |
| 2001 | 591.079                        |
| 2002 | 762.414                        |

FONTE CAGED/RAIS - APUD: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2002

Segundo o Relatório de Gestão do Agente Operador do FGTS de 2001, também devem ser considerados como elementos importantes para a ampliação da arrecadação do FGTS, a recuperação de créditos e o combate à sonegação.

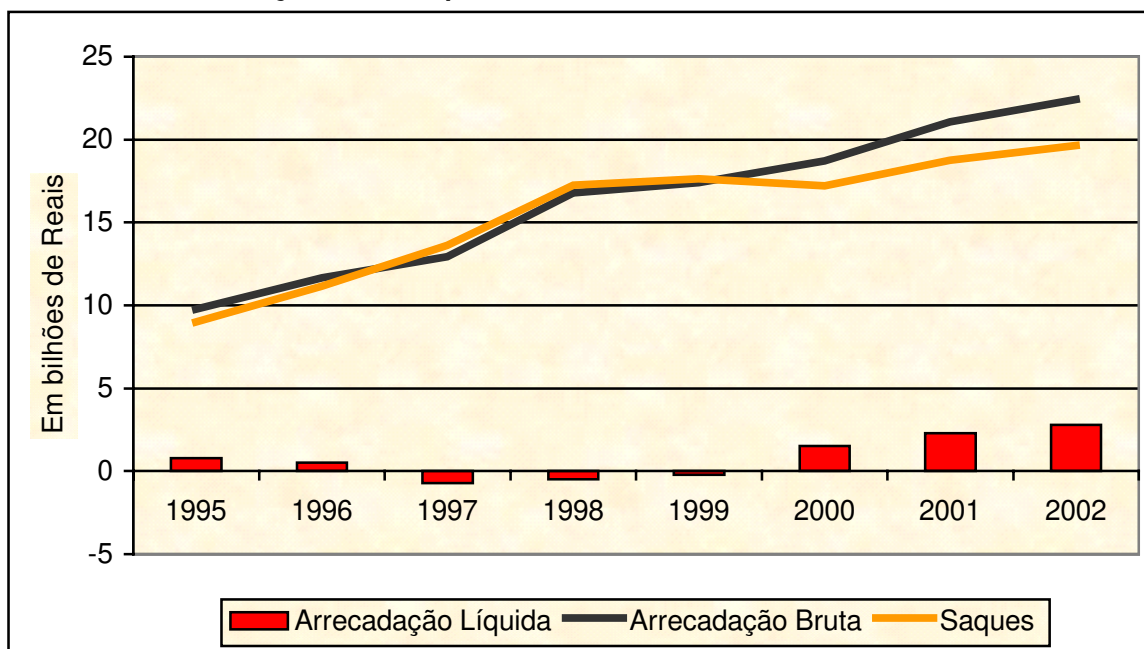
Em 2000, a CEF iniciou uma campanha de renegociação dos débitos, o que significou uma flexibilização dos prazos de pagamentos e diminuição dos encargos sobre o saldo a pagar. Além disso, as empresas em débito foram instadas a regularizar a situação no FGTS se desejassem continuar usufruindo os benefícios do refinanciamento de outras dívidas com o Estado, consubstanciado no Refinanciamento de Dívidas Fiscais (Refis).<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Refis é o Programa de Recuperação Fiscal – com o objetivo de promover a regularização de débitos fiscais e previdenciários da pessoa jurídica, com Receita Federal, com Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e com Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). A adesão e permanência neste programa estão condicionadas ao cumprimento das obrigações para com o FGTS. A comprovação da regularidade no FGTS é feita mediante apresentação de Certificado de Regularidade do FGTS (CRF), documento emitido exclusivamente pela Caixa.

Estes fatores tiveram um efeito muito positivo sobre a arrecadação do fundo: o número de empresas recolhedoras aumentou em 4,5%, o recolhimento médio por contribuinte passou de R\$ 81,95 para R\$85,29, ao mesmo tempo em que o número de contas vinculadas com recebimento mensal incrementou-se em 4%, entre 1999 e 2000. Por três anos consecutivos, 2000 a 2002, a arrecadação bruta do FGTS bateu recorde, aumentando o saldo das contas vinculadas (CEF, 2002). Apesar da trajetória positiva da arrecadação, observou-se a ocorrência de uma queda no total de recursos do FGTS alocados para financiamento da habitação em 2001 e 2002, motivada pelo desaquecimento do mercado imobiliário em função do momento de incertezas sobre a trajetória da economia do país. Todavia, verifica-se que não ocorreu declínio, na mesma proporção, no número de famílias beneficiadas, visto que houve queda também no valor médio dos financiamentos.

**Gráfico 3.6 - Arrecadação Bruta, Líquida e Saldo do FGTS - 1995/2002**



FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - RELATÓRIO DE GESTÃO DO AGENTE OPERADOR - 2002  
NÃO INCLUI ARRECADAÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAL. NÃO INCLUI PAGAMENTO DOS PLANOS ECONÔMICOS

O Conselho Curador do FGTS definiu, no início dos anos 1990, novos critérios de partilha e distribuição dos recursos do fundo, os quais levam em

consideração a arrecadação bruta das contas vinculadas em cada região, a população urbana, a demanda habitacional e o déficit de serviços de água e esgoto<sup>64</sup>. Desta forma, a repartição destes recursos se apresenta menos desigual do que as outras fontes tratadas. Contudo, nota-se que mais de 70% dos recursos desta fonte foram direcionados para as regiões Sul e Sudeste. Isto significa dizer que, mesmo considerando os critérios mais favoráveis a uma distribuição mais equânime, as regiões mais pobres não receberam recursos de acordo com as reais necessidades que o déficit habitacional brasileiro ordena.

**Tabela 3.15. - FGTS - Financiamentos por Região - Unidades Habitacionais - Valores Absolutos 1996/2002**

|               | C. OESTE | NORDESTE | NORTE  | SUDESTE | SUL     | Total     |
|---------------|----------|----------|--------|---------|---------|-----------|
| 1996          | 3.849    | 5.007    | 926    | 11.323  | 8.918   | 32.019    |
| 1997          | 15.082   | 24.960   | 3.478  | 94.324  | 35.840  | 175.681   |
| 1998          | 18.733   | 40.139   | 2.553  | 108.934 | 34.619  | 206.976   |
| 1999          | 15.513   | 36.064   | 1.293  | 98.449  | 29.582  | 182.900   |
| 2000          | 21.844   | 46.251   | 5.982  | 144.390 | 49.950  | 270.417   |
| 2001          | 16.778   | 22.423   | 4.372  | 107.304 | 37.991  | 190.869   |
| 2002          | 17.097   | 31.777   | 7.535  | 99.525  | 37.366  | 195.302   |
| Total         | 108.896  | 206.621  | 26.139 | 664.249 | 234.266 | 1.240.171 |
| % sobre Total | 8,78%    | 16,66%   | 2,11%  | 53,56%  | 18,89%  | 100,00%   |

FONTE: CEF - GECON - QUADRO ELABORADO PELO AUTOR - ARQ. FONTE DE FINANCIAMENTO POR REGIÃO

---

<sup>64</sup> A partir da seguinte ponderação para a habitação: Arrecadação do FGTS = 17; População Urbana = 30; Déficit Habitacional = 53.

**Tabela 3.16. - FGTS - Financiamentos por Região - Relativos (%) - 1996/2002**

|       | C. OESTE | NORDESTE | NORTE | SUDESTE | SUL   | Total  |
|-------|----------|----------|-------|---------|-------|--------|
| 1996  | 12,0%    | 15,6%    | 2,9%  | 35,4%   | 27,9% | 100,0% |
| 1997  | 8,6%     | 14,2%    | 2,0%  | 53,7%   | 20,4% | 100,0% |
| 1998  | 9,1%     | 19,4%    | 1,2%  | 52,6%   | 16,7% | 100,0% |
| 1999  | 8,5%     | 19,7%    | 0,7%  | 53,8%   | 16,2% | 100,0% |
| 2000  | 8,1%     | 17,1%    | 2,2%  | 53,4%   | 18,5% | 100,0% |
| 2001  | 8,8%     | 11,7%    | 2,3%  | 56,2%   | 19,9% | 100,0% |
| 2002  | 8,8%     | 16,3%    | 3,9%  | 51,0%   | 19,1% | 100,0% |
| Total | 8,8%     | 16,7%    | 2,1%  | 53,6%   | 18,9% | 100,0% |

FONTE: CEF – GECON

Do ponto de vista da distribuição dos financiamentos - com recursos do FGTS - por faixa de renda, percebe-se um conhecido problema da política habitacional brasileira: menos de 18% das unidades habitacionais produzidas no período com recursos do FGTS foram direcionadas para a população com renda entre um e três salários mínimos, ou seja, 83% da população que sofre com o déficit habitacional brasileiro. Enquanto mais de 60% das unidades habitacionais atenderam a população com renda acima de cinco salários mínimos.

**Tabela 3.17. - Distribuição dos Financiamentos do FGTS por Faixa de Renda - 1996/2002 - Unidades Habitacionais**

| ANO   | Faixas de Renda |             |             |               | Total   |
|-------|-----------------|-------------|-------------|---------------|---------|
|       | Até 1 SM        | De 1 a 3 SM | De 3 a 5 SM | Acima de 5 SM |         |
| 1996  | 0,26%           | 3,19%       | 30,95%      | 65,60%        | 100,00% |
| 1997  | 0,11%           | 4,75%       | 14,03%      | 81,12%        | 100,00% |
| 1998  | 0,81%           | 15,67%      | 22,41%      | 61,11%        | 100,00% |
| 1999  | 0,81%           | 10,36%      | 21,54%      | 67,29%        | 100,00% |
| 2000  | 4,65%           | 12,44%      | 22,99%      | 59,93%        | 100,00% |
| 2001  | 21,98%          | 11,46%      | 22,42%      | 44,14%        | 100,00% |
| 2002  | 0,98%           | 17,00%      | 29,62%      | 52,40%        | 100,00% |
| TOTAL | 5,47%           | 11,92%      | 22,58%      | 60,03%        | 100,00% |

FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – INCLUI TODOS OS PROGRAMAS FINANCIADOS COM O FGTS.

**Tabela 3.18. - Distribuição dos Financiamentos do FGTS por Faixa de Renda - 1993/2004**  
**- % Valores Monetários**

| ANO   | Faixas de Renda |             |             |               | Total   |
|-------|-----------------|-------------|-------------|---------------|---------|
|       | Até 1 SM        | De 1 A 3 SM | De 3 A 5 SM | ACIMA de 5 SM |         |
| 1996  | 0,22%           | 2,04%       | 22,27%      | 75,47%        | 100,00% |
| 1997  | 0,06%           | 1,77%       | 8,01%       | 90,15%        | 100,00% |
| 1998  | 0,11%           | 5,44%       | 14,37%      | 80,08%        | 100,00% |
| 1999  | 0,09%           | 2,82%       | 11,55%      | 85,53%        | 100,00% |
| 2000  | 0,86%           | 3,61%       | 13,43%      | 82,10%        | 100,00% |
| 2001  | 4,65%           | 4,09%       | 16,81%      | 74,45%        | 100,00% |
| 2002  | 0,13%           | 5,22%       | 18,11%      | 76,54%        | 100,00% |
| TOTAL | 1,02%           | 3,74%       | 13,92%      | 81,33%        |         |

FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Os valores financeiros para a construção de moradias para a população de baixa renda são muito menos expressivos do que para as faixas de renda média, assim, considerando a distribuição destes, verifica-se uma distorção ainda mais acentuada. Apenas pouco menos de 5% dos valores monetários foram dirigidos para a faixa até três salários mínimos, enquanto mais de 81% atenderam aos que ganham acima de cinco salários mínimos.

### 3.3. PROGRAMA COM FONTE DE RECEITA PRÓPRIA

#### 3.3.1. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

Com o objetivo básico de atender à necessidade de moradia da população com renda familiar até seis salários mínimos, em 1999<sup>65</sup>, o governo federal criou o **Programa de Arrendamento Residencial (PAR)**, instituindo o arrendamento residencial com opção de compra. Desta forma, foi viabilizado um sistema de leasing (arrendamento mercantil) por um prazo de 15 anos, sendo facultado ao mutuário, após este período, a opção pela compra, pela devolução ou pela continuidade do sistema de arrendamento<sup>66</sup>. O arrendamento é uma arrumação legal que procura simplificar – objetivando minimizar a inadimplência – a retomada do imóvel objeto de um compromisso de compra e venda<sup>67</sup>.

Este programa procura atender tanto ao setor privado quanto ao público. No segundo caso, os estados, municípios e Distrito Federal apresentam

---

<sup>65</sup> Medida Provisória nº 1.823 de 29/4/1999, convertida em Lei nº 10.188 de 12/2/2001.

<sup>66</sup> Havendo valor residual, ocorrerá a renovação de contrato de arrendamento por prazo máximo de 36 meses, sendo cobrada taxa no mínimo equivalente ao da última prestação, ficando facultada ao mutuário a possibilidade de quitação do valor residual a qualquer momento.

<sup>67</sup> O imóvel, durante o período de arrendamento, permanece na posse da CEF e o contrato pode ser rescindido quando ocorrer descumprimento de cláusula ou quando ferir alguma condição estabelecida: falsidade das declarações prestadas pelo arrendatário, transferência ou cessão de direitos do contrato ou uso inadequado do imóvel, isto é, quando não obedecer ao uso estritamente residencial.

contrapartidas<sup>68</sup> para viabilizar o acesso aos recursos. O relatório de gestão do FGTS 2003 concluiu que a participação do poder público não ocorreu dentro do desejável, em boa parte, devido às restrições econômico-financeiras decorrentes do ajustamento fiscal e a conseqüente baixa capacidade de investimentos dos governos locais. Além disso, as exigências para participar dos projetos, muitas vezes direcionados para a lógica da empresa da construção civil, não estavam ao alcance do setor público.

Foi criado para financiamento do programa o Fundo de Arrendamento Residencial, o FAR<sup>69</sup>, constituído pelas disponibilidades dos fundos dos seguintes programas federais: a) Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (Protech) - (R\$ 21 milhões); b) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) - (R\$ 200 milhões); c) Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) - (R\$230 milhões); e d) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (Finsocial) - (R\$ 149 milhões). Não obstante a importância de alocar outras fontes de recursos para a habitação, a principal fonte primária de recursos do FAR foi o FGTS. Em 1999, o CCFGTS disponibilizou a quantia R\$ 2,4 bilhões<sup>70</sup>. Assim, tudo incluído, o FAR, inicialmente, contou com três bilhões de reais para viabilizar projetos de habitação popular. Apesar de ser uma meta do CCFGTS, a disponibilidade financeira não foi totalmente consumida até junho de 2002, prazo em que se encerraria o programa. Assim, de forma preliminar, foi prorrogado o prazo de execução deste até dezembro de 2003.

---

<sup>68</sup> Entre estas contrapartidas se apresentam a identificação de áreas para a implantação dos projetos, a indicação de famílias beneficiadas, renúncia fiscal, implantação de infra-estrutura básica, medidas para dar maior celeridade aos processos, para viabilizar o empreendimento.

<sup>69</sup> Pela Medida Provisória nº 2.135-23 de 28/12/2000 e regulamentado pela Lei 10.188 do início de 2001.

<sup>70</sup> Medida Provisória nº 1.864-5, de 1999 e Lei Federal nº 10.188, 2001.

O programa tinha como objetivo o atendimento prioritário à população das regiões metropolitanas. Após 2000, para tentar incrementar a produção, foram incluídos no escopo do PAR todas as capitais e o Distrito Federal. Em 2001, buscando ainda apurar o desempenho das contratações, o programa foi desdobrado para mais 112 municípios com mais de cem mil habitantes.

Os primeiros contratos foram assinados em julho 1999. Entre 1999 e 2002, o investimento total atingiu R\$ 1,9 bilhão, em valores correntes (CEF, 2002), e quase R\$ 2,2 bilhões, em valores inflacionados pelo autor para 2002, financiando 88.549 unidades habitacionais. Depois de uma queda expressiva nos financiamentos em 2001, a ampliação do público-alvo do programa incrementou a produção.

**Tabela 3.19. Financiamentos - PAR - Uhs por Ano e Região - 1999/2002**

|              | 1999  | 2000   | 2001   | 2002   | Total  |
|--------------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Centro-Oeste | -     | 3.147  | 864    | 1.677  | 5.688  |
| Nordeste     | 3.854 | 12.280 | 5.151  | 6.297  | 27.582 |
| Norte        | -     | 884    | 622    | 1.656  | 3.162  |
| Sudeste      | 3.104 | 11.307 | 11.280 | 16.749 | 42.440 |
| Sul          | -     | 3.387  | 2.398  | 3.892  | 9.677  |
| Total        | 6.958 | 31.005 | 20.315 | 30.271 | 88.549 |

FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - GECON

**Tabela 3.20. Financiamentos PAR - Valores Monetários - 1999/2002 - infl. - Dez./2002**

|              | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   | Total    |
|--------------|--------|--------|--------|--------|----------|
| Centro-Oeste | -      | 75,53  | 20,18  | 38,45  | 134,15   |
| Nordeste     | 91,15  | 292,61 | 113,21 | 145,13 | 642,09   |
| Norte        | -      | 21,50  | 14,98  | 40,16  | 76,65    |
| Sudeste      | 78,95  | 282,95 | 286,46 | 451,43 | 1.099,79 |
| Sul          | -      | 83,55  | 56,26  | 95,96  | 235,76   |
| Total        | 170,09 | 756,14 | 491,08 | 771,13 | 2.188,44 |

FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - GECON

A Região Sudeste recebeu 48% da produção e 50% dos valores investidos. Ao contrário das outras fontes tratadas até o momento, a Região Nordeste teve uma quantidade de financiamentos, tanto em produção quanto em investimento, maior do que a Região Sul.

O valor de aquisição de cada unidade residencial foi estimado em R\$ 15.400,00 e a expectativa inicial era de se produzir 200.000 novas unidades habitacionais. No processo de implementação, todavia, verificou-se que os custos de terreno e infra-estrutura nos grandes centros urbanos – associados às exigências técnicas para o padrão construtivo – valorizaram por demais os empreendimentos (CEF, 2003). Assim, foi fixado, posteriormente, o valor médio de R\$ 22.400,00 por unidade habitacional, limitando-se o valor máximo a R\$ 35.000,00 (evidentemente, com estes novos valores, a produção de habitações estimada no planejamento do programa não seria alcançada, a menos que novos aportes de recursos fossem realizados). Voltando para o processo de implementação, constatamos que o valor médio do financiamento nacional, em 2002, foi de R\$ 24,7 mil<sup>71</sup>, inflacionados para 2002, apresentando números mais elevados do que este nas regiões mais ricas do país e menores nas regiões mais pobres.

A distribuição de freqüência dos financiamentos apresentada abaixo demonstra que apenas 3,97% dos financiamentos foram de valores abaixo de R\$ 20 mil. Predominando valores por unidade na faixa acima de R\$ 20.000,00 e até

---

<sup>71</sup> Representando 123 salários mínimos daquele ano. Considerando-se um valor de prestação de 0,07% do valor do imóvel, a prestação média seria de R\$ 173, o que representa 86% de um SM (2002). Para uma renda de três salários mínimos, o comprometimento da renda para pagamento da prestação seria de 28%, fora outros custos relativos ao contrato: taxa de seguro obrigatório, despesas administrativas etc. A Caixa recomenda, e leva em conta na aprovação do crédito, que o valor da prestação não ultrapasse o valor de 25% da renda do mutuário.

R\$ 25.000,00. Pouco mais de 66% dos financiamentos ultrapassaram a cifra de R\$ 24.000,00 e mais de 41% se apresentaram acima da média nacional.

**Tabela 3.21. - Financiamento PAR - Distribuição de Freqüência - infl. Dez/2002**

| Classe (R\$/dez/2002) |   |           | Quantidade | Freqüência Relativa | Freqüência Absoluta |
|-----------------------|---|-----------|------------|---------------------|---------------------|
| 12.047,00             | < | 20.000,00 | 3.511      | 3,97%               | 3,97%               |
| 20.000,00             | < | 25.000,00 | 48.326     | 54,58%              | 58,54%              |
| 25.000,00             | < | 30.000,00 | 33.557     | 37,90%              | 96,44%              |
| Mais de 30.000,00     |   |           | 3.155      | 3,56%               | 100,00%             |
| Total                 |   |           | 88.549     | 100,00%             |                     |

FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - GECON

Desta forma, mesmo com uma distribuição regional mais favorável para o atendimento do déficit, é forçoso inferir-se que os financiamentos deste programa, provavelmente se concentraram nos extratos de renda mais elevados tomando-se por base o público-alvo. Em função da necessidade de retorno financeiro do FGTS, que se transformou na principal fonte de financiamento do FAR, e dos critérios de alocação de recursos baseada na análise de risco, apesar da expectativa inicial de que o PAR fosse concentrar sua atuação nas faixas de baixíssimo rendimento, é improvável que tal tenha ocorrido.

### **3.4. PROGRAMAS COM FINANCIAMENTO A JURO SUBSIDIADO OU FUNDO PERDIDO**

Temos dois propósitos nesta parte do trabalho. Primeiramente, queremos demonstrar que os programas financiados com recursos subsidiados ou/e a fundo perdido compuseram uma parcela não só pequena dos investimentos, quando cotejados ao valor total, como tenderam a ocupar, ao longo do período, posição

cada vez mais secundária em função do contingenciamento dos recursos fiscais a partir de 1999. Assim, a proposta de descentralização – ancorada na consecução e parcerias entre a União e os governos subnacionais –, a partir de 1999, esteve prejudicada. Em segundo lugar, procuraremos demonstrar, ainda, que se tentou implementar uma série de programas que podem ser caracterizados como uma intervenção não-convencional, tendo em vista que a ação estatal extrapolou a produção de unidades habitacionais. O que é positivo, particularmente, se considerarmos a pequena experiência acumulada no período anterior e a forte incidência do déficit em populações em habitações subnormais.

Estes programas, tanto pelas características das fontes de financiamento como do tipo de intervenção proposta, são aqueles que tiveram maior impacto sobre o déficit habitacional brasileiro e com público alvo exclusivamente composto pela baixíssima renda. São eles: Programa de Habitação Rural, que nas estatísticas da CEF aparece como Convênio Incra-FGTS, Programa de Subsídio Habitacional (PSH), Programa Pró-Moradia, Programa Habitar-Brasil e Programa Morar Melhor. A produção foi de 656 mil unidades habitacionais, 29,04% do total da CEF, como se apresenta na Tabela 3.22.

**Tabela 3.22. - Programas para a Baixa Renda - Uhs - 1995/2002**

[illegible]

36.792 45.236 27.124 109.152

|       |        |        |         |         |        |        |         |        |         |
|-------|--------|--------|---------|---------|--------|--------|---------|--------|---------|
| Total | 12.466 | 96.898 | 125.592 | 138.225 | 54.768 | 55.681 | 111.430 | 61.341 | 656.401 |
|-------|--------|--------|---------|---------|--------|--------|---------|--------|---------|

FONTE CEF - GECON - INFLACIONADOS PARA DEZEMBRO DE 2002

|              | 1995      | 1996       | 1997       | 1998       | 1999       | 2000       | 2001       | 2002       | Total        |
|--------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| FGTS Público | 95.934,10 | 312.711,90 | 162.866,80 | 530.138,70 | -          | 76.583,90  | -          | 55.636,12  | 1.233.871,52 |
| FGTS-Incra   | -         | -          | -          | -          | -          | 32.999,30  | 159.853,70 | -          | 192.853,00   |
| OGU/BID      | -         | 300.014,91 | 400.878,85 | 288.259,23 | 136.175,80 | 331.240,11 | 430.171,24 | 349.757,12 | 2.236.497,26 |
| PSH          | -         | -          | -          | -          | -          | -          | -          | 140.484,33 | 140.484,33   |
| Total        | 97.929,10 | 614.722,81 | 565.742,65 | 820.395,93 | 138.174,80 | 442.823,31 | 592.025,94 | 547.879,57 | 3.819.694,11 |

**Tabela 3.23. - Fontes de Financiamento - Programas que Atendem à Baixa Renda - 1995/2002 - Infl. 12/02 x1000**

Os investimentos nestes programas foram realizados com recursos do FGTS, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Orçamento Geral da União (OGU). O total investido não atingiu R\$ 4 bilhões (em valores inflacionados para 2002), representando menos de 10% do total dos recursos financeiros destinados para o financiamento habitacional. Somados, os recursos provenientes do Orçamento Geral da União e do convênio Habitar-Brasil-BID atingiram irrisórios R\$ 2,2 bilhões, representando apenas 6% do total dos financiamentos da CEF. A seguir detalharemos melhor as características e a produção dos diversos programas.

#### ***3.4.1. Convênio FGTS/Incra***

Procurando atender as populações de baixa renda do setor rural – particularmente em assentamentos –, a CEF estabeleceu, em 2000, parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), para viabilizar o Programa Habitação Rural. Os financiamentos foram concedidos em esquema semelhante ao Programa Carta de Crédito para aquisição de materiais, financiados pelo FGTS a fundo perdido.

Os investimentos foram realizados de forma mais enfática nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do país. Foram liberados aproximadamente R\$ 166 milhões, em valores correntes, para financiamento unitário padrão de R\$ 2.500,00, para cada um dos 66.644 empreendimentos, entre 2000 e 2001.

Este programa apresentou um bom potencial de atendimento do déficit habitacional, tendo em vista que foi endereçado para a população rural das regiões mais pobres, com fundo subsidiado e esquema de construção baseado em mutirão. A Agência Brasil, por meio da Radiobrás, anunciou a previsão de

créditos para construção de 71.000 unidades habitacionais, para 2000, e 80.000 nos dois anos seguintes. ([www.radiobras.gov.br/integras](http://www.radiobras.gov.br/integras) em 30/11/2004)

Os dados fornecidos pela CEF indicam que o programa ficou bem longe de atingir estas metas, visto que em 2000 foram viabilizadas somente 11.584 unidades habitacionais e, em 2001, 55.550. Em 2002, as estatísticas não apresentam qualquer contratação.

### ***3.4.2. O Programa de Subsídio a Habitação (PSH)***

Este programa, também para atendimento da população de baixa renda, conta com fonte de financiamento específica – o Fundo de Financiamento ao Programa de Subsídio Habitacional<sup>72</sup> –, cujos recursos primários são aportados exclusivamente pelo Orçamento Geral da União. Os subsídios previstos neste programa atendem especificamente a dois objetivos: complementação da capacidade financeira do beneficiário para pagamento do preço do imóvel e garantia do equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras – despesas de contratação de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital (MP 2.212).

Esta fonte inaugurou um novo arranjo institucional quanto à oferta dos recursos. As diversas instituições financeiras habilitadas a distribuir os financiamentos competem pelos recursos a partir de uma oferta pública realizada pelo Tesouro Nacional. As instituições vencedoras respondem pela aplicação dos valores de forma “eficaz” e em um tempo determinado, sendo punidas em 2% do

---

<sup>72</sup> Criado em 2001, Medida Provisória nº 2.212 de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº 4.156 de 2002.

valor do contrato, caso as metas traçadas sejam frustradas ou na ocorrência de descumprimento das normas do contrato. São ainda responsáveis pela seleção de propostas apresentadas pelos governos subnacionais interessados no programa e pela análise da viabilidade cadastral e financeira dos beneficiários. Desta forma, recursos historicamente repassados às empresas financeiras públicas seriam objeto de concorrência de empresas privadas.

Os governos subnacionais são chamados à participação – realizando transferências voluntárias de valores monetários, bem ou serviço de modo a ampliar o valor do financiamento e subsídio oferecidos (Nepp, 2004). Do ponto de vista prático, os financiamentos com esta fonte só apareceram nas estatísticas da CEF no segundo semestre de 2002, portanto, deixando pouca margem para qualquer análise sobre o seu alcance.

De qualquer forma, podemos realizar algumas observações: em 2002, em termos financeiros, foi investido pouco mais de R\$ 138 milhões, em valores correntes, o que viabilizou quase 17.000 operações de crédito. Com exceção dos outros programas cujo público-alvo era o setor público, esta fonte financiou contratos com o menor valor médio (alcançando R\$ 8.150,00 por operação – compatível com a renda da população na base da pirâmide). Quanto às modalidades, o PSH financiou aquisição de imóvel novo, imóvel na planta, imóvel rural e material de construção, privilegiando o atendimento do déficit quantitativo, já que há uma forte concentração de operações que incrementam o estoque habitacional, conforme se apresenta na Tabela 3.24.

**Tabela 3.24. - Financiamentos PSH - por Modalidade 2002**

| Modalidades                       | Quantidade |
|-----------------------------------|------------|
| Aquisição de Imóvel Novo          | 171        |
| Aquisição de Terreno e Construção | 15         |
| Construção                        | 249        |
| Imóvel na Planta                  | 9.938      |
| Imóvel Rural                      | 2.012      |
| Material de Construção            | 4.587      |
| Total                             | 16.972     |

FONTE: CEF - GECON - ELABORADO PELO AUTOR

Tendo em vista o caráter do programa, não deixa de ser interessante observar que a Região Sul do país, mais uma vez, respondeu por boa parte das unidades habitacionais viabilizadas (quase 37%), enquanto a Região Nordeste contou com apenas 15,45% dos financiamentos. Esta tendência, como se verá adiante, se apresentará em outros programas, o que nos faz levantar a hipótese de que critérios mais rigorosos na disputa pelos recursos foram aspectos limitadores do acesso dos municípios das regiões mais pobres ao crédito.

### ***3.4.3. Programas exclusivamente para o setor público***

Os programas direcionados ao setor público apresentam desenhos e objetivos muito semelhantes entre si, tendo em vista que privilegiam a atuação voltada para segmentos populacionais de baixa renda, em parceria com o poder local, com intervenções não convencionais e objetivando minimizar, além do déficit quantitativo, o déficit qualitativo. As intervenções beneficiam as famílias, as empreiteiras e a cadeia produtiva da indústria da construção civil, proporcionando, como efeito colateral, a melhoria das condições ambientais – já que o enfoque habitacional está associado a outras intervenções de política urbana.

Quatro programas ao longo do período foram implementados: Pró-Moradia, Habitar Brasil, Habitar-Brasil/BID e Morar Melhor. Estes programas viabilizaram a construção de 415.794 unidades habitacionais, segundo base Gecoa da CEF, representando pouco mais de 25% do total. Tendo como fonte o Orçamento Geral da União (OGU), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o FGTS, o investimento total atingiu R\$ 2,2 bilhões, resultando em um valor médio por intervenção de R\$ 5.346,00, menor valor por unidade.

#### **3.4.3.1. Programa Pró-Moradia**

O Programa Pró-Moradia foi aprovado pelo Conselho Curador do FGTS em 5/7/1995, pela Resolução 181, buscando atender à parcela da população que habita áreas de risco ou de proteção ambiental. O objetivo expresso em lei era apoiar o poder público local, desenvolvendo ações integradas urbanas para melhoria da qualidade de vida das populações em situação de risco. O financiamento ao setor público local, realizado exclusivamente com recursos do FGTS, foi condicionado à apresentação de contrapartida mínima, considerando os diferentes níveis de pobreza das regiões do país. Para as regiões Norte, Nordeste, e Centro-Oeste (exclusive Distrito Federal) e Espírito Santo, propunha-se a contrapartida de no mínimo 10% e para o Sul, Sudeste (exclusive Espírito Santo) e Distrito Federal de no mínimo 20% do valor do empreendimento.

Caracterizando-se como uma intervenção não convencional, o programa, desde sua criação, priorizou o atendimento de ações que contemplassem a urbanização de áreas, construção de unidades habitacionais, aquisição de cestas de materiais e investimentos em infra-estrutura para áreas de risco e de conjuntos habitacionais. De acordo com a modalidade, definiram-se valores de empréstimos/financiamentos que variavam de R\$ 3.500 até R\$ 8.500.00, em valores de 2002 (CEF, 2002).

O Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) aprovou vários pré-requisitos, critérios e procedimentos a serem adotados para enquadramento, hierarquização, seleção e contratação de operações de crédito. Por exemplo, do volume total de recursos, 60% deveriam ser direcionados aos municípios das regiões metropolitanas ou aos agregados com cidades de grande e médio portes, com taxas de crescimento populacional acima da média da respectiva unidade da federação. Outro requisito dizia respeito ao atendimento dos bolsões de miséria selecionados pelo Programa Comunidade Solidária, com pelo menos 25% do volume de recursos.

No que diz respeito à repartição dos recursos neste programa, ocorreu um rompimento com o modelo centralizado do regime militar, visto que se criaram mecanismos para a eleição de propostas por órgãos colegiados locais, comissões paritárias que envolviam representantes legais de municípios e da sociedade civil.

Com caráter deliberativo, estas instâncias instituídas pelos governos estaduais definiam as áreas prioritárias para alocação de recursos do FGTS na Unidade da Federação; hierarquizavam e escolhiam as propostas para fins de análise e contratação pelos agentes operadores e financeiros; encaminhavam ao Ministério do Planejamento a relação de propostas não enquadradas, com a indicação dos pré-requisitos não atendidos e as providências a serem tomadas para a apresentação da operação de crédito ao agente financeiro. Estes procedimentos, baseados em critérios técnicos, permitiram uma distribuição de recursos de forma transparente, evitando-se as interferências de ordem política, como as que prevaleceram no governo Collor. Com recursos financeiros abundantes, poucos meses após o lançamento do programa todos os estados brasileiros já possuíam condições legais para deter autoridade alocativa. (Arretche, 1999)

A produção alcançou 157 mil unidades habitacionais no período, quase totalmente concentrada no primeiro mandato de Fernando Henrique, com investimento total de mais de R\$ 1,2 bilhão. Em termos de distribuição regional<sup>73</sup>, é interessante observar que, em função dos critérios econômicos e financeiros rígidos de acesso ao crédito, os recursos não foram alocados de acordo com as reais necessidades apresentadas pelo déficit habitacional.

Constatamos que a produção nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul foram muito próximas entre si, 30,6%, 27,4% e 26,5% respectivamente, conforme se infere da Tabela 3.25 abaixo.

**Tabela 3.25. Programa Pró-Moradia - Unidades Habitacionais - 1995/2002**

| Região       | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999 | 2000  | 2001 | 2002  | 2003    |
|--------------|--------|--------|--------|--------|------|-------|------|-------|---------|
| Centro-Oeste | -      | 5.347  | 1.856  | 1.161  | -    | -     | -    | -     | 8.364   |
| Nordeste     | 1.679  | 10.735 | 9.273  | 17.713 | -    | 4.830 | -    | 3.623 | 47.853  |
| Norte        | 492    | 2.345  | -      | 12.993 | -    | -     | -    | -     | 15.830  |
| Sudeste      | 1.700  | 18.237 | 2.590  | 20.394 | -    | -     | -    | -     | 42.921  |
| Sul          | 8.595  | 9.359  | 6.157  | 17.429 | -    | -     | -    | -     | 41.540  |
| Total        | 12.466 | 46.023 | 19.876 | 69.690 | -    | 4.830 | -    | 3.623 | 156.508 |

FONTE: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - GECON - ELABORADA PELO AUTOR

Em 1997, a deterioração da situação econômica do país impôs um corte importante no volume de investimentos. Esta situação se agravou após 1999, com

---

<sup>73</sup> Diferentemente, do que ocorre na Região Sul, em particular. Apesar de não ser a região que recebeu maior volume de recursos, esta respondeu por quase 50% dos contratos neste programa (588, Região Sul; 258, Nordeste; 254, Sudeste; 62, Centro-Oeste; 46; Norte). Em princípio, indicando uma situação fiscal dos municípios desta região mais confortável do que a do restante do país. Lembrando, como aponta Arretche, que desde 1988 a CEF passou a estabelecer critérios mais rígidos de acesso ao crédito, considerando-se a capacidade de endividamento dos municípios. (Arretche, 1996)

a entrada em vigor da resolução 2.668 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que determinava, resumidamente, limitações para o saldo das dívidas do setor público, circunscrevia a concessão de empréstimo mediante apresentação de superávit primário positivo nos 12 meses anteriores e proibia concessão de empréstimos para entidades do setor público que estivessem inadimplentes. Estas medidas significaram uma elevação de restrição ao crédito, como admitido pela própria CEF no trecho abaixo.

*A partir da publicação da Resolução 2.668/99, de 25/11/99, as medidas restritivas, que antes residiam na capacidade de endividamento do município/estado, passaram a ter mais um enfoque, sendo limitada também à carteira de empréstimo do Agente Financeiro no patamar de 45% do seu Patrimônio Líquido Ajustado, mas, ainda assim, foi possível selecionar alguns projetos com vistas à contratação. (CEF, 2004, p. 10)*

Podemos então concluir que o ajustamento das contas do setor público foi realizado, parcialmente, com o sacrifício de um dos principais programas habitacionais endereçados para a população de baixa renda. Os municípios mais pobres, que mal tinham condições de apresentarem as contrapartidas propostas, não poderiam, com tantas restrições, sequer se habilitar a participar do programa.

Após o ajustamento fiscal de fins dos anos 1990, este programa não financiou nenhuma unidade habitacional em todo território nacional nos anos de 1999 a 2001. Em 2002, apesar de contar com dotação inicial de recursos da ordem de 500 milhões de reais em valores correntes da época, somente foram realizados dez empreendimentos em Fortaleza, que viabilizou a construção de 4.830 unidades habitacionais, menos de 10% do volume de 1998. Em 2002, foram contratadas 18 operações para a construção de menos de 4.000 unidades habitacionais no Estado da Bahia. (CEF, 2002)

Por fim, observamos ainda que a execução do programa ficou muito abaixo das metas estimadas pelo governo – que previa um investimento em valores de 1995, para o triênio 1996/1999, de mais de R\$ 2,4 bilhões com recursos do FGTS e mais R\$ 1 bilhão de contrapartida de estados e municípios, beneficiando mais de 400 mil famílias, atendendo 1,7 milhão de pessoas. Em termos nominais, os dados da CEF informam que apenas R\$ 866 milhões foram disponibilizados pelo FGTS, o que gerou uma contrapartida dos municípios de aproximadamente R\$ 396 milhões, considerando o período de 1995 a 2002, atendendo pouco mais de um milhão de pessoas.

#### **3.4.3.2. Habitar - Brasil**

Analogamente aos demais programas de financiamento para o setor público, o Habitar-Brasil definiu como prioridade o atendimento da população de mais baixa renda, residentes em assentamentos humanos subnormais em grandes aglomerações urbanas. Em execução desde o governo Itamar Franco, este foi o principal programa habitacional não convencional do período, viabilizando mais de 279 mil unidades habitacionais, com investimentos de mais de R\$ 1,120 bilhão com recursos do OGU.

Estes recursos foram distribuídos, em grande parte, por meio de emendas parlamentares. Isto significa dizer que a repartição, não atendendo aos critérios técnicos do gestor do FGTS, é realizada de forma bastante diferente do Pró-Moradia. (Santos, 1999)

**Tabela 3.26. Programa Habitar Brasil - Unidades Habitacionais - 1996/1999**

|       | Centro-Oeste | Nordeste | Norte  | Sudeste | Sul    | Total   |
|-------|--------------|----------|--------|---------|--------|---------|
| 1996  | 2.411        | 28.351   | 9.001  | 6.812   | 4.300  | 50.875  |
| 1997  | 5.477        | 67.828   | 10.916 | 14.270  | 7.225  | 105.716 |
| 1998  | 8.018        | 41.849   | 3.712  | 11.200  | 3.756  | 68.535  |
| 1999  | 7.202        | 32.108   | 2.273  | 7.577   | 5.608  | 54.768  |
| Total | 23.108       | 170.136  | 25.902 | 39.859  | 20.889 | 279.894 |

FONTE: CEF - GECON

Em consequência disto, a Região Nordeste do país, seguida pela Sudeste, foi a que recebeu o maior volume da produção – com mais de 170 mil unidades, representando 60% do total –, e recursos financeiros, 42% sobre o total do programa. Veremos, posteriormente, que outros programas com esta fonte apresentam a mesma tendência.

As metas físicas para o quadriênio 1996/1999 foram alcançadas, todavia o aporte de recursos de R\$ 788 milhões do OGU, em valores correntes, atingiu apenas pouco mais da metade da previsão inicial do governo. A partir de 1998, ocorreu uma acentuada queda tanto na produção, como do aporte de recursos financeiros, em função das alterações no desenho do programa – em parceria, a partir de então, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – e da situação fiscal do governo.

Na segunda fase do Habitar-Brasil, financiado, agora, também pelo BID, foram criados dois subprogramas:

- ✓ **Desenvolvimento Institucional (DI)** - com o objetivo de proporcionar capacitação técnica de recursos humanos, para atuação no aprimoramento de instrumento urbanístico e/ou institucional destinados à regularização dos assentamentos urbanos subnormais; e

- ✓ **Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS)** - tipo de intervenção semelhante a que prevaleceu na primeira fase. Este subprograma objetiva promover, de forma coordenada, projeto integrado de urbanização de assentamentos humanos subnormais. Como efeito transversal, espera-se que esta ação considere aspectos de mobilização e de participação do grupo atendido na concepção e elaboração dos projetos.

No subprograma DI foram celebrados 88 contratos em 164 municípios de pequeno porte. O volume de investimento, em valores correntes, entre 2000 e 2002, alcançou 28 milhões de reais<sup>74</sup>. Tendo em vista que no país há mais de 5.500 municípios – e imaginando as carências na formação de quadros –, apesar de iniciativa correta e louvável, o desempenho do programa foi bem abaixo da necessidade que a realidade impõe.

Em relação ao subprograma UAS, os números revelam que houve, nos três anos de vigência, uma modesta produção de unidades habitacionais com volume de investimentos de R\$ 411 milhões. Nota-se uma importante alteração na distribuição espacial da produção que, hipoteticamente, está relacionada a critérios mais rigorosos para a contratação dos financiamentos, o que ocorre normalmente quando se trata de contratos com o BID. Assim, apesar de se apresentar maior produção na Região Nordeste, verificamos que esta diferença não corresponde aos patamares da primeira fase do programa (Nordeste 33%; Sul 24; e Sudeste, 21%).

---

<sup>74</sup> Neste subprograma, do total de ações 31,5% contemplaram o Nordeste; 15,5%, Centro-Oeste; 8,9%, Norte; 24,5% para o Sudeste; e 19,6%, Sul.

**Tabela 3.27. - Financiamentos Habitacionais - CEF - HBB - Segunda Fase**

|       | Centro-Oeste | Nordeste | Norte | Sudeste | Sul   | Total  |
|-------|--------------|----------|-------|---------|-------|--------|
| 2000  | -            | 844      | -     | 590     | 1.041 | 2.475  |
| 2001  | 1.714        | 1.812    | 865   | 2.784   | 3.469 | 10.644 |
| 2002  | 1.623        | 6.219    | 1.605 | 2.162   | 2.013 | 13.622 |
| Total | 3.337        | 8.875    | 2.470 | 5.536   | 6.523 | 26.741 |

FONTE: CEF - GECON

### 3.4.3.3. Programa Morar Melhor

Com desenho muito semelhante, o programa Morar Melhor<sup>75</sup> sucedeu o programa Habitar Brasil, a partir de 2000 (primeira fase), com o objetivo de melhorar a condição de saúde e da qualidade de vida da população com renda até três salários mínimos. Diversamente dos demais programas, priorizou-se o atendimento de famílias cuja chefia fosse exercida por mulheres, que residissem em áreas de risco, insalubres ou com meio ambiente degradado.

Buscava-se, assim como os demais programas tratados nesta seção, atender a solicitações de governos subnacionais promovendo ações que integrassem desenvolvimento urbano e políticas setoriais em localidades com concentração de pobreza extrema. O Morar Melhor previa inicialmente três modalidades de intervenção:

- ✓ Construção de unidades habitacionais providas de infra-estrutura básica (iluminação, pavimentação, energia elétrica, abastecimento de água) pelas parcerias com estados e municípios;

---

<sup>75</sup> Regulamentado somente em 25/7/2003 pela portaria 250 do Ministério das Cidades.

- ✓ Urbanização de áreas: regularização fundiária, parcelamento de glebas, construção hidráulicas e sanitárias, recuperação ambiental etc.;
- ✓ Produção de lotes urbanizados de acordo com as determinações da Lei e em conformidade com as diretrizes de planejamento urbano ambiental, com acesso por vias públicas, com vias públicas locais e com adequada solução de abastecimento de água etc. (TCU, 2003)

Era pretensão de o programa universalizar – com a participação de estados e municípios – a cobertura de serviços de saneamento básico, além de ampliar a oferta de moradia, desta forma, enfrentando tanto o déficit habitacional qualitativo quanto quantitativo. Assim como o Habitar-Brasil (primeira fase), este programa foi financiado com recursos do OGU, particularmente com o Fundo de Erradicação da Pobreza – que corresponde a 90% das dotações consignadas na Lei Orçamentária.

Apresentou, também, participação importante das emendas de parlamentares, os responsáveis diretos por ampliar os recursos definidos pelo poder executivo, mas que, por outro lado, o fazem para atender aos interesses de sua base política – o que nem sempre coincide com a população que reside nos municípios de mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Desta forma, como efeito colateral, a CEF, como órgão gestor do programa, acaba sendo alijada do processo de decisão sobre a alocação de recursos<sup>76</sup>. (TCU, 2003)

---

<sup>76</sup> Segundo relatório do Tribunal de Contas da União, “pode se notar que os acréscimos nas dotações de recursos para o Programa, oriundos das emendas parlamentares, consignados pelas leis orçamentárias de 2002 e 2003, com relação à proposta do Executivo, chegaram a 292,63% e 1.244,60%”. Do total de recursos de 297 milhões de reais consignados no

**Tabela - 3.28. Programa Morar Melhor**

|       | Centro-Oeste | Nordeste | Norte | Sudeste | Sul   | Total   |
|-------|--------------|----------|-------|---------|-------|---------|
| 2000  | 6.867        | 18.494   | 3.381 | 4.863   | 3.817 | 37.422  |
| 2001  | 3.551        | 25.584   | 5.267 | 6.084   | 4.750 | 45.236  |
| 2002  | 1.391        | 21.235   | 1.021 | 2.392   | 1.085 | 27.124  |
| Total | 11.809       | 65.313   | 9.669 | 13.339  | 9.652 | 109.782 |

FONTE: CEF - GECON

Os dados da CEF indicam que foram produzidas quase 110 mil unidades habitacionais, concentradas fortemente na Região Nordeste<sup>77</sup>, nos mesmos moldes do que acontecera com o Habitar-Brasil.

O Tribunal de Contas da União procedeu a uma auditoria<sup>78</sup> no programa, em 2003, com o objetivo de verificar em que medida sua concepção, execução e

---

orçamento 2003, 24,6% foram oriundos de emendas individuais dos parlamentares, e 69,7% de emendas de bancada/comissões.

<sup>77</sup> Estes dados da Região Sul devem ser olhados com cuidado. Os números da CEF indicam que, além do que está contido na tabela, houve uma ação que resultou na produção de 84.013 unidades habitacionais nesta região. Todavia, o município na qual ocorreu tal ação tem uma população que não chega a 20.000 habitantes. Além disso, o montante investido foi de apenas R\$ 80.000, o que daria um valor médio por unidade habitacional de pouco mais de R\$ 1,00. Outra contradição diz respeito à quantidade de empregos gerados, que atingem apenas 8,26 para todo o empreendimento. Constatam, ainda que a população atendida é de 336.052 pessoas, o que é difícil de acreditar tendo em vista o porte do município. Tendo tudo isso em vista, verificando que outros números da CEF não apontavam para a ocorrência de tal produção e que isto distorceria tremendamente a análise, resolvemos não considerar este dado.

<sup>78</sup> “A metodologia utilizada na análise das questões de auditoria contemplou consulta à documentação e análise de dados secundários; observação direta em oito estados brasileiros (contemplando 17 municípios); entrevista e grupo de discussão com técnicas sociais em sete gerências regionais da caixa; análise de conteúdo da pesquisa via e-mail, com 27 Gerências e Escritórios Regionais da Caixa; pesquisa postal com 437 municípios (com taxa de retorno de 46,5%); e pesquisa amostral com famílias beneficiadas em projetos implementados em agregados de municípios do Rio Grande do Norte.”

operacionalização vinham contribuindo para a equidade de atendimento do público-alvo, efetividade dos projetos contratados e sustentabilidade dos empreendimentos. (TCU, 2003)

A principal conclusão do relatório aponta que:

*“Foi verificado que a contribuição do Programa para a redução do déficit é diminuta, dado o pequeno volume de recursos alocados frente à demanda por moradia e inadequação dos domicílios que afeta parcela da população brasileira”.*

E que:

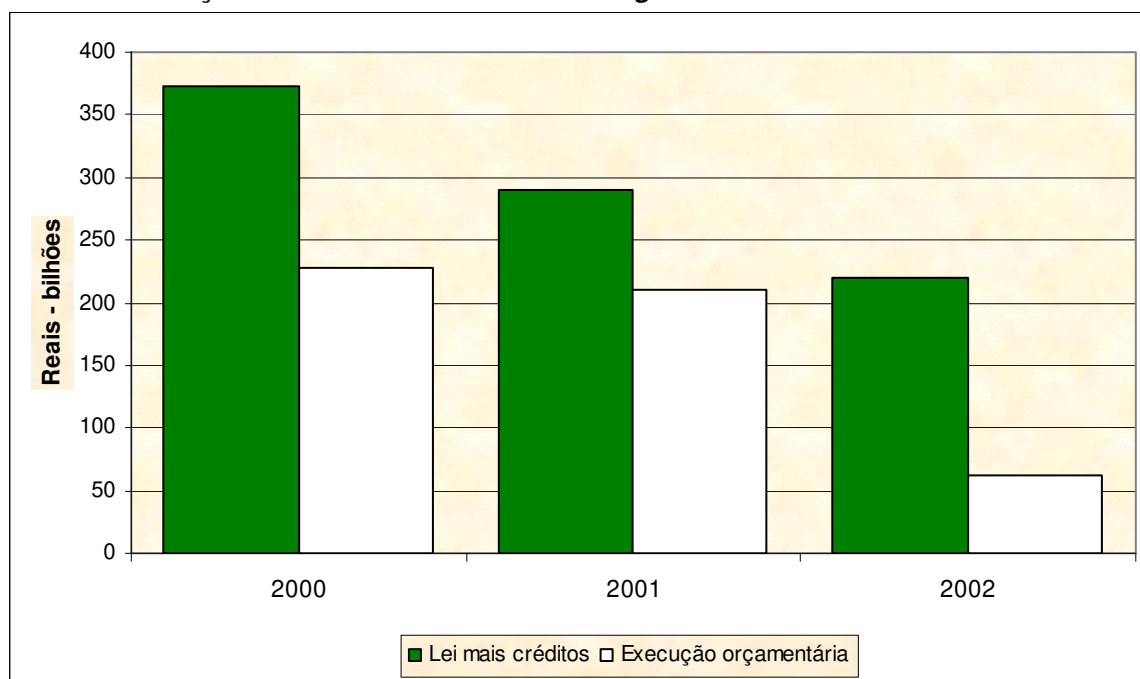
*“Os resultados dos estudos de caso mostram que os poucos recursos alocados ao programa têm um impacto maior, especialmente no Nordeste, na diminuição do número de domicílios rústicos, bem como naqueles sem unidade sanitária. Essas duas situações têm implicações diretas na melhoria da saúde dos moradores”.*

Mas o relatório chega a outras conclusões que, imagino, sejam de interesse reproduzir neste trabalho, tendo em visto se tratar, segundo minha pesquisa, da avaliação mais aprofundada sobre a intervenção do governo FHC na área habitacional:

Conforme se demonstra no Gráfico 3.7., os recursos orçamentários para irrigar o programa não só vieram declinando como a execução foi muito abaixo daquilo que havia sido orçado. Em 2000, ano de inauguração do programa, por

exemplo, apenas 61% do orçado foram de fato realizados<sup>79</sup>. Em 2001, 72,8%. E, em 2002, apenas 28,5% do orçado foram de fato executados. Além disso, segundo o relatório, foi crônica a utilização do expediente de empenhar verbas no final do exercício financeiro “por meio de repasse com cláusulas suspensivas”, gerando dificuldades para o cumprimento de prazos e das metas estabelecidas.

**Gráfico 3.7. - Orçado x Realizado - 2000/2002 - Programa Morar Melhor**



FONTE: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - RELATÓRIO MORAR MELHOR - 2003

Verificou se que, apesar de se apresentar como uma ação paliativa se comparado à necessidade de produção de moradias que o déficit habitacional brasileiro impõe, nos locais pesquisados pelo TCU houve uma significativa melhora nas condições de habitabilidade. Tendo como parâmetro o conceito de déficit da Fundação João Pinheiro, explicitado na introdução deste trabalho, o relatório conclui ainda que:

<sup>79</sup> Os valores referentes à execução orçamentária efetiva = valor liquidado no exercício subtraído do restante a pagar liquidado no exercício.

*“São expressivos os números que refletem a redução do déficit qualitativo junto as famílias atendidas, tanto no que se refere à infra-estrutura quanto ao adensamento. Veja-se que este último indicador apresenta índices maiores nas cidades grandes. O único município que apresentou elevação nesse índice foi São Jose de Mipibu/RN, onde o número de domicílio com mais de três pessoas por dormitório passou de 21% para 31%”. (TCU, 2003 p. 37)*

Em relação à focalização do programa no público-alvo, o trabalho do TCU chegou à conclusão de que o programa está atendendo ao segmento mais fragilizado da população, principalmente, nas regiões mais pobres do país<sup>80</sup>. Constatou-se também que houve a tendência de direcionamento do financiamento da unidade habitacional para a família na qual a mulher era a chefe, assim como também tem sido priorizado o atendimento a idosos e portadores de deficiência física. (TCU, 2003)

Por fim, vale a pena ainda mencionar a morosidade para conclusão das obras contratadas. Segundo levantamento do TCU, das obras contratadas entre 2000 e 2003, apenas 40% haviam sido concluídas, 25% sequer haviam sido iniciadas, 16% estavam atrasadas e 13% encontravam-se paralisadas. Os problemas detectados pelo TCU para uma melhor utilização dos recursos são:

*“Um primeiro fator que age no retardamento dos efeitos do programa diz respeito às deficiências operacionais dos municípios promotores. É comum a ocorrência de falhas por inabilidades que vão desde a preparação dos documentos iniciais para impulsionamento do projeto até a sua implementação no canteiro de obra. Há empreendimentos que já contam com o financiamento do programa, mas que são travancados pelas dificuldades de transpor exigências burocráticas. Quando se resolvem os entraves executivos, muitas vezes a morosidade na*

---

<sup>80</sup> No Rio Grande do Norte, por exemplo, 56% das famílias beneficiadas pelo programa podem ser consideradas extremamente pobres.

*concretização do projeto advém da indisponibilidade do dinheiro para a contrapartida local ou ainda do descompasso na liberação do orçamento da União". (TCU, 2003, p. 126)*

A Tabela 3.29. demonstra duas características da produção de unidades habitacionais nos programas tratados neste espaço. Em primeiro lugar, demonstra que, em função do contingenciamento de recursos, a produção declinou de forma vertiginosa a partir de 1999.

**Tabela 3.29. - Financiamentos para Baixa Renda por Região e Ano - 1995/2002**

|         | Centro-Oeste | Nordeste | Norte  | Sudeste | Sul    | Total   |
|---------|--------------|----------|--------|---------|--------|---------|
| 1995    | -            | 1.679    | 492    | 1.700   | 8.595  | 12.466  |
| 1996    | 7.758        | 39.086   | 11.346 | 25.049  | 13.659 | 96.898  |
| 1997    | 7.333        | 77.101   | 10.916 | 16.860  | 13.382 | 125.592 |
| 1998    | 9.179        | 59.562   | 16.705 | 31.594  | 21.185 | 138.225 |
| 1999    | 7.202        | 32.108   | 2.273  | 7.577   | 5.608  | 54.768  |
| 2000    | 10.437       | 31.490   | 3.381  | 4.863   | 4.847  | 55.018  |
| 2001    | 15.193       | 62.097   | 12.229 | 11.033  | 11.541 | 112.093 |
| 2002    | 5.782        | 34.279   | 6.551  | 5.621   | 9.108  | 61.341  |
| Total   | 62.884       | 337.402  | 63.893 | 104.297 | 87.925 | 656.401 |
| % total | 9,58%        | 51,40%   | 9,73%  | 15,89%  | 13,40% | 100,00% |

FONTE: CEF - GECON

A única exceção é o ano de 2001, em que a produção do programa em convênio Incra-FGTS incrementou a produção total, entretanto, como vimos, este programa padeceu pela falta de continuidade. É interessante observar que o ocorrido se deu, concomitantemente, à assinatura do convênio com o BID, que alocou parcela importante dos recursos a partir de 2000.

Em segundo lugar, que a Região Nordeste foi, de longe, a que recebeu a maior produção no período. Se por um lado poderíamos considerar que os recursos foram direcionados para os mais necessitados, por outro, devemos esclarecer que, proporcionalmente, quando os cortes ocorreram nos

financiamentos ao setor público, esta região foi a que mais perdeu em termos absolutos. A Região Sul, apesar de muito menor em termos populacionais, recebeu uma quantidade de financiamentos pouco menor do que a Região Sudeste.

Carecendo ainda de um aprofundamento da análise dos dados, o indicativo é que ocorreu um processo de focalização dos financiamentos para os mais pobres entre os pobres. Na Região Nordeste, por exemplo, apesar de a produção ter declinado em todos os estados, verifica-se que houve uma queda muito mais saliente na Bahia e Pernambuco, estados mais ricos na região.



## 4. Considerações Finais

Neste trabalho procuramos avaliar alguns aspectos da trajetória da política habitacional no governo Fernando Henrique Cardoso. Inicialmente, nossa proposta era avaliar a política habitacional nos anos 90. Infelizmente, conforme fomos informados pela própria CEF, não há registros estatísticos confiáveis tanto em relação à produção, quanto ao financiamento no período anterior a 1995. Dados confiáveis são fundamentais para uma boa avaliação. É interessante verificar que, após 1995, existem números e documentos disponíveis para a análise, o que indica maior responsabilidade no trato da coisa pública.

Consideramos que as premissas adotadas para a formulação da PNH-1996 são corretas: a inclusão de parte importante da população mais pobre ao acesso a moradia passa pela ampliação das metas da política habitacional, escapando a idéia de que a construção de moradias é condição suficiente para resolução do déficit habitacional. A melhoria das condições de habitabilidade das unidades habitacionais já existentes é fundamental. É condição básica que a terra cumpra seu papel social - evitando-se ações especulativas que encarecem o acesso à moradia - e que o poder público promova mecanismos para que isto ocorra. É também apropriado afirmar-se que a descontinuidade da política prejudica a resolução do problema no longo prazo.

O desafio para a resolução do problema habitacional é enorme e o chamamento à formação de parcerias com os interessados não só democratiza o processo de intervenção neste setor como também pode alavancar a produção de moradias. Como vimos, infelizmente, alguns dos programas que atendiam a este princípio tiveram produção pífia. Com um estímulo inicial do governo federal, foi possível canalizar recursos de contrapartida para o investimento em intervenções

urbanas com a participação de estados e municípios<sup>81</sup>, estimulando também a descentralização das ações – (descentralização) que foi prejudicada com os poucos recursos destinados ao programa Pró-Moradia a partir de 1999.

Vale mencionar também que, em acordo com princípio da PNH-1996, houve uma alteração na concepção dos programas habitacionais, propiciando ao mutuário a liberdade de escolha entre várias alternativas, flexibilizando o atendimento da demanda no que concerne à modalidade construtiva e ao arranjo financeiro. Ocorreu ainda uma intervenção direcionada para a baixa renda, na modalidade de financiamento de material de construção. Estudos da CEF indicam que boa parte dos recursos neste programa foi direcionada para a melhoria ou reforma de moradias<sup>82</sup>, novamente, escapando a mera lógica de produção de novas unidades habitacionais. Todavia, devemos salientar que esta modalidade de financiamento esteve salientemente focada no Programa Carta de Crédito que é inadequado para o atendimento da população mais sujeita ao déficit habitacional brasileiro.

Outros programas que atenderam a população de baixíssima renda introduziram algumas novidades com o objetivo de diminuir a inadimplência, manter o equilíbrio econômico-financeiro do sistema – evitando-se passivos a descoberto – ao mesmo tempo em que promoviam mecanismos de mercado que buscam aumentar a eficiência da alocação dos recursos.

---

<sup>81</sup> A estimativa da CEF é de que, entre 1995 e 1998, foram mobilizados mais de 800 milhões de reais em contrapartidas dos mutuários e governos locais.

<sup>82</sup> Segundo Rezende, em termos de unidades habitacionais, considerando-se somente os recursos do FGTS, mais de 42% dos financiamentos nesta modalidade foram para reforma ou melhoria da moradia.

Os formuladores da política habitacional diagnosticaram corretamente que a expansão do financiamento, particularmente para a camada mais afetada pelo déficit habitacional, dependia da criação de novas fontes de financiamento. Cumpre notar, entretanto, que este foi o “calcanhar de Aquiles” da política habitacional. A formação de novos fundos esbarrou nas limitações da conjuntura macroeconômica restritiva. Algumas das fontes criadas – FAT e SFI, em particular, aportaram recursos de forma saliente para camadas da população com rendas elevadas. Recursos não-onerosos - que é o que mais importa - para o financiamento habitacional ocuparam uma posição secundária em relação ao total investido. Como vimos apenas R\$3,8 bilhões de Reais, representando menos de 10% do total alocado nos financiamentos, foram destinados para programas voltados exclusivamente para a população mais carente. Considerando-se somente recursos do OGU, pífios R\$2,2 bilhões de Reais, 6% do total.

A magnitude da intervenção para a resolução do problema do déficit habitacional é expressiva como tentamos deixar claro nas páginas iniciais deste trabalho. Segundo estudo da Caixa, “tendo em vista o crescimento anual da população urbana brasileira, associado ao estoque do déficit habitacional urbano e se se estabelecer uma estratégia de erradicação desse déficit em um período de 15 anos, teremos a necessidade de produção anual de aproximadamente 980 mil unidades habitacionais. Destaque-se que, desse total, cerca de 815 mil unidades deverão ser destinadas àquelas famílias com nenhuma ou quase nenhuma capacidade de pagamento, ou seja, para os estratos sociais com renda familiar de até 3 salários mínimos”. (Rezende, 2005, p. 5)

A falta de recursos financeiros teve como consequência a queda do número de beneficiários atendidos nos programas alternativos - que foram perdendo espaço no segundo mandato do governo FHC. A conclusão do TCU sobre o programa Morar Melhor, um destes programas, não custa repetir: “foi verificado que a contribuição do Programa para a redução do déficit habitacional é diminuta,

dado o pequeno volume de recursos alocados frente a demanda por moradia e inadequação dos domicílios que afeta parcela da população brasileira”. Assim, mais uma vez, as classes de maior renda, como nos tempos de BNH, foi a que mais se beneficiou com os financiamentos oriundos da Caixa Econômica Federal. Estamos diante de uma situação conhecida: é inexecutável financiar os segmentos populacionais mais pobres com recursos que requerem retorno financeiro.

Apesar de ter ocorrido uma recuperação da capacidade de intervenção do Estado na produção, se cotejado as necessidades expostas no parágrafo acima, verificaremos que o principal objetivo da PNH-1996 – “Universalização do acesso à moradia, por meio de soluções adequadas à natureza da demanda, considerando-se as características regionais e as condições sócio-econômicas dos diversos grupos sociais” – esteve muito longe de ser atingido<sup>83</sup>.

Ademais, as características dos programas e das fontes de financiamento resultaram em uma distribuição espacial da produção em desacordo com a distribuição espacial do déficit habitacional brasileiro. As regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul receberam proporcionalmente um número maior de financiamentos do que os respectivos déficits habitacionais e pouco acima da representação populacional, enquanto nas regiões Nordeste e Norte ocorreu o contrário. O Nordeste, principalmente, com um déficit estimado pela Fundação João Pinheiro de quase 40%, recebeu pouco mais de 26% do financiamento total da CEF (Anexo 2). Este dado reitera um padrão de política que não atende a população mais pobre e que esteve na sua grande maioria excluída do acesso aos recursos disponíveis para o financiamento habitacional.

---

<sup>83</sup> Dados mais recentes de estudo da FGV consult demonstram, inclusive, que o déficit em termos absolutos se elevou no período (6,2 milhões em 1993 para 7,2 milhões em 2003).

Do nosso ponto de vista, os limites para o desempenho da política habitacional estão associados de maneira mais geral às escolhas de política macroeconômica realizadas pelo governo, principalmente, no segundo mandato do governo FHC. A necessidade de ano após ano gerar-se superávits fiscais, foi, pelos menos neste momento, incompatível com uma política habitacional que pudesse incluir parte da população a condições mínimas de cidadania. Conforme já assinalamos, a produção de moradias é fortemente condicionada pela estabilidade do poder de compra da moeda e pelo desempenho da atividade econômica. Uma destas condições foi satisfeita no período, outra não. A produção de riquezas e a renda tiveram trajetórias frustrantes, com reflexos negativos sobre o mercado de trabalho.

A produção habitacional, não custa repetir, - dependente da intervenção pública e da situação do mercado de trabalho - padeceu com a restrição fiscal e com a ausência de desenvolvimento econômico. Sem este desenvolvimento – que poderia habilitar parte da população mais pobre ao crédito –, e sem uma maciça dose de recurso a fundo perdido que pudesse ao menos subsidiar este segmento populacional, os resultados finais para o combate do déficit habitacional foram acanhados e estiveram muito aquém daqueles imaginados pelos formuladores da PNH.

Finalizando, sem ter por objetivo uma avaliação mais aprofundada, verificamos que no período mais recente a política habitacional do governo Lula está assentada em vários princípios e programas propostos na PNH-1996 (conforme se pode verificar no apêndice). No que se refere às diretrizes percebe-se também que a linha mestra traçada no período anterior é mantida. Assim, os documentos oficiais estão eivados de intenções e medidas que levam à descentralização, propondo instrumentos para incrementar parcerias entre a União, os estados e os municípios, assim como também com a esfera privada. Aparecem ainda as diretrizes de se buscar novas fontes de financiamentos, assim

como manter o equilíbrio econômico-financeiro do sistema. Tudo demonstrando que há entre os especialistas da área certa consolidação de uma estrutura de intervenção, que certamente apresenta possibilidades e muitos limites para a resolução do problema habitacional brasileiro.

## 5 – Apêndice: O que Há de Novo no Governo Lula

O objetivo do presente apêndice é demonstrar que a atuação do governo Lula, pelo menos nos dois primeiros anos, foi muito mais marcada pela continuidade do que propriamente pela ruptura com a política habitacional colocada em marcha a partir de 1996<sup>84</sup>. Queremos defender a idéia de que a intervenção neste setor ocorre a partir dos mesmos critérios, mas com ajustes decorrentes da aprendizagem que o processo de implementação de qualquer política pública enseja, bem como da especificidade do cenário econômico e político do país.

Vale lembrar que quem toma as grandes decisões controla apenas parcialmente o processo de formação da política até porque, se não tivesse outro motivo, o Estado não se paralisa na troca de governos: há compromissos contratados, leis em vigor que não se mudam da noite para o dia, um quadro burocrático de carreira que tem suas representações sobre a realidade – que muitas vezes não são as mesmas do dirigente político –, recursos financeiros já contratados e milhares de interesses em torno do tema.

Apesar de no marco mais amplo haver esta sensação de continuidade, deve-se deixar claro que há a ocorrência de uma importante modificação na qualidade da intervenção: há um esforço para privilegiar o atendimento das classes de renda até cinco salários mínimos, colocando a política habitacional mais próxima da parcela da população sujeita ao déficit.

---

<sup>84</sup> Não temos o anseio de comparar desempenhos até porque os dados disponíveis não nos autorizam, tendo em vista o tempo exíguo do governo atual.

Do ponto de vista da gerência dos programas, a questão urbana sai do âmbito da secretaria vinculada à Presidência da República, com a criação, em 2003, do Ministério das Cidades<sup>85</sup>, órgão que foi dividido em cinco secretarias – Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade, Programas Urbanos e Secretaria Executiva. Foi constituído também o Conselho das Cidades<sup>86</sup>, o que permite dividir com a sociedade civil e com os estados e municípios as responsabilidades de traçar as diretrizes das políticas para o desenvolvimento urbano em todos os seus aspectos, fortalecendo a participação da cidadania e dando mais transparência ao processo.

### **5.1. OS PROGRAMAS HABITACIONAIS EM CONTINUIDADE**

O principal programa no governo Lula continuou a ser o Carta de Crédito Individual com duas alterações que merecem ser ressaltadas. Primeiro, com vistas a ampliar as garantias aceitáveis nas operações de crédito do FGTS, adotou-se a partir de 2004 o instituto da alienação fiduciária, nos moldes do que já existia no SFI. E, em segundo, foi ampliada a quota de financiamento de imóveis usados de 70% para 90%, para estimular a demanda para este tipo de aquisição. Em 2004, a

---

<sup>85</sup> Pela Lei 10.683/2003. O primeiro ministro foi Olívio Dutra, com a crise política – desencadeada pelas denúncias de um suposto pagamento de propina a deputados da base aliada – o governo teve que remontar sua base aliada e o ministério serviu de moeda de troca para contentar o PMDB, que exigia maior participação nos cargos federais.

<sup>86</sup> Constituído por 71 titulares – 41 representantes de segmentos da sociedade civil e 30 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 71 suplentes, com mandato de dois anos. Inclui ainda 27 observadores, um por estado da federação, com o objetivo de ser o elemento de ligação entre o conselho em nível nacional e a construção dos conselhos estaduais das cidades.

produção chegou a mais de 186 mil unidades habitacionais somente com recursos do FGTS, o que consumiu mais de 57% dos investimentos deste fundo.

No programa Carta de Crédito Associativa, a CCFGTS aprovou resoluções com o objetivo de simplificar as contratações para diminuir a exigência de demanda prévia e do ônus financeiro durante a fase de construção. Em relação ao atendimento às Cohabs, o mesmo atendimento exíguo: em 2004, apenas R\$ 63 milhões foram disponibilizados e 56 milhões de reais realizados. Para as entidades privadas, mais de R\$ 319 milhões foram realizados.

No Programa de Apoio à Produção, foram flexibilizadas algumas normas de contratação com o objetivo de viabilizar a participação das empresas da indústria da construção civil, estimulando aumento da oferta. Todavia, conforme se aponta no próprio relatório de gestão do FGTS, “constatou-se desinteresse do setor por este programa, preferindo operar com Carta de Crédito Associativo e o Programa de Arrendamento Residencial”.

No Programa Pró-Moradia, devido à continuidade do contingenciamento dos recursos, registrava-se, entre 2003 e 2004, ainda uma produção bastante reduzida. Na Resolução CCFGTS 438/04, foram autorizadas condições excepcionais para as operações de crédito com a finalidade de favorecer populações de estados e municípios “em situação de emergência ou estado de calamidade pública”. Medida que não foi possível apurar o alcance devido à ausência de divulgação de dados. No total do programa, em 2004 “foram selecionados projetos que totalizaram o montante de 265 milhões, todavia, como se pode observar pelo volume contratado, algumas operações não obtiveram autorização junto ao Tesouro Nacional”. (CEF, 2004) Deste total, somente 176 milhões de reais foram contratados, representando 70,82% do disponível.

O PAR, como observamos acima, foi desenvolvido com data de término pré-definida. Ainda no governo FHC, tendo em vista que os recursos que compunham o fundo não haviam sido totalmente despendidos, foi concedida uma prorrogação de prazo até dezembro de 2003, acompanhada do aporte de R\$ 200 milhões. Posteriormente, foi admitida uma outra prorrogação, até 31 de março de 2004, com novo empréstimo de R\$ 1 bilhão do FGTS<sup>87</sup>. As exigências técnicas para habilitação ao programa foram flexibilizadas<sup>88</sup> e as parcerias com estados, municípios e iniciativa privada foram revigoradas.

Procurando dar maior alcance social ao programa, deliberou-se que os recursos seriam direcionados prioritariamente para as famílias com renda mensal até quatro salários mínimos. Segundo o Relatório de Gestão do FGTS, mais de 57% dos arrendamentos efetuados no exercício de 2003 foram direcionados para famílias nesta faixa de renda. Em 2004, do orçamento total disponibilizado para os estados, foi autorizada a aplicação de 50% para empreendimentos direcionados para famílias com renda até quatro salários mínimos.

Dentre os programas para o setor público, o Habitar-Brasil BID teve sua continuidade no mesmo padrão anterior. O Programa Morar Melhor foi substituído por outros dois programas: Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários e Apoio ao Setor Público para Construção Habitacional destinado a Famílias de Baixa Renda.

---

<sup>87</sup> O saldo remanescente pode ser utilizado até 1º/5/2005, conforme determinado pelo CCFGTS na Resolução 437.

<sup>88</sup> Com definição de especificações simplificadas, respeitando as peculiaridades de cada estado para a construção de imóveis que permitam a inclusão de arrendatários de mais baixa renda.

Estes dois programas têm muitíssimo em comum com o antigo Morar Melhor: procuram dar suporte a estados e municípios para melhorar as condições habitacionais, propõem intervenções que extrapolem a produção de moradias, têm como fonte de recursos o Orçamento Geral da União, exigem contrapartida dos governos locais que aderirem ao programa, têm como público-alvo famílias com rendimentos de até três salários mínimos. Infelizmente, não tivemos acesso aos números demonstrativos do desempenho destes programas.

Não encontramos indicativos de alterações no Programa de Subsídio a Habitação (PSH), todavia os dados disponíveis até o momento apontam que este foi fortemente priorizado nos dois primeiros anos do governo Lula, como pode ser observado na Tabela 5.1, abaixo.

**Tabela - 5.1. - Financiamentos do Programa de Subsídio 2002/2004**

|                         | 2002        | 2003        | 2004        |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Unidades Habitacionais  | 16.960      | 27.928      | 43.053      |
| Valores de investimento | 134.895.835 | 204.163.923 | 332.126.646 |

FONTE: REZENDE - 2005

## 5.2. NOVOS PROGRAMAS

O **Programa Crédito Solidário**<sup>89</sup> é mais um para atender as famílias de baixíssima renda que contam com até três salários mínimos<sup>90</sup>, com um caráter

---

<sup>89</sup> Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, e Instrução Normativa nº 11, de 14 de maio de 2004.

<sup>90</sup> Como prevê a lei que criou o programa são aceitas exceções de famílias, desde que a participação de famílias com renda bruta mensal superior a três e até cinco salários mínimos

associativo, direcionado ao setor privado. O público-alvo são as cooperativas ou associações habitacionais, objetivando uma intervenção não convencional para a produção de novas unidades habitacionais, a conclusão e reforma de moradias existentes, mediante aquisição de material de construção. O financiamento é concedido diretamente ao beneficiário, pessoa física, no valor máximo de R\$ 20 mil e taxa de juros zero. Este programa será financiado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Não tivemos acesso até o presente do alcance desta medida, nem tampouco da população beneficiada, até porque este programa foi aprovado em 2004.

As famílias, como em outros programas que observamos neste trabalho, devem apresentar contrapartida. Neste caso, a mesma deve ser de, no mínimo, 5% do valor do investimento habitacional (que poderão ser integralizados com recursos próprios, com itens do investimento desde que não financiados com recursos do FDS). Diferentemente de outros programas aqui analisados, consideram-se como contrapartida bens ou serviços do mutuário.

O **Programa Especial de Habitação Popular (PEHP)**, criado em 2003<sup>91</sup>, tem características muito semelhantes ao Programa Crédito Solidário: mesmo público-alvo, muito flexível em relação à modalidade. Como diferencial, o programa permite ainda urbanização de assentamentos precários e requalificação

---

limitadas a 20% de composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas em municípios integrantes de regiões metropolitanas e capitais estaduais; ou 10% de composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas nos demais municípios ou em áreas rurais. O grupo associativo é limitado a cem participantes por empreendimento, admitida a elevação até 200 participantes, no caso de empreendimentos localizados em municípios integrantes de regiões metropolitanas, capitais estaduais ou municípios com população urbana igual ou superior a 50 mil habitantes.

<sup>91</sup> Medida Provisória nº 133, de 23 de outubro de 2003, convertida em lei 10.840-2004 - Programa Especial de Habitação Popular (PEHP).

urbana, em parceria com a administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, ou entidades privadas sem fins lucrativos.

### 5.3. FONTES DE FINANCIAMENTO

Em relação às fontes de financiamento, foi promulgada em 2005, a lei que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>92</sup>, com a finalidade de gerenciar os recursos reservados para a execução das políticas habitacionais, cujo público-alvo são as famílias de baixa renda. Desta forma, haverá um órgão que centralizará todos os programas e projetos destinados a habitações populares em parceria com a União, estados e municípios. Evidentemente, isto significa um avanço, uma vez que se cria um fundo que atenda prioritariamente à habitação de interesse social, todavia, não temos ainda elementos para avaliar tal medida.

O fato é que os recursos que formarão este fundo são os mesmos utilizados para a habitação no atual momento, ou seja, verbas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Orçamento da União. Como vimos, o FAT e o FGTS são fontes de recursos onerosas, exigem retorno financeiro, logo, são fontes inadequadas para o atendimento dos mais pobres.

A despeito destas alterações institucionais – das quais só será possível visualizarmos os resultados decorrentes daqui algum tempo – nos dois primeiros anos do governo Lula, a produção foi financiada com as mesmas fontes que

---

<sup>92</sup> Aprovado após 13 anos de tramitação no Congresso, o projeto reuniu mais de um milhão de assinaturas e foi o primeiro de iniciativa popular a tramitar no Congresso.

cotejamos algumas páginas acima. Dentre estas fontes, o FGTS continuou a ser a principal, com mais de 52% dos investimentos, totalizando mais de R\$ 5 bilhões e 48% da produção de 334 mil unidades habitacionais contratadas. Do ponto de vista da distribuição regional, não houve qualquer alteração em relação ao período FHC. Em termos de modalidade de financiamento, continuou, como no governo anterior, a tendência de diminuir os financiamentos para aquisição de imóvel usado e priorização de aquisição de cestas de materiais para construção ou reforma. O Fundo de Arrendamento Residencial financiou praticamente a mesma produção de 2002 e manteve uma característica fundamental: o valor da unidade chegou a algo em torno de R\$ 26 mil reais<sup>93</sup>.

O PSH foi a fonte que financiou – além dos programas ao setor público, como no passado – as famílias de mais baixa renda. Com uma diferença importante, em termos de unidades habitacionais, a produção na Região Nordeste foi incrementada em detrimento da Região Sul. Todavia, percebe-se que esta região foi neste ano ainda aquela que ficou com parte considerável dos investimentos.

---

<sup>93</sup> Por isso, seria importante verificar se o objetivo de direcionar os financiamentos para população de mais baixa renda foi atingido.

**Tabela 5.2. - Financiamentos Habitacionais CEF 2004 - Região e Modalidade - UH**

| Regiões / Fontes | Unidades Habitacionais |        |        |        |       |        |             |
|------------------|------------------------|--------|--------|--------|-------|--------|-------------|
|                  | FGTS                   | FAR    | PSH    | OGU    | FAT   | CAIXA  | Total Geral |
| Centro-oeste     | 17.838                 | 4.247  | 2.674  | 1.634  | 450   | 5.497  | 32.340      |
| Norte            | 5.137                  | 737    | 3.964  | 2.197  | 94    | 1.076  | 13.205      |
| Nordeste         | 27.559                 | 10.274 | 21.126 | 24.353 | 275   | 3.802  | 87.389      |
| Sudeste          | 88.200                 | 13.177 | 7.736  | 6.295  | 1.156 | 16.889 | 133.453     |
| Sul              | 37.743                 | 5.121  | 7.568  | 2.146  | 1.175 | 13.849 | 67.602      |
| Total Fonte      | 176.477                | 33.556 | 43.068 | 36.625 | 3.150 | 41.113 | 333.989     |
| % Total Geral    | 52,84%                 | 10,05% | 12,90% | 10,97% | 0,94% | 12,31% | 100,00%     |

| % Sobre o Total  |         | Unidades Habitacionais |         |         |         |         |             |
|------------------|---------|------------------------|---------|---------|---------|---------|-------------|
| Regiões / Fontes | FGTS    | FAR                    | PSH     | OGU     | FAT     | CAIXA   | Total Geral |
| Centro-oeste     | 10,11%  | 12,66%                 | 6,21%   | 4,46%   | 14,29%  | 13,37%  | 9,68%       |
| Norte            | 2,91%   | 2,20%                  | 9,20%   | 6,00%   | 2,98%   | 2,62%   | 3,95%       |
| Nordeste         | 15,62%  | 30,62%                 | 49,05%  | 66,49%  | 8,73%   | 9,25%   | 26,17%      |
| Sudeste          | 49,98%  | 39,27%                 | 17,96%  | 17,19%  | 36,70%  | 41,08%  | 39,96%      |
| Sul              | 21,39%  | 15,26%                 | 17,57%  | 5,86%   | 37,30%  | 33,69%  | 20,24%      |
| Total Fonte      | 100,00% | 100,00%                | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00%     |
| % Total Geral    | 0,00%   | 0,00%                  | 0,00%   | 0,00%   | 0,00%   | 0,00%   | 0,00%       |

Fonte Rezende 2005

**Tabela 5.3 - Financiamentos Habitacionais CEF 2004 - Região e Modalidade – R\$**

| Regiões / Fontes | Valores correntes x 1000 |         |         |         |        |         | Total Geral |
|------------------|--------------------------|---------|---------|---------|--------|---------|-------------|
|                  | FGTS                     | FAR     | PSH     | OGU     | FAT    | CAIXA   |             |
| Centro-oeste     | 196.183                  | 101.626 | 22.184  | 46.813  | 11.323 | 131.547 | 509.676     |
| Norte            | 44.201                   | 23.150  | 29.318  | 53.173  | 2.553  | 21.180  | 173.575     |
| Nordeste         | 291.173                  | 245.198 | 15.733  | 379.188 | 3.878  | 89.556  | 1.024.726   |
| Sudeste          | 1.681.796                | 374.646 | 65.041  | 213.043 | 29.956 | 435.356 | 2.799.838   |
| Sul              | 501.688                  | 124.959 | 61.907  | 48.581  | 20.088 | 280.650 | 1.037.873   |
| Total Fonte      | 2.715.041                | 869.579 | 194.183 | 740.798 | 67.798 | 958.289 | 5.545.688   |
| % Total Geral    | 48,96%                   | 15,68%  | 3,50%   | 13,36%  | 1,22%  | 17,28%  | 100,00%     |

| % sobre total fonte |         | Valores correntes |         |         |         |         |             |
|---------------------|---------|-------------------|---------|---------|---------|---------|-------------|
| Regiões / Fontes    | FGTS    | FAR               | PSH     | OGU     | FAT     | CAIXA   | Total Geral |
| Centro-oeste        | 7,23%   | 11,69%            | 11,42%  | 6,32%   | 16,70%  | 13,73%  | 9,19%       |
| Norte               | 1,63%   | 2,66%             | 15,10%  | 7,18%   | 3,77%   | 2,21%   | 3,13%       |
| Nordeste            | 10,72%  | 28,20%            | 8,10%   | 51,19%  | 5,72%   | 9,35%   | 18,48%      |
| Sudeste             | 61,94%  | 43,08%            | 33,49%  | 28,76%  | 44,18%  | 45,43%  | 50,49%      |
| Sul                 | 18,48%  | 14,37%            | 31,88%  | 6,56%   | 29,63%  | 29,29%  | 18,71%      |
| Total Fonte         | 100,00% | 100,00%           | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00%     |

Fonte Rezende 2005

É interessante ainda notar que ocorreu uma queda expressiva nos montantes investidos pelo FAT-Habitação entre 2003 e 2004. Recentemente, a CEF informou que suspenderia os financiamentos habitacionais com esta fonte em

função da falta de competitividade, devido aos juros elevados, com o acirramento recente da concorrência imobiliária. (Folha On Line Dinheiro - 18/1/2006).

Esta tabela indica também que os recursos do Orçamento Geral da União, apesar de bem mais elevados do que no governo FHC, ainda ocupam espaço modesto no total dos investimentos.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(ABECIP) Associação Brasileira de Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança: *"História e Perspectivas do Crédito Imobiliário"*. Abecip. São Paulo. Agosto de 2003.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares: Federalismo e Políticas Sociais. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs): *Federalismo no Brasil: Descentralização e Políticas Sociais*. Fundap. pp. 13-40 – São Paulo. 1996.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva: Uma Contribuição Para fazermos Avaliações Menos Ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo, v. 1, p. 7-224, 2001.

ARRETCHE, Marta & RODRIGUEZ, Vicente: Política Habitacional e Descentralização no Brasil: a desarticulação de um modelo. In: Marta T. S. Arretche; Vicente Rodriguez. (Org.). *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. São Paulo/Brasília, v. 1, p. 61-88, 1999.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva: Política Habitacional Entre 1986 e 1994 in Rodriguez, Vicente & Arretche, Marta: *Federalismo no Brasil: Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo*. Edições Fundap. São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_: Desarticulação do BNH e autonomização da Política Habitacional in Affonso, Rui & Silva, Pedro (Org.) *Federalismo no Brasil: Descentralização e Políticas Sociais*, Edições Fundap. v. p 13-66, São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_: *Estado e Mercado na Provisão Habitacional: Três Modelos de Política*. Dissertação de Mestrado defendida no IE, Unicamp, Campinas, 1990.

AURELIANO, Liana & DRAIBE, Sônia Miriam: A especificidade do welfare state brasileiro. In Projeto: *A política social em tempos de crise: Articulação institucional*

e descentralização. Volume I – Reflexões sobre a Crise. Capítulo III, p. 86-137. Brasília. 1989.

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

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

\_\_\_\_\_: A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: Ribeiro, Luiz & Azevedo Sérgio (Org.) *A Crise da moradia nas grandes cidades: a questão da habitação à reforma urbana*, UFRJ, Rio de Janeiro. 1996.

BACHA, Edmar. O Plano Real: Uma Avaliação. In: O Brasil Pós Real: *A Política Econômica Em Debate*. Unicamp. Instituto de Economia. Campinas. 1998.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello e ALMEIDA, Júlio Gomes: *Depois da Queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 2002.

BOLAFFI, Gabriel & CHERKEZIAN, Henry: “Os caminhos do mal-estar social: Habitação e urbanismo no Brasil”, in *Revista Novos Estudos*, Nº 50, CEBRAP, Março, 1998

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_.: BNH: Bode Expiatório. In: *Revista Novos Estudos*, nº 13. p. 45-55. Cebrap. São Paulo. Outubro 1985.

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

BULGARELLI, Waldírio: *As Cooperativas e o Plano Nacional de Habitação*. Livraria Editora Pioneira. São Paulo, 1966.

(CEF) Caixa Econômica Federal: *Relatório de Gestão do Agente Operador FGTS - 2000*. Distrito Federal. 2001. [www.cef.gov.br](http://www.cef.gov.br). Acesso em 10/10/2005.

(CEF) Caixa Econômica Federal: *Relatório de Gestão do Agente Operador FGTS - 2001*. Distrito Federal. 2002. [www.cef.gov.br](http://www.cef.gov.br). Acesso em 10/10/2005.

(CEF) Caixa Econômica Federal: *Relatório de Gestão do Agente Operador FGTS - 2002*. Distrito Federal. 2003 [www.cef.gov.br](http://www.cef.gov.br). Acesso em 10/10/2005.

(CEF) Caixa Econômica Federal: *Relatório de Gestão do Agente Operador FGTS - 2003*. Distrito Federal. 2004. [www.cef.gov.br](http://www.cef.gov.br). Acesso em 10/10/2005.

CARDOSO, Adauto & RIBEIRO, Luiz: *Municipalização das Políticas Habitacionais: Uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*, Relatório Final, IPPUR/UFRJ-FASE.

CARDOSO, Adauto: Política Habitacional: a Descentralização Perversa, In: *Cadernos IPPUR. Planejamento e Território – Ensaaios sobre a desigualdade 2002-1 - 2002-1*. p. 105 a 122. UFRJ e DP & A Editora. Rio de Janeiro. 2002.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em Crise: a Economia no Último Quarto do Século XX*. Editora Unesp. São Paulo. 2002.

CGFAT – Coordenação Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador: *Relatório de Gestão da Unidade Gestora – 2002, 2003 e 2004*. Brasília. 2003 em [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br). Acesso em Setembro de 2005.

CMN – Conselho Monetário Nacional: *Resolução 2.461* – Redefine regras para o contingenciamento do crédito ao setor público e estabelece limites para realização das operações. Distrito Federal. 9/12/1997. [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br). Acesso em 25/9/2005.

CMN – Conselho Monetário Nacional: *Resolução 2.521* – Redefine regras e limites para o contingenciamento do crédito ao setor público, mediante nova redação ao art. 4º e acréscimo de art. 8º à resolução nº 2.461, de 26/12/1997. Distrito Federal. 7/7/1998. [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br). Acesso em 25/9/2005.

CMN – Conselho Monetário Nacional: *Resolução 2.653* – Consolida e redefine regras para o contingenciamento de crédito ao setor público. Distrito Federal. 22/09/1999. [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br). Acesso em 25/9/2005

CMN – Conselho Monetário Nacional: *Resolução 2.668* – Altera a Resolução nº 2.653, de 1999, que estabelece as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público. Distrito Federal. [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br). 25/11/1999. Acesso em 25/9/2005.

DE PAULA, Caco: “Políticas Urbanas”. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (orgs): *A Era FHC: um balanço*. Cultura Editores Associados. São Paulo. 2002.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicos. <http://www.dieese.org.br/esp/cartilhas.html>. *Mercado de Trabalho, As negociações coletivas no Brasil, Os rendimentos do Trabalho no Brasil*. 2001. Acesso em 28/8/2006.

DRAIBE, Sônia Miriam: A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social. Tempo Social. *Revista de Sociologia da USP*. Vol. 15, nº 2, nov. São Paulo. 2003.

\_\_\_\_\_: Brasil 1980 -2000: *Proteção e Insegurança Sociais em Tempos Difíceis*. Preparado para Taller Inter Regional “Protección Social em uma Era Insegura: Um Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas em Respuestas a la Globalización”. Santiago, Chile, 2002. mimeo.

\_\_\_\_\_: As Políticas do Regime Militar Brasileiro: 1964/1984 – In: Soares, Gláucio Dillon & D’Araújo, Maria Celina (orgs.) *21 Anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas*, p. 271–309. Editora da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 1994.

DRAIBE, Sônia Miriam; CASTRO, Maria Helena Guimarães e AZEREDO, Beatriz: O Sistema de Proteção Social no Brasil. Projeto: *Social Policies for the Urban Poor In: Southern Latin America (Welfare Reforms in a Democratic Contest)*. Mimeo. Dezembro de 1991.

FAGNANI, Eduardo; BRAGA, José Carlos e SILVA, Pedro Luís Barros: "Recessão e Financiamento das Políticas Habitacionais" In: *Revista de Administração Pública*. 23, p.135-174. Rio de Janeiro. 1989.

FAGNANI, Eduardo: "*Política Social no Brasil (1964-2002) – Entre a cidadania e a caridade*". Tese de doutorado defendida no Instituto de Economia da Unicamp. Campinas. 2005.

\_\_\_\_\_: "Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998". *Revista Economia e Sociedade*. Campinas, (13): 155-178.1999.

\_\_\_\_\_: Política Social e Pactos Conservadores no Brasil - 1964-1992. In: *Cadernos Fundap nº 21 "Desafios da Gestão Pública Paulista"*, p. 59-102, 1996.

FAJNZYLBBER, F. *La industrialización trunca de América Latina*. Centro de Economia Transnacional. Editorial Nueva Imagem. México. DF. 1983.

FGV Consult: *Por dentro do déficit habitacional brasileiro – Evolução de estimativas recentes*. Mimeo, São Paulo, 2005. [www.sinduscon.com.br](http://www.sinduscon.com.br). Acesso em 28/2/2006.

Fundação João Pinheiro: *Déficit Habitacional no Brasil 2000*. Belo Horizonte, 2001.

(Fecamp) - Fundação Economia de Campinas: Projeto - A questão habitacional e a Política de Intervenção Pública no Estado de São Paulo – Diagnósticos e Alternativas – *SubProjeto I – Política Federal de Habitação: Transformações Institucionais*, Financiamento, Gasto e Produção de Moradia nos anos 1990. Mimeo. 2003.

GÁSPARI, Élio: *A Ditadura Envergonhada: As ilusões Armadas*. Editora Companhia da Letras. São Paulo. 2002.

GOUGH, Ian: Social Policy and Economic Policy, In: *The Student's Companion to Social Policy*. Blackwell Publishers. 1998. Massachussetts. USA.

GUIMARÃES, Cláudia Maria Cavalcanti de Barros: *1964: Estado e Economia – a nova relação*. Tese de Doutorado defendida no IE da Unicamp. Mimeo. 1990.

HERMANN, Jennifer: Sistematização do Debate sobre Desenvolvimento e Estabilidade. *Painel Desenvolvimento e Estabilidade*. Brasília, 2004. [www.bneds.gov.br](http://www.bneds.gov.br). Acesso em 21/5/2006

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

IGLESIAS, Francisco: *Trajatória Política do Brasil*. Companhia das Letras. São Paulo. 1993.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas: *Análise evolução e dinâmica do Gasto Social Federal 1995-2001* – mimeo. Dezembro de 2002

LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (orgs.): *A Era FHC: um balanço*. Culturas Editoras Associadas. São Paulo. 2001.

MELO, Marcus André: Políticas públicas urbanas para a nova década: uma agenda de questões In: Castro, Ana (org.) *Desenvolvimento em Debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro II*, Muad, BNDES, V. 3, 2002.

\_\_\_\_\_: Interesses, Atores e construção histórica da Agenda Social do Estado no Brasil 1930-1990. *Trabalho apresentado no Seminário Temático Planejamento, Pobreza Urbana e Representação Política*. Rio de Janeiro. 1989.

MONTALI, Lília: Família e Trabalho na Reestruturação Produtiva: ausência de políticas de emprego e deterioração das condições de vida. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 15 nº 42. São Paulo, fev. 2000.

MORAIS, Maria da Piedade: *Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil*. Mimeo. 2001.

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego (Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - Spoad): *Relatório de Gestão Fundo de Amparo ao Trabalhador 2002*. Brasília, fevereiro de 2003.

MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento/Sepur – Secretaria de Política Urbana: *Política Nacional de Habitação*. Brasília, DF, julho/1996. Mimeo.

NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas: *Evolução da Política e Produção Habitacional Pública na Rede Urbana do Estado de São Paulo*. Setembro de 2004. Mimeo.

PINHEIRO, Armando Castelar, GIAMBIAGI, Fábio e GOSTKORZEWICZ, Joana: O Desempenho Macroeconômico do Brasil nos Anos 90. Brasília. 2001. In: [www.bndes.org.br](http://www.bndes.org.br).

POCHMAN, Márcio (org.): *Mapa da Exclusão Social no Brasil*. Volume 2. Cortez Editora. São Paulo. 2003.

PR [a] – Presidência da República: *Uma Estratégia de Desenvolvimento Social*. Brasília, DF, 1996. <http://www.planalto.gov.br>.

PR [b] – Presidência da República: *Brasil – 1994-2002, A Era do Real*. 2003.

PR [c] – Presidência da República: *Lei 9.514 de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.

REZENDE, Teotônio Costa: *As Perspectivas para a Indústria da Construção Civil em 2005*. Brasília, 2005. Mimeo.

RIBEIRO, Luiz & Azevedo, Sérgio: A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses In: Ribeiro, Luiz & Azevedo Sérgio (org.) *A Crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*, UFRJ, Rio de Janeiro, 1997.

SANTOS, Cláudio Hamilton M: *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para Discussão. IPEA. Brasília, julho de 1999. [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

SILVA, Adroaldo Moura. *Intermediação Financeira no Brasil: Origens, Estrutura e Problemas*. Maio, 1979, Mimeo.

TAPIA, Jorge Ruben Bitton: *A Trajetória da Política de Informática Brasileira (1977-1991) – Atores, Instituições e Estratégias*. Editora papyrus e Editora da Unicamp. Campinas. 1995

(TCU) Tribunal de Contas da União (TCU): *Relatório de Avaliação de Programa – Programa Morar Melhor*. Brasília. 2003. Mimeo. [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

Periódicos

Jornal Folha de S.Paulo.

Base de Dados

CEF – Caixa Econômica Federal – Fonte primária de dados, Brasília, 2002.

### **Fontes eletrônicas**

Caixa Econômica Federal - [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)

Ministério das Cidades: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

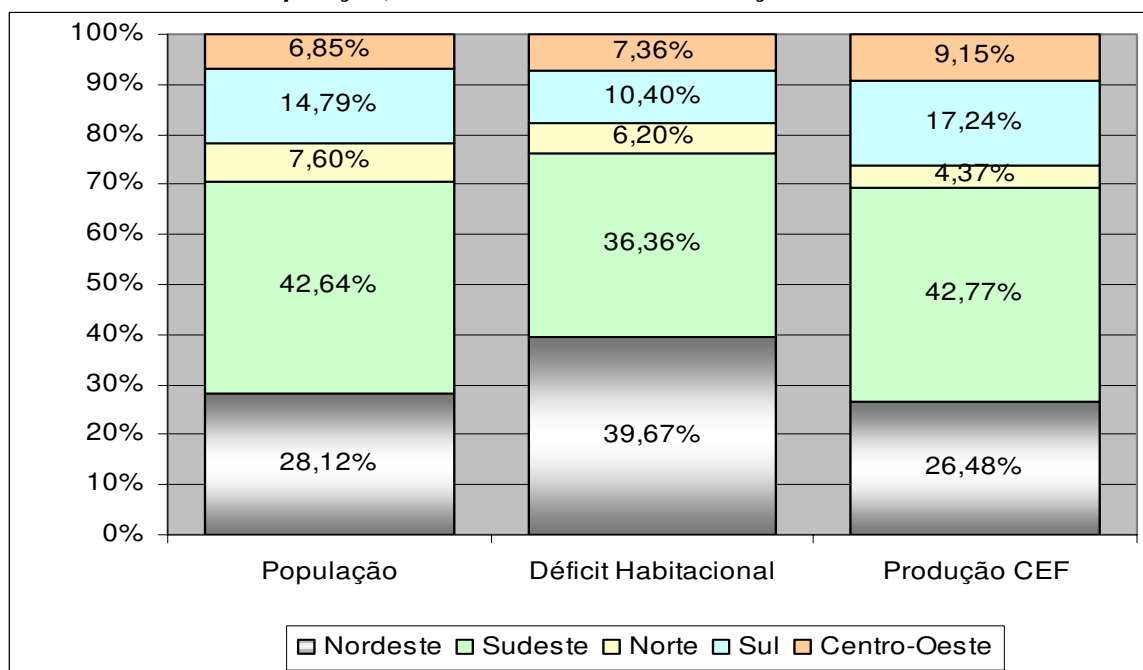
## Anexo 1

### Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA - Fonte IBGE Dezembro de 1995- Base 100

| Ao Mês        |             | Deflator |               |
|---------------|-------------|----------|---------------|
| <b>dez/95</b> | <b>1,56</b> | 101,56   | <b>1,6202</b> |
| jan/96        | 1,34        | 101,34   | 1,6177        |
| fev/96        | 1,03        | 102,38   | 1,6012        |
| mar/96        | 0,35        | 102,74   | 1,5956        |
| abr/96        | 1,26        | 104,04   | 1,5758        |
| mai/96        | 1,22        | 105,31   | 1,5568        |
| jun/96        | 1,19        | 106,56   | 1,5385        |
| jul/96        | 1,11        | 107,74   | 1,5216        |
| ago/96        | 0,44        | 108,22   | 1,5149        |
| set/96        | 0,15        | 108,38   | 1,5127        |
| out/96        | 0,30        | 108,70   | 1,5081        |
| nov/96        | 0,32        | 109,05   | 1,5033        |
| dez/96        | 0,47        | 109,56   | 1,4963        |
| jan/97        | 1,18        | 110,86   | 1,4788        |
| fev/97        | 0,50        | 111,41   | 1,4715        |
| mar/97        | 0,51        | 111,98   | 1,4640        |
| abr/97        | 0,88        | 112,96   | 1,4512        |
| mai/97        | 0,41        | 113,43   | 1,4453        |
| jun/97        | 0,54        | 114,04   | 1,4376        |
| jul/97        | 0,22        | 114,29   | 1,4344        |
| ago/97        | (0,02)      | 114,27   | 1,4347        |
| set/97        | 0,06        | 114,34   | 1,4338        |
| out/97        | 0,23        | 114,60   | 1,4305        |
| nov/97        | 0,17        | 114,79   | 1,4281        |
| dez/97        | 0,43        | 115,29   | 1,4220        |
| jan/98        | 0,71        | 116,11   | 1,4120        |
| fev/98        | 0,46        | 116,64   | 1,4055        |
| mar/98        | 0,34        | 117,04   | 1,4007        |
| abr/98        | 0,24        | 117,32   | 1,3974        |
| mai/98        | 0,50        | 117,90   | 1,3904        |
| jun/98        | 0,02        | 117,93   | 1,3902        |
| jul/98        | (0,12)      | 117,79   | 1,3918        |
| ago/98        | (0,51)      | 117,19   | 1,3990        |
| set/98        | (0,22)      | 116,93   | 1,4020        |
| out/98        | 0,02        | 116,95   | 1,4018        |
| nov/98        | (0,12)      | 116,81   | 1,4034        |
| dez/98        | 0,33        | 117,20   | 1,3988        |

|        |      |        |        |
|--------|------|--------|--------|
| jan/99 | 0,70 | 118,02 | 1,3891 |
| fev/99 | 1,05 | 119,26 | 1,3747 |
| mar/99 | 1,10 | 120,57 | 1,3597 |
| abr/99 | 0,56 | 121,24 | 1,3521 |
| mai/99 | 0,30 | 121,61 | 1,3481 |
| jun/99 | 0,19 | 121,84 | 1,3455 |
| jul/99 | 1,09 | 123,17 | 1,3310 |
| ago/99 | 0,56 | 123,86 | 1,3236 |
| set/99 | 0,31 | 124,24 | 1,3195 |
| out/99 | 1,19 | 125,72 | 1,3040 |
| nov/99 | 0,95 | 126,91 | 1,2917 |
| dez/99 | 0,60 | 127,67 | 1,2840 |
| jan/00 | 0,62 | 128,47 | 1,2761 |
| fev/00 | 0,13 | 128,63 | 1,2745 |
| mar/00 | 0,22 | 128,92 | 1,2717 |
| abr/00 | 0,42 | 129,46 | 1,2664 |
| mai/00 | 0,01 | 129,47 | 1,2662 |
| jun/00 | 0,23 | 129,77 | 1,2633 |
| jul/00 | 1,61 | 131,86 | 1,2433 |
| ago/00 | 1,31 | 133,58 | 1,2272 |
| set/00 | 0,23 | 133,89 | 1,2244 |
| out/00 | 0,14 | 134,08 | 1,2227 |
| nov/00 | 0,32 | 134,51 | 1,2188 |
| dez/00 | 0,59 | 135,30 | 1,2117 |
| jan/01 | 0,57 | 136,07 | 1,2048 |
| fev/01 | 0,46 | 136,70 | 1,1993 |
| mar/01 | 0,38 | 137,22 | 1,1947 |
| abr/01 | 0,58 | 138,01 | 1,1878 |
| mai/01 | 0,41 | 138,58 | 1,1830 |
| jun/01 | 0,52 | 139,30 | 1,1769 |
| jul/01 | 1,33 | 141,15 | 1,1614 |
| ago/01 | 0,70 | 142,14 | 1,1533 |
| set/01 | 0,28 | 142,54 | 1,1501 |
| out/01 | 0,83 | 143,72 | 1,1407 |
| nov/01 | 0,71 | 144,74 | 1,1326 |
| dez/01 | 0,65 | 145,68 | 1,1253 |
| jan/02 | 0,52 | 146,44 | 1,1195 |
| fev/02 | 0,36 | 146,97 | 1,1155 |
| mar/02 | 0,60 | 147,85 | 1,1088 |
| abr/02 | 0,80 | 149,03 | 1,1000 |
| mai/02 | 0,21 | 149,35 | 1,0977 |
| jun/02 | 0,42 | 149,97 | 1,0931 |
| jul/02 | 1,19 | 151,76 | 1,0803 |
| ago/02 | 0,65 | 152,74 | 1,0733 |
| set/02 | 0,72 | 153,84 | 1,0656 |
| out/02 | 1,31 | 155,86 | 1,0518 |
| nov/02 | 3,02 | 160,57 | 1,0210 |
| dez/02 | 2,10 | 163,94 | 1,0000 |

**Anexo 2- Gráfico - População, Déficit Habitacional e Produção da CEF 1995/2002**



FONTES: POPULAÇÃO - CENSO DE 2000 - DÉFICIT HABITACIONAL - FJP - PRODUÇÃO DA CEF: GECON