



---

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

Monografia

**Programa Minha Casa Minha Vida: Análise e Crítica dos  
Resultados Nacionais e da Região Metropolitana de Campinas**

Campinas  
2012

**JULIANA CERVELATI**

**Programa Minha Casa Minha Vida: Análise e Crítica dos  
Resultados Nacionais e da Região Metropolitana de Campinas**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação da Profa. Msc. Beatriz Tamasso Miotto.

Campinas  
2012

CERVELATI, Juliana. Programa Minha Casa Minha Vida: Análise e Crítica dos Resultados Nacionais e da Região Metropolitana de Campinas. 2012. 79 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

## RESUMO

A desigualdade é característica importante da sociedade brasileira e, dentre outros problemas, a questão habitacional é uma das mais importantes para o país. Desde a década de 1930 o Estado se preocupa com a questão e busca soluções para amenizá-la. Este esforço se mostra com maior ênfase a partir do Governo Militar com o BNH. Apesar de ter viabilizado a aquisição da casa própria para milhões de famílias, este modelo se esgotou e foi substituído por diversas alternativas com pouco ou nenhum sucesso.

Durante o Governo Lula, houve melhora na distribuição de renda e na economia como um todo e também na política habitacional. Nesta área foram apresentadas novas propostas com o intuito de resolver o problema habitacional, contudo se mantiveram diversas características de épocas anteriores. O Programa Minha Casa Minha Vida surge como medida emergencial durante a crise econômica mundial de 2008, com o intuito de servir como política anticíclica e também buscando resolver, de alguma forma, o problema habitacional. Porém, o aumento substancial do crédito e subsídios, bem como a falta de planejamento urbano, fez com que a valorização imobiliária e a segregação urbana se intensificassem. Apesar de alguns avanços, o programa do governo não tem sido plenamente capaz de suprir o déficit habitacional e dar melhores condições de vida nas cidades.

Palavras-Chaves: Políticas Habitacionais; Mercado Imobiliário; Urbanização; Programa Minha Casa Minha Vida.

## ABSTRACT

Inequity is an important characteristic of Brazilian society and, among other problems, the housing issue is one of the most important for country. Since the 1930 decade the State is concerned with the question and seeks for solutions to mitigate it. This effort is shown with greater emphasis from the Military Government with the BNH. Despite having enabled the home ownership for millions of families, this model has exhausted and was replaced by various alternatives with little or no success.

During the Lula administration, there was an improvement in income distribution and the economy as a whole and also in housing policy. In this area there were new proposals in order to solve the housing problem, but remained several characteristics from previous times. The 'Minha Casa Minha Vida' Program arises as an emergency measure during the global economic crisis of 2008, in order to serve as a countercyclical policy, and also seeking to resolve, somehow, the housing problem. However, the substantial increase credit and subsidies, and the lack of urban planning, has made the real estate valuation and urban segregation be intensified. Despite some progress, the government program has not been able to fully meet the housing deficit and provide better living conditions in cities.

Keywords: Housing Policy; Real Estate Market; Urbanization; 'Minha Casa Minha Vida' Program.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Unidades Financiadas entre 2002 e 2011 – CAIXA .....	42
<b>Gráfico 2</b> – Unidades Financiadas entre 2002 e 2008 – SBPE .....	43
<b>Gráfico 3.1</b> – Valor de Financiamento Total .....	54
<b>Gráfico 3.2</b> – Número de Unidades Financiadas .....	54
<b>Gráfico 4</b> – PMCMV – Contratações Efetivas – Quantidade.....	55
<b>Gráfico 5</b> – PMCMV – Contratações Efetivas – Valores.....	56
<b>Gráfico 6.1</b> – PMCMV – Quantidade de Imóveis Financiados.....	57
<b>Gráfico 6.2</b> – PMCMV – Valor Total (Financiamento+Subsídios) .....	57
<b>Gráfico 7.1</b> – PMCMV – Quantidade de Imóveis por Região .....	58
<b>Gráfico 7.2</b> – PMCMV – Valores (Financiamento+Subsídios) por Região.....	58
<b>Gráfico 8</b> – PMCMV – Quantidade por Faixa de Renda e Região .....	60
<b>Gráfico 9</b> – Distribuição da População – RMC .....	63
<b>Gráfico 10</b> – Grau de Urbanização – RMC .....	63
<b>Gráfico 11</b> – PMCMV – UH por Empreendimento e Faixa de Renda .....	66

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – SFH/BNH: Número de financiamentos habitacionais concedidos entre 1964 e julho de 1986 .....	28
<b>Quadro 2</b> – SFH / BNH: Unidades Habitacionais Financiadas - 1970 a 1986 .....	28
<b>Quadro 3</b> – Déficit Habitacional por Região – Valores Absolutos - 2008.....	45
<b>Quadro 4</b> – Percentual do Déficit Habitacional por Faixa de Renda e Região – 2008 .....	45
<b>Quadro 5</b> – PMCMV – Quantidade de Imóveis Financiados por Faixa de Renda/Região .....	60
<b>Quadro 6</b> – PMCMV – Empreendimentos contratados ou em fase de contratação por cidade e faixa de renda – RMC.....	65
<b>Quadro 7</b> – PMCMV – Unidades Contratadas por Linha de Crédito e Faixa de Renda – Região de Campinas .....	66
<b>Quadro 8</b> – PMCMV – Quantidade e Valores Mensais (R\$) – 04/2009 a 08/2012.....	76
<b>Quadro 9</b> – Quantidade de Imóveis Financiados pela CAIXA p/ Modalidade – 2002 a 2012 ...	77
<b>Quadro 10</b> – PMCMV – Quantidade e Valores Totais (R\$) p/ Faixa de Renda – 2009 a 2012 .	77
<b>Quadro 11</b> – PMCMV – Quantidade e Valores Totais (R\$) p/ Linha de Crédito – 2009 a 20...	77
<b>Quadro 12</b> – PMCMV – Quantidade por Linha de Crédito e Faixa de Renda – 2009 a 2012....	77
<b>Quadro 13</b> – PMCMV – Quantidade e Valores Totais (R\$) por UF – 2009 a 2012.....	78
<b>Quadro 14</b> – PMCMV – Valores Totais por Faixa de Renda e Região – 2009 a 2012 .....	78
<b>Quadro 15</b> – PMCMV – Quantidade por Faixa de Renda e UF – 2009 a 2012.....	79

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO E PRINCIPAIS QUESTÕES TEÓRICAS .....</b>	<b>01</b>
Introdução.....	01
Principais Questões Teóricas.....	07
<b>CAPÍTULO 1 – HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL .....</b>	<b>17</b>
1.1 De 1930 a 1964 – Os IAPs, a Fundação Casa Popular e a Lei do Inquilinato .....	19
1.2 Banco Nacional da Habitação.....	24
1.3 Período de 1986 à 2003 – Governos Sarney, Collor, Itamar e FHC .....	31
<b>CAPÍTULO 2 – PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E SEUS RESULTADOS..</b>	<b>39</b>
2.1 O Governo Lula .....	39
2.2 O Déficit Habitacional em 2008.....	44
2.3 O papel da Caixa Econômica Federal na execução do Programa .....	47
2.4 O Programa Minha Casa Minha Vida .....	48
2.5 Resultados nacionais ... ..	53
2.6 Resultados para a Região Metropolitana de Campinas .....	61
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>69</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>73</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>76</b>



# INTRODUÇÃO E PRINCIPAIS QUESTÕES TEÓRICAS

## Introdução

O Brasil é um país com muitos problemas sociais devido às características subdesenvolvidas de sua formação histórica e de seu desenvolvimento econômico. Dentre estes podemos citar o desemprego, a educação e saúde precárias, desigualdade social, etc. Entre estas está também a questão da habitação, uma vez que grande parte da população não tem acesso à moradia digna. Este problema foi historicamente agravado pelas questões supracitadas e, em especial pelo histórico da apropriação da terra. Como aponta Tavares (1997) uma das características da formação das oligarquias no Brasil sempre foi a apropriação privada do território, se valendo da especulação e da renda da terra para manter o controle, tanto político quanto econômico. Além disso, a questão abrange diversas peculiaridades que devem ser levadas em conta na análise e na formulação de políticas públicas. Dentre elas podemos citar o alto preço da moradia em relação à renda do trabalhador, a necessidade de acumulação prévia de capital e de financiamento tanto à produção habitacional quanto à compra e também a vinculação da moradia à terra.

A preocupação governamental com os problemas sociais se torna mais ativa a partir da década de 1930. No entanto, especificamente no caso da habitação, ela só ganha certo vulto em meados dos anos 1940. Nas décadas seguintes, com a aceleração dos processos de urbanização e industrialização, tanto a desigualdade socioeconômica quanto as disputas pela apropriação da terra se agravam e, com isso, o problema da habitação se evidencia. Neste contexto, o governo militar demonstra preocupação maior com a questão da moradia, contudo – com o intuito de legitimar-se social e politicamente – acaba atendendo mais aos interesses da classe média do que aos da população de baixa renda. Bolaffi (1979) nos mostra que o BNH apresentou um problema real, mas o resolveu de forma distorcida, transferindo fundos públicos para agentes privados e não resolvendo de fato o problema da moradia para a população de baixa renda.

Somente com a virada do século e, após um longo período de desmonte do Estado brasileiro iniciado com a crise da dívida, é que as políticas sociais voltam a avançar no Brasil. Isso se reflete também na questão urbana quando, em 2001, é aprovado o Estatuto das Cidades e

criado o Ministério das Cidades, em 2003. Mas, é apenas em 2009, diante das temidas conseqüências da crise econômica mundial, que o governo lança o Programa Minha Casa, Minha Vida. Assim, seu objetivo de atender a demanda habitacional seguiu a lógica estreita do estímulo à criação de empregos e da ampliação dos investimentos no setor da construção, ou seja, atuou como política anticíclica.

O presente trabalho tem como objetivo central ajudar a responder até que ponto o Programa Minha Casa Minha Vida tem cumprido seu papel como política habitacional, no sentido de sanar o déficit habitacional, principalmente em relação à moradia popular. Isto se deve ao fato de o déficit habitacional estar localizado principalmente na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos (de 0 a R\$ 1.600,00) e nas regiões nordeste e sudeste. Para tal, realizou-se, além de uma revisão teórico-histórica sobre o tema, um levantamento de dados junto à Caixa Econômica Federal, que verificou empiricamente como vem se desenvolvendo o PMCMV. O recorte será dado em dois planos: um de diagnóstico mais geral do panorama Nacional (quantitativo de unidades e desembolsos por região/faixa de renda); e, de forma mais aprofundada, da Região Metropolitana de Campinas (quantidade de imóveis ofertados por faixa de renda e localização dos empreendimentos).

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

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

Para os especuladores imobiliários, (...) essa forma de crescimento da cidade é extremamente lucrativa, uma vez que ocorre um aumento da demanda de terrenos vazios e uma intensa transformação de glebas rurais em urbanas, (...) o que eleva extraordinariamente os preços destas glebas. (BONDUKI, 1979, p.153).

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

Isso se explica pelo fato de que o valor dos imóveis depende dos investimentos públicos disponíveis na região. Agregando em si o valor das benfeitorias disponíveis em seu entorno, como acesso a infraestrutura urbana, escolas, hospitais, coleta de lixo, transporte público, etc. Como afirma Maricato (1997) “o acesso a moradia está ligado ao seu preço, que, por sua vez, depende da sua localização na cidade”, uma vez que “o bem imóvel agrega em si o valor de todas as benfeitorias disponíveis no entorno”. Assim, permitindo a construção de imóveis nas franjas da malha urbana, o governo ainda tem gastos com infraestrutura e estimula a especulação imobiliária.

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

Diversas soluções são apontadas a fim de resolver o problema habitacional sem necessariamente construir imóveis como tem sido feito por todos os governos até hoje. Uma delas é a utilização do Estatuto das Cidades como ferramenta para liberar imóveis vagos para a população. De acordo com Brasil (2011, p. 112), em 2008, os domicílios vagos em condições de serem ocupados somavam 7,2 milhões de unidades. Isso mais do que supre o déficit habitacional do país. Outra alternativa apontada por Gabriel Bolaffi em um trabalho da década de 1970 e

citado por Nascimento (2011, p.5) seria a Bolsa Moradia. Isto é, o governo pagaria uma espécie de aluguel, que seria menos oneroso e atenderia à população sujeita a grande mobilidade espacial. Por este motivo, ao tratar da questão habitacional, deve-se levar em conta a questão da terra, a questão urbana e a luta de classes e interesses envolvidos.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado em 2009, em meio à crise mundial, cujos desdobramentos fizeram com que as construtoras (bem como diversos ramos da indústria e comércio) passassem por grandes dificuldades. Tratava-se também do período eleitoral no qual o então presidente – Lula – tentava emplacar a candidata para sua sucessão. Trata-se de uma política habitacional com a finalidade de, dentro de alguns anos, reduzir o déficit habitacional do país, porém com lógica anti-cíclica visando conter a expansão da crise mundial. Logo após o seu lançamento, o Programa Minha Casa Minha Vida já foi alvo de diversas críticas<sup>1</sup>. Essas críticas serão essenciais para o presente trabalho de monografia.

Em relação à política anti-cíclica, Bolaffi (1979, p.48) afirma que os efeitos multiplicadores da construção civil “são altos no que diz respeito à geração de emprego, e especialmente para a mão de obra pouco qualificada; mas são baixos no estímulo da atividade industrial como um todo”. Por outro lado, o trabalho de Teixeira (2005) aponta que a indústria da construção civil estimula a economia através da geração de empregos, como importante componente da Formação Bruta de Capital Fixo e do produto nacional, além de possuir reduzido coeficiente de importação. Este trabalho (TEIXEIRA, 2005, p. 21-22) também aponta que “a extensa e complexa cadeia produtiva da construção civil exerce forte alavancagem econômica nos setores que lhe servem de fornecedores de insumos”, isto é, tem alto índice de encadeamentos para trás. Além disso, a construção de novas moradias também favorece as indústrias de móveis, eletrodomésticos, itens de decoração, etc. Em contrapartida, Arantes (2009, p.13) destaca que o imóvel para população de baixa renda tem efeito multiplicador menor. Em complemento, convém destacar que apesar de uma atividade com alto índice de geração de emprego, suas condições de trabalho são, em geral, muito precárias, de baixa qualificação e curta duração, sendo o setor com maior rotatividade de mão de obra.

O PMCMV apresentou um diagnóstico restrito em relação à magnitude do déficit habitacional. De acordo com dados apresentados por Nascimento (2011, p.1), foram destinadas

---

<sup>1</sup> Os principais trabalhos que fazem críticas ao PMCMV são: (NASCIMENTO, 2011); (MARICATO, 2009); (MARICATO, 2010); (ARANTES, 2009); (FIX, 2011); (ROLNIK, 2009).

60% das unidades para a faixa de renda acima de 3 salários mínimos, que corresponde a apenas 9,8% do déficit habitacional. Enquanto isso, a faixa de renda mais preocupante (até 3 salários mínimos) receberá apenas 40% dos imóveis. Como aponta Maricato (2009), “o pacote ouviu especialmente os empresários de construção e parte das contradições que apresenta, como a inclusão das faixas de renda situadas entre 7 e 10 salários mínimos, derivam desse fato”.

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

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

Como apontado por Arantes (2009) “o pacote habitacional e sua imensa operação de marketing retomam a “ideologia da casa própria”. A idéia da “casa própria” mexe com o imaginário das pessoas por tratar-se de um bem de alto valor que dificilmente será adquirido com os baixos salários recebidos pela maior parte da população. Assim, a casa própria é uma forma de se amenizar a luta de classes e a opressão dos trabalhadores. E mais, como afirma Arantes (2009, p.6) “ao ser entregue pelo governo, [a casa] aparece como uma dádiva (ou um fetiche)”. Este autor ainda acrescenta que “a casa própria cumpre um papel de amortecedor diante da incompletude dos sistemas de proteção social e da ausência de uma industrialização com pleno emprego e é, por isso, o “sonho número um dos brasileiros””. Apesar disto, a “casa própria” também auferir “estabilidade” e renda extra às famílias, convertendo os gastos com aluguel ou coisas do gênero em propensão ao consumo ou poupança, melhorando – ainda que de forma limitada – a situação das famílias beneficiadas.

Logo, aparentemente, o Governo Lula acerta na formulação de suas políticas, principalmente no Programa Minha Casa, Minha Vida. Porém, ao analisarmos mais a fundo as questões, veremos que há outras possíveis soluções. Logo, o Programa pode ser visto como aquilo que BOLAFFI (1979), ao tratar do BNH, chamou da questão do problema e do falso problema. O problema habitacional de fato existe e é de extrema importância a sua solução, quando se busca amenizar as questões sociais do país.

Contudo o “Minha Casa, Minha Vida” o formula falsamente, não a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes – como já afirmou o sociólogo Gabriel Bolaffi em sua interpretação certa sobre o BNH. Ou seja, o pacote alçou a habitação a um “problema nacional” de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral. (ARANTES, 2009, p.24).

Uma vez que a questão habitacional é de extrema importância num país tão desigual e com graves problemas como o Brasil, o Programa Minha Casa, Minha Vida surge com o intuito de reduzir, de alguma forma, tais desigualdades e permitir melhores condições de vida para a população. Contudo, diante das diversas críticas ao programa, é necessário analisar com cautela os principais aspectos envolvidos em sua formulação e execução. Por este motivo, pretendemos averiguar se o PMCMV está atendendo o que se propôs no sentido de sanar o déficit habitacional (por renda e por região) em âmbito nacional a partir de dados empíricos obtidos junto à Caixa Econômica Federal.

Também será analisada a localização dos imóveis, principalmente os de baixa renda (PAR). Neste item serão apresentados dados da Região Metropolitana de Campinas (RMC), para verificarmos se os imóveis estão sendo construídos nos vazios urbanos (como o previsto no plano nacional de habitação). Ou se, como no período do BNH, estão sendo implantados nas franjas da malha urbana, isto é, em áreas com pouco acesso a infraestrutura e transporte.

## **Principais questões teóricas**

O Brasil é um país subdesenvolvido e isso é um dos motivos para seu caráter heterogêneo. Esta característica aparece em diversos setores. A questão da habitação revela muito desta face heterogênea, uma vez que é permeada pela desigualdade social, pela heterogeneidade na organização do mercado de trabalho e no parque industrial o que também se reflete na organização das cidades brasileiras.

De uma forma geral, o parque industrial brasileiro é formado por empresas de maior densidade tecnológica convivendo com empresas precárias de baixíssima produtividade e, muitas delas, vivendo na informalidade. O mercado de trabalho reflete a mesma desigualdade: verifica-se a existência de trabalhadores empregados em grandes empresas de setores de maior produtividade e lucratividade, que possuem boa representação sindical e aqueles alocados nas atividades de baixos salários – principalmente no terciário atrasado – ou que estão na informalidade sem a devida proteção social. Tudo isso nos permite verificar que no capitalismo brasileiro coexistem setores modernos com setores altamente atrasados e precários, reproduzindo historicamente os padrões gerais do subdesenvolvimento e, em especial, as desigualdades sócio-espaciais entre as regiões e no interior das cidades.

A indústria da construção civil apresenta características semelhantes. O Brasil apresenta um setor imobiliário capitalista convivendo com sistemas precários de construção com a favelização, mutirões, autoconstrução, grave falta de infraestrutura, etc. Isto é, a estrutura de capitais da construção civil é bem complexa, com exemplos de produção semi-artesanal e empresas financeirizadas. Essa desigualdade faz com que o Poder Público tenha maiores preocupações na formulação de políticas públicas do que um país mais igualitário.

Além disso, a moradia apresenta diversas peculiaridades que a difere dos demais itens da “cesta básica” do trabalhador. Entre suas peculiaridades devemos destacar o fato de ser um bem cujo preço é muito alto em proporção à renda corrente das famílias e, por isso, sua aquisição é difícil e depende de poupança prévia ou de financiamento de longo prazo. Isso quer dizer que a moradia é responsável por boa parte do valor de reprodução da força de trabalho. Outro ponto a destacar é o fato de seu período de circulação e de produção ser longo e demandar imobilização de capital por longos períodos. No Brasil, a construção civil apresenta baixos índices de produtividade devido ao atraso tecnológico e, conseqüentemente, à baixa qualificação da força de

trabalho que recebe menores salários e tem altos índices de acidentes de trabalho e rotatividade. Apesar disto, é sabido que o grande capital está presente no setor da construção auferindo altos lucros e se apropriando dos fundos públicos fomentadores das políticas habitacionais desde o período do BNH.

Outra peculiaridade é o fato de que a moradia está obrigatoriamente vinculada à terra na qual é edificada. A terra, por sua vez, é um bem caro, “escasso” e de difícil acesso, cujo mercado é ditado principalmente pela dinâmica da renda fundiária que está atrelada à especulação. No Brasil a terra é um problema histórico, o que torna a questão da habitação ainda mais complicada. Após a década de 1950, houve crescente urbanização no país e, hoje, a maioria da população vive em cidades. Por isso, a questão da terra também está diretamente ligada à questão urbana. Assim, a produção de habitações resulta da atuação de complexa rede de agentes, na qual a terra urbana constitui fator fundamental no preço da mercadoria.

Desde que os trabalhadores foram privados dos meios de produção (principalmente da terra), se viram obrigados a vender a sua força de trabalho em troca de determinada remuneração. Tal remuneração é utilizada para efetuar trocas por aqueles itens necessários para suprir suas necessidades básicas. Dentre essas necessidades básicas temos alimentação, moradia, saúde, dentre outras. Atualmente, a moradia é responsável por grande parte dos gastos dos trabalhadores. Além disso, é um bem tão indispensável quanto a alimentação. Por tratar-se do bem mais caro da cesta do trabalhador, seria do interesse dos empregadores e dos próprios trabalhadores que os aluguéis fossem mais baratos ou então que o setor público se encarregasse de fornecer meios de acesso à moradia aos trabalhadores.

Contudo, o que se verifica é um encarecimento das moradias em virtude de um aumento no preço da terra. Recente artigo publicado na Folha de São Paulo (16/09/2012) aponta que “a disparada dos preços de casas, terrenos e apartamentos nos últimos anos está resultando em valores irrealistas, incompatíveis com os movimentos de oferta e procura do mercado e, portanto, insustentáveis.” O mesmo artigo apontando dados de um estudo recente do IPEA afirma que “os preços [dos imóveis] tiveram alta de 165% na cidade do Rio de Janeiro e de 132% em São Paulo entre janeiro de 2008 e fevereiro deste ano, contra uma inflação de 25% no período”.

Rodrigo Dantas Bastos, em sua dissertação de mestrado, resume esta relação entre o preço de reprodução da força de trabalho e o encarecimento da terra na seguinte passagem:

De modo geral, este processo de encarecimento das cidades descolado da variação salarial tende a tornar o acesso à terra urbanizada cada vez mais difícil para o conjunto da população que depende dos salários (formais e informais) (...). E o problema é que, se o preço dos imóveis aumenta o custo da reprodução da força de trabalho, são os salários que precisam acompanhar este aumento (...). Quando o crescimento da massa salarial permanece menor que o crescimento do custo de reprodução da força de trabalho pode-se falar em depreciação salarial ou em diminuição real dos salários. (BASTOS, 2012, p.84)

Diversas alternativas foram encontradas para se obter o acesso à moradia, dentre elas podemos citar o fenômeno da favelização e da autoconstrução. Esses dois exemplos são formas encontradas pelos trabalhadores para terem acesso a algum tipo de moradia de acordo com os salários que recebem. Contudo, não deixam de ser formas perversas, características do desenvolvimento capitalista dependente, para a redução do valor de reprodução da força de trabalho e ampliação do lucro.

O fenômeno da favelização é comum em diversos países subdesenvolvidos cujo caso mais conhecido é o do México. No Brasil, teve início ainda no final do século XIX quando a população começou a se ampliar e a se mudar para lugares afastados e pouco atrativos ao capital imobiliário da época (morros, áreas alagadas, etc). Isso se ampliou, principalmente nas cidades do Rio de Janeiro e Salvador, como forma de sobrevivência nas cidades para aquelas famílias com baixos rendimentos e pouca ou nenhuma qualificação profissional.

A segunda alternativa encontrada pelos trabalhadores para sobreviverem nas cidades com salários baixos é a autoconstrução. Neste caso, os trabalhadores abrem mão das suas horas de descanso do trabalho para construir suas próprias casas em terrenos próprios ou não. Essa prática se torna comum com o aumento da urbanização e é um processo que leva anos para ser finalizado, uma vez que geralmente a obra é realizada pela família aos finais de semana e feriados. De acordo com Kowarick (1993, p.64) a autoconstrução é uma “magnífica fórmula que o capitalismo dependente deflagrou para rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho, compatibilizando uma alta taxa de acumulação com salários crescentemente deteriorados”. Isto mostra que a autoconstrução nada mais é senão trabalho não pago que reduz o custo da força de trabalho para o capitalista, apesar de ser um bem para a apropriação da família.

Ora, a habitação, bem resultante dessa operação [de autoconstrução], se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja apropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de

trabalho, pois o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. (OLIVEIRA, 2003, p.59).

Cabe ressaltar que, tanto a favelização quanto a autoconstrução, esbarram no problema da irregularidade fundiária. Este fenômeno é comum no Brasil e apontado como o terceiro maior responsável pela inadequação de domicílios (perdendo apenas para infraestrutura de água e esgoto), conforme pesquisa da Fundação João Pinheiro (BRASIL, 2011) que será detalhada mais adiante.

Uma outra discussão de extrema importância que deve ser considerada ao se tratar do problema habitacional é a questão urbana. Neste ponto podemos apontar a relação de dominação do espaço pelo homem e pelas diferentes classes sociais, a questão da valorização e especulação imobiliária e de que forma o Estado pode alterar ou – o que é mais comum – manter a ordem social vigente. O fato do bem imóvel estar fixado em determinado lugar na terra é uma peculiaridade que faz com que a luta de classes se materialize também no espaço. E, em virtude da urbanização, este problema passa a ocorrer principalmente nas cidades e de forma cada vez mais acentuada. Os trabalhadores vêem a cidade como valor de uso, servindo como local para viver, morar, trabalhar e se divertir. Enquanto isso, os capitalistas vêem a cidade como valor de troca, como mercadoria, fonte de lucros e objeto de extração de ganhos (MARICATO, 1997, P.44).

Mesmo em relação ao capital, podemos distinguir duas categorias que vêem a cidade de formas diferentes: o capital em geral e o capital imobiliário. O primeiro é formado pelas indústrias, comércio e serviços financeiros. Estes usam a cidade como local de produção, circulação de mercadorias e realização de lucros. Já o capital imobiliário, diferente do capital em geral, tem a cidade não apenas como local de produção, circulação e realização de lucros, mas também como “objeto” de extração de rendas, lucros e juros. De acordo com Maricato (1997, p.44) “para o capital imobiliário a mercadoria a ser vendida é a própria cidade, isto é, são seus edifícios com suas localizações específicas”. David Harvey, segundo Maricato (1997, p.45) separa o capital imobiliário em duas sub-categorias, os que exploram a cidade para se apropriar da renda e aqueles que obtêm lucro com a produção do espaço.

De qualquer forma, é correto afirmar que existe tensão, seja entre o capital imobiliário e o capital em geral ou entre o capital (em qualquer uma de suas formas) e o trabalho.

No primeiro caso podemos apontar a disputa pelos melhores terrenos dentro da cidade e também o fato mencionado de que o capital em geral quer reduzir o custo com a folha de pagamento enquanto que o capital imobiliário quer ampliar seus lucros/rendas. Já na disputa entre o capital e o trabalho está o fato de os trabalhadores buscarem espaço nas cidades para viver enquanto os capitalistas se apropriam de boa parte do espaço – ou das melhores localizações – para obtenção de rendas/lucros/produção/distribuição. A disputa pelo acesso aos espaços dentro da cidade é uma das causas da valorização imobiliária.

Esta tensão entre capital e trabalho gera o processo conhecido como segregação urbana. A segregação urbana nada mais é do que o processo no qual diferentes classes ou camadas sociais ocupam regiões ou bairros distintos dentro da cidade (VILLAÇA, 2001). Isto ocorre devido ao fato de que a localização dos imóveis no espaço é única, ou seja, é impossível haver dois imóveis com as mesmas características de localização, mesmo estando muito perto. O valor de cada espaço da cidade é determinado pela sua localização devido à formação e desenvolvimento do entorno de cada imóvel e, principalmente, da infraestrutura que o local possui.

O espaço urbano é um produto muito peculiar do trabalho humano. Ele é um produto não intencional resultantes da produção de milhares de valores, por milhares de trabalhadores e milhares de proprietários de meios de produção: edifícios, ruas, redes, praças. O espaço urbano entretanto tem um valor próprio que não se confunde nem com o valor desses produtos nem com sua soma. É o valor da localização. (VILLAÇA, 1997, p.3)

O mesmo autor aponta que “as classes disputam a apropriação diferenciada do próprio produto do trabalho. Quanto mais centrais as localizações maior o seu valor de uso, ou seja melhores condições tem ela de se relacionar com o restante da cidade” (VILLAÇA, 1997, p.4). Assim, o autor afirma que é “através da segregação [que] a classe dominante controla a produção e consumo do espaço urbano, sujeitando-o aos seus interesses” (VILLAÇA, 1997, p.7). Este controle se dá através de três esferas: econômica, política e ideológica.

O controle através da esfera econômica se dá pelo mercado imobiliário, isto é, as classes dominantes determinam as melhores localizações dos imóveis mediante a produção de unidades em determinados locais. Um exemplo citado é o fato de os centros das cidades seguirem a mesma direção da localização das residências da camada de alta renda. Outro exemplo é a mudança dos centros de lugares “antigos” para “novos centros” em metrópoles como São Paulo.

O controle através da esfera política se dá a partir de três movimentos. O primeiro é pelo controle da localização da infraestrutura urbana, principalmente através de sistemas viários. Uma vez que esse tipo de sistema, principalmente voltados para o automóvel, privilegiam os bairros de classe mais alta. O segundo é pela localização do aparelho do Estado que costumam estar próximos aos bairros de classe alta. E, o terceiro, que é pelo controle da legislação de ocupação e uso do solo. A legislação define requisitos desejados e viáveis para a classe dominante e coloca na clandestinidade boa parte das áreas habitadas pelas classes mais baixas.

Por último, o controle ideológico se dá através do discurso das classes dominantes que facilita a dominação e a torna aceitável pelos dominados. Isto é, a ideologia legitima as condições sociais de exploração e dominação e as fazem parecer justas e verdadeiras. (VILLAÇA, 1997, p.7-10)

O movimento de segregação urbana ocorre no Brasil desde o final do século XIX, como anteriormente citado na questão da favelização, que expulsou as famílias de classes mais baixas para aqueles locais não atrativos ao capital imobiliário da época. A partir da década de 1970, este fenômeno começa a ser realizado pelo próprio Estado, através dos inúmeros empreendimentos do BNH voltados para a população de baixa renda, que foram construídos nas franjas da malha urbana, onde os terrenos eram mais baratos. Esse movimento foi se ampliando ao longo dos anos, principalmente na década de 80 e 90, com o aumento da autoconstrução combinado aos anos de crise, redução dos salários e queda nos investimentos públicos em habitação social. Nestes casos as famílias pobres eram expulsas do núcleo das cidades para as periferias com infraestrutura urbana precária. Este tipo de processo acentua a desigualdade e pode aumentar a violência nas cidades.

O Estado favoreceu a segregação urbana durante o período do BNH, uma vez que diversos empreendimentos com foco na população de baixa renda foram construídos em locais afastados da cidade. Como consequência disto, a população mais pobre foi posta a viver em bairros com pouca, ou nenhuma, infraestrutura. Assim, sua locomoção era dificultada e, até os dias atuais, em metrópoles como São Paulo, muitos trabalhadores passam horas dentro dos mais diversos meios de transporte para chegar até o trabalho. Isso gera enorme desgaste físico e mental para a população que depende de transporte público para se deslocar dentro da cidade. Em complemento, cabe destacar que diversos destes bairros sofriam e, alguns ainda sofrem, falta de

abastecimento de água, esgoto, falta de escolas, atendimento de saúde e também de irregularidade fundiária.

Porém, o efeito mais perverso decorrente desta época foi a valorização dos imóveis localizados nos vazios urbanos causados pelo crescimento desordenado das cidades. À medida que determinados terrenos permaneciam ociosos enquanto a infraestrutura urbana era “levada” aos bairros mais afastados, estes tendiam a se valorizar. Isto quer dizer que, as obras públicas de infraestrutura e o crescimento dos bairros mais afastados, permitiam com que vários terrenos vazios tivessem seus valores aumentados, favorecendo assim a especulação imobiliária.

Como produtor e produto da segregação sócio-espacial a especulação fundiária, ou seja, a apropriação e ampliação da renda da terra como frente de valorização capitalista, agravaram os problemas urbanos nacionais. Contudo, este processo vem se intensificando, principalmente nos últimos anos. A financeirização do setor imobiliário, bem como o Programa Minha Casa, Minha Vida tem contribuído sobremaneira para isso.

No Brasil, a financeirização tem início na década de 1990 com a abertura da economia, ajustes estruturais e estabilização da moeda. Ainda nesta década tem início as discussões sobre a financeirização do circuito imobiliário, tendo como modelo o sistema americano. Destas discussões surge a lei 9.514/1997, que institui a garantia alienação fiduciária e o SFI (Sistema de Financiamento Imobiliário), permitindo a negociação de títulos lastreados em crédito imobiliário. Isso permitiu alterações no sistema vigente e, com o crescimento do emprego atrelado ao crescimento econômico, houve expansão do crédito imobiliário e maior interesse do capital estrangeiro no mercado Brasileiro, o que viabilizou por em prática os instrumentos de financeirização.

A financeirização é mais uma forma de intervenção do capital no urbano e no direito à cidade. O capitalismo necessita de crescimento econômico para sustentar a acumulação de capital. Há basicamente duas formas de expansão como maneira de absorver a sobreacumulação. Uma forma é a expansão geográfica através do deslocamento espacial, e a outra é a criação de capital fictício, através do deslocamento temporal (HARVEY, 2006, p.127-162). A produção capitalista da habitação viabiliza essas duas formas. A expansão geográfica através do crescimento da cidade, já é utilizada há muito tempo. Os financiamentos habitacionais também já existem há anos no Brasil. Contudo, o financiamento imobiliário e a financeirização permitem uma expansão ainda maior, já que libera fundos para a concessão de novos financiamentos e

consequentemente permite o aumento da produção do setor imobiliário. Desta forma, segundo Bastos (2012, p.63), O PMCMV “atua no sentido de ampliar as possibilidades para que o ambiente construído nas cidades brasileiras sirva ao mesmo tempo como um dreno para o investimento do excedente de capital e como um pacote de valores de uso que estimulam a produção e a acumulação”.

A financeirização no Brasil ainda é um fenômeno em expansão. De acordo com Maricato (2011, p. 66) “por financeirização entendemos a hegemonia do capital financeiro e sua capacidade de criar capital fictício a partir do mercado imobiliário”<sup>2</sup>. Aqui, o mercado de capitais ainda está iniciando seus procedimentos nas transações secundárias de títulos provenientes de crédito habitacional/imobiliário. Contudo, é claro que houve um movimento de expansão do mercado imobiliário nos anos anteriores à crise econômica mundial de 2008 através da abertura de capital de diversas empresas do setor da construção civil (FIX, 2011) e (SHIMBO, 2010).

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

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

O governo anunciou o pacote habitacional como uma política anti-cíclica que viria gerar empregos no país e reduzir o problema do déficit habitacional no país<sup>3</sup>.

Importante destacar o papel do Estado nesta configuração. A alavancagem do mercado imobiliário no país dependeu em grande parte da intervenção estatal. De março de 2009 a fevereiro de 2011, o MCMV representou um aumento de aproximadamente 57% no crédito

---

<sup>2</sup> Há diversos estudos atuais sobre a questão da financeirização do mercado imobiliário no Brasil, como por exemplo, (FIX, 2011), (ROYER, 2009) e (SHIMBO, 2010).

<sup>3</sup> Convém lembrar que o PMCMV tem quase que, como única finalidade a produção de imóveis novos. Mas acreditamos que o déficit habitacional possa ser resolvido com incentivos também para a aquisição e melhoria de imóveis usados.

habitacional concedido pela Caixa Econômica Federal. Todo este crédito habitacional concedido no âmbito do programa é gerido exclusivamente por uma instituição bancária estatal (a Caixa Econômica Federal) responsável pela gestão dos recursos do FGTS, que adianta a realização do capital para os agentes produtores e os libera da relação de financiamento com os novos adquirentes. Isto tem implicações importantes para os promotores imobiliários, na medida em que fornece garantias sólidas para o investimento privado dos fluxos de capital excedente.

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

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

Contudo, esta prática perdura há muitos anos no país, já que o FGTS é utilizado como *funding* para o financiamento à produção e aquisição de moradias desde o Regime Militar. Lembrando que uma característica peculiar do bem imóvel é a necessidade de financiamento à produção e à aquisição. No primeiro caso, por tratar-se de bem com prazo longo de produção, o

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

O presente trabalho está organizado da seguinte maneira. No Capítulo 1 apresenta um breve histórico da questão habitacional no Brasil no século XX, com foco no período após 1930. Este histórico passa pelas principais políticas habitacionais como os IAPs, Fundação Casa Popular, Banco Nacional da Habitação e também pelo período pós regime militar, até o final do Governo FHC. No Capítulo 2 é retomado o histórico do Governo Lula, em seguida expomos a situação do Déficit Habitacional no país em 2008 e, por último descrevemos o Programa Minha Casa Minha Vida e fazemos uma análise de seus resultados tanto nacionais quanto para a Região Metropolitana de Campinas.

## **CAPÍTULO 1**

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

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

Nesta época, boa parte do capital disponível era aplicada na construção de casas que seriam alugadas para os trabalhadores, principalmente com o crescimento das atividades comerciais, do mercado de trabalho e da urbanização. Porém, em cidades como o Rio de Janeiro, verifica-se também a ampliação dos cortiços, o que demonstra desde então a dificuldade das famílias de baixa renda em encontrar moradias adequadas à sua sobrevivência na cidade. Com a industrialização, que ganha fôlego a partir dos anos 1920, as famílias passaram também a viver em vilas operárias que eram vilas inteiras construídas e mantidas pelos empregadores, com o intuito de reduzir seus gastos com mão de obra além de manter os trabalhadores próximos ao local de trabalho. (FIX, 2011, p.60-73). Porém, devemos ressaltar que estas condições de urbanização e industrialização não foram homogêneas para todo o país e dependeram, em cada região, de condições específicas de seu desenvolvimento.

Em São Paulo, “a criação de um mercado de trabalho e a mercantilização da terra, aliadas ao crescimento das atividades urbanas, criaram as condições para que o complexo da construção civil começasse a se configurar” (FIX, 2011, p.66). Isso se tornou possível, pois o capital cafeeiro, devido às oscilações inerentes a tal atividade, diversificava a aplicação de seus excedentes em diversos investimentos como indústrias nascentes, comércio e também no mercado imobiliário (CANO, 1998, p.40). As aplicações eram basicamente em construções para aluguel, estima-se que, em 1920, 80,8% da população viviam em residências alugadas (FIX, 2011, p.69). Além disso, inexistia “qualquer mecanismo de financiamento para aquisição da casa própria” (BONDUKI, 1994, p.713).

No período que se estende desde a aprovação da Lei de Terras até o final da década de 1920, o que se verifica é a ampliação das cidades e da urbanização em conjunto com a expansão do comércio, indústria e do setor imobiliário (das residências de aluguel aos grandes palacetes). Contudo, a ideologia liberal era dominante, no sentido de deixar que as forças de mercado agissem por si. Desta forma, a intervenção estatal era limitada, não atuava no mercado de aluguel, nem através de políticas de incentivo e amparo àqueles com maiores dificuldades e, muito menos, no planejamento das cidades. Não havia também, um sistema de crédito que viabilizasse a aquisição da moradia, de terrenos ou de materiais para a construção por parte das famílias, mesmo as de renda média.

A preocupação do Estado com a questão da moradia tem início após a Revolução de 1930, com o Governo de Getúlio Vargas. “Trata-se do momento em que o Estado brasileiro passa a intervir tanto no processo de produção como no mercado de aluguel, abandonando a postura de deixar a questão da construção, comercialização, financiamento e locação habitacional às “livres forças do mercado”, que vigorou até então” (BONDUKI, 1994, p.711).

Diversas medidas podem demonstrar este interesse do Governo com a questão habitacional. A criação dos IAP's em 1937 que viabilizou a construção de muitas moradias durante o seu período de existência. A Lei do Inquilinato em 1942 que alterou as regras para o aluguel das moradias também foi responsável por mudanças na estrutura vigente. E, em 1946, a Fundação Casa Popular, foi um órgão público com grandes projetos e que demonstrava claramente as intenções do Estado em promover e incentivar a construção e financiamentos para aquisição de moradias.

Num outro momento, com o Governo Militar, a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) foi responsável por uma alteração significativa na política habitacional. Este banco surge em um cenário de intensificação do crescimento urbano e da indústria no Brasil e representa uma nova forma de tratar a questão habitacional com o direcionamento de fundos especiais que seriam responsáveis pela construção e financiamento de milhões de moradias no seu período de existência.

O fim do BNH foi característico de um outro período histórico do Brasil e fez com que a questão habitacional sofresse uma retração por muitos anos durante o ajuste econômico e a estabilização monetária que viria com o Plano Real. Após este período, alguns projetos voltaram a se desenhar. Contudo, políticas habitacionais de fato só voltam a ser retomadas após 2003 com

o Governo Lula. Diversas mudanças caracterizam este período como a retomada do crescimento econômico, a melhoria na distribuição de renda e também a ampliação do crédito habitacional e o incentivo à produção de moradias, com foco nas famílias de renda mais baixa, são os destaques. Nas seções seguintes serão detalhadas cada uma das fases da política habitacional do Brasil, desde a década de 1930 até o final do Governo FHC.

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

A Crise de 1929 foi responsável pelas mudanças no ideário de muitos economistas e chefes de Estado do mundo todo em relação ao papel ocupado pelo poder público na economia da nação. A principal mudança é a constatação de que a iniciativa privada é incapaz de enfrentar determinados problemas. Sendo necessária, portanto, a intervenção Estatal. Com isso, ao longo dos anos de crise, ocorreram alterações no papel do Estado e daí emergiram as primeiras idéias para o que hoje se conhece como Estado de Bem Estar Social. No Brasil, somado ao cenário mundial, a partir da década de 1930 se inicia a mudança do eixo econômico de primário exportador para industrial. É também a partir do Governo de Getúlio Vargas que se inicia um processo de intervenção do Estado em diversas esferas da vida social do país, inclusive na questão habitacional. Tal intervenção atuava na produção e financiamento habitacional, no fim dos cortiços e também na regulação do setor rentista (aluguel). Bonduki (1998, p.77) aponta que este debate dava “suporte ideológico (...) [para] transferir ao Estado e para os trabalhadores o encargo de mobilizar os recursos e o esforço (...) para enfrentar o problema da moradia popular”. Este autor também aponta que esta ideologia se casava com “um antigo desejo das elites: eliminar os cortiços do centro da cidade e segregar o trabalhador na periferia”.

A ideologia da casa própria também tem início neste período e, somado à busca de legitimação do Estado Novo, outros motivos contribuíram para essa construção como a intenção dos empresários da indústria nascente de baratear a mão de obra, uma vez que os aluguéis eram responsáveis por grande parte dos salários. Para baratear a mão de obra seria necessária a redução dos aluguéis ou a aquisição dos imóveis pelos trabalhadores. Isso ocorre, por um lado, com o intuito de romper com as antigas oligarquias, inclusive com os rentistas. E, por outro, disseminando a idéia de que todo trabalhador tem direito à moradia própria e unifamiliar. Pois isso seria uma forma de compensação pelo seu sacrifício e pelos anos dedicados ao trabalho

árduo. Neste sentido, a nova ideologia sugere que o trabalhador pode ter uma vida digna como as pessoas da elite, desde que se esforce para consegui-la, ou seja, a vida sonhada só depende do seu próprio esforço e dedicação. Assim, a ideologia da casa própria surge com o intuito de reduzir o custo de reprodução da força de trabalho.

Entre as alternativas para viabilizar a construção de imóveis para os trabalhadores, podemos citar duas formas principais, conforme apontado por Bonduki (1998, p.89-97). A primeira através do barateamento dos materiais e/ou de novas técnicas construtivas com custos reduzidos. E, a segunda, através da construção em terrenos mais baratos, porém em áreas mais afastadas da cidade. É aí então que tem início dois fenômenos característicos do Brasil que serão abordados mais adiante neste trabalho, a autoconstrução e a segregação espacial. Contudo, a expansão espacial da cidade só foi possível através da melhoria no sistema de transportes, uma vez que as famílias não sairiam dos cortiços (que ficavam próximos aos locais de trabalho) para viver em locais afastados em condições de se dirigirem ao trabalho.

Em complemento à ruptura com o padrão de moradia e o nascimento de uma nova ideologia, podemos citar três importantes ações governamentais, no período em questão, que apontam para um novo momento na história do país: os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), a Fundação da Casa Popular e a Lei do Inquilinato.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões são criados entre 1933 e 1938 como responsáveis pela gestão dos fundos de aposentadoria dos trabalhadores de setores como marítimos, bancários, comerciários, industriários, estivadores e condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo. Cada IAP era responsável pela administração dos fundos de respectivo setor e todos eram controlados pelo Ministério do Trabalho Indústria e Comércio (MTIC). Os IAPs tinham como finalidade as atividades inerentes aos fundos de aposentadoria e pensão e também eram responsáveis por investimentos em diversos setores da economia como atendimento médico e habitação social. Assim vemos que desde a década de 1930 o principal fundo responsável pelos financiamentos habitacionais provém do trabalho, como parte da mais valia do trabalhador. Mais adiante veremos a importância dos fundos públicos provenientes do trabalho com fonte de recursos para a habitação.

Os recursos dos IAPs eram utilizados na habitação de forma secundária, mais como investimento gerador de rentabilidade para o fundo do que com o cunho de política social. Foi através de um decreto de 1937 que os IAPs ficaram autorizados a criar carteiras prediais,

destinando até metade de suas reservas para o financiamento de construções, além de reduzir a taxa de juros de 8% para 6% e ampliar o prazo de financiamento de 10 para até 25 anos. Essas medidas fizeram com que os financiamentos dos IAPs se tornassem atrativos para os setores de renda mais baixas. Porém, o mesmo decreto favorecia também as classes de renda mais alta, mostrando sua característica contraditória (BONDUKI, 1998, p.104).

Ao longo de toda a sua existência, os IAPs tiveram basicamente 3 linhas de financiamento. O Plano A que previa a “locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos habitacionais adquiridos ou construídos pelos institutos”. O Plano B que fornecia “financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio”. E o Plano C que realizava empréstimos hipotecários a “qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente, no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas” (BONDUKI, 1998, p.104).

Apesar de muitas vezes atender aos associados de classe média ou alta, os Planos A e B tinham um objetivo social. Já o Plano C era voltado para a remuneração das reservas acumuladas. Este último construía prédios com as mais variadas finalidades como edifícios para a classe média, indústrias, comércios, hospitais, asilos, etc. Durante este período os IAPs adquiriram grande quantidade de terrenos em área urbana por todo o país.

Os IAPs não tinham como finalidade principal dar acesso à moradia para a população, contudo foi responsável por grande quantidade de unidades produzidas e financiadas durante sua existência. No entanto, parte da população permanecia excluída do acesso à moradia, uma vez que os IAPs só forneciam empréstimos aos seus associados, isto é, aos trabalhadores formais dos respectivos setores de cada IAP. Apenas o Plano C era permitido a não associados, mas as taxas eram muito altas, logo os trabalhadores informais e mesmo os trabalhadores formais sem representação não tiveram acesso aos benefícios e permaneceram marginalizados e vivendo em cortiços ou favelas. Outra crítica aos IAPs aponta que a aquisição de unidades dependia do clientelismo e apadrinhamento político.

De acordo com dados disponíveis em Bonduki (1998, p.127-131), em 27 anos de existência, os IAPs foram responsáveis pela produção e financiamento de cerca de 124 mil unidades habitacionais (Planos A e B) e mais alguns milhares de apartamentos voltados para a classe média alta. Os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Brasília receberam juntos 71,6% destas unidades (Planos A e B), sendo quase 38,5% no Rio de Janeiro, 20,5% em

São Paulo, 6,7% em Minas Gerais e 5,9% em Brasília. Soma-se a isso que entre 1937 e 1950, 90% dos financiamentos do Plano C foram aplicados em investimentos imobiliários rentáveis no Rio de Janeiro.

Cabe destacar que houve, por parte do Governo Vargas, a intenção de unificar os IAPs no Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) e universalizar o acesso à previdência a toda a população, bem como centralizar as carteiras prediais dos institutos em uma superagência federal de habitação. Essas medidas foram interrompidas com a deposição de Vargas. Contudo, a crise habitacional em 1945 fez com que os candidatos se utilizassem da bandeira da habitação como parte de suas campanhas eleitorais. Assim, após eleito, Dutra criou em 1946 a Fundação Casa Popular. A moradia era uma questão politicamente importante, pois atendia aos interesses da população, dos empresários e da igreja.

Apesar disto, as mudanças do período reduziram a capacidade do Estado de implementar políticas unilaterais. E, uma vez que havia grande oposição à FCP, seu projeto inicial sofreu diversas modificações. Duas modificações no projeto inicial foram determinantes para seu baixo desempenho. A primeira foi a alteração de um artigo que previa a centralização da política habitacional na FCP, inclusive com a suspensão e transferência dos projetos dos IAPs para a FCP. E, a segunda, foi a alteração de outro artigo que previa a criação de um empréstimo compulsório a ser pago por aqueles que adquirissem imóveis com valores superiores a determinado valor ou construíssem em terrenos superiores a 200 m<sup>2</sup>. Este empréstimo era um tipo de taxa que comporia o fundo da FCP. Esta taxa era redistributiva, pois era cobrada dos que possuíam melhores condições de renda e se reverteria em financiamentos aos mais necessitados (BONDUKI, 1998, p.117-118).

Desta forma, com o insucesso da unificação das carteiras dos IAPs e o veto à cobrança da taxa sobre empréstimos, a FCP dispunha de poucos fundos para empréstimos. Seus fundos eram oriundos basicamente de recursos orçamentários e de uma contribuição obrigatória que nem chegou a ser viabilizado, uma vez que sua cobrança dependia dos estados. Cabe citar que, no período entre o fim do estado Novo e a Ditadura Militar, houve a criação e a ampliação de órgãos regionais e estaduais na área de assistência social inclusive vinculados ao problema de habitação popular.

A FCP foi responsável pela construção e financiamento de cerca de 18 mil unidades habitacionais, não chegando a 15% das unidades produzidas pelos Planos A e B dos IAPs.

Entretanto, sua criação foi importante para a história da habitação no país, uma vez que foi a primeira agência voltada especificamente para resolver a questão da habitação. Isso mostra que a burocracia estatal tinha plena noção do problema habitacional e do papel do Estado em resolvê-lo. Contudo, não teve força política suficiente para implementar seus projetos, como o governo militar teria em 1964.

Dessas experiências, conclui-se que, no período, o Estado não se organizou de modo a enfrentar de modo sério e conseqüente o problema habitacional. Agindo de forma fragmentária nas carteiras prediais dos seis Institutos de Aposentadoria, na Fundação Casa Popular, em inúmeros institutos previdenciários de funcionários públicos, em órgão estaduais ou municipais desvinculados de uma política habitacional geral etc., o poder público não deu a devida prioridade à questão da moradia social. (BONDUKI, 1998, p.125)

Por último, trataremos de outra política muito importante para o período em questão: A lei do Inquilinato. O decreto-lei do inquilinato data de 1942 e seus principais pontos foram a regulamentação das relações entre inquilinos e proprietários e o congelamento dos aluguéis. Apesar de parecer simples, estes dois pontos foram de extrema importância e teve grandes conseqüências na produção de moradias.

Essa lei foi importante, pois ainda em 1940, apenas 25% das moradias eram ocupadas por seus proprietários (IBGE, 1940 apud BONDUKI, 1994, p.719). Isto é, a grande maioria dos trabalhadores vivia em residências alugadas. Após 1938 houve um aumento da inflação no país, o que fez com que os aluguéis – dentre outros produtos da cesta do trabalhador – tivessem forte aumento. Contudo, apenas isso não justifica a medida do Governo em congelar os aluguéis. O congelamento dos aluguéis em 1942 fez parte da estratégia do governo de reduzir o custo com a reprodução do trabalhador para viabilizar o crescimento da indústria e também reduzir o investimento rentista em residências para aluguel e romper com a ideologia anterior, como já citado no início desta seção.

Porém, o congelamento dos aluguéis causou uma grave crise habitacional no país, principalmente nas grandes cidades. Os proprietários viram seus rendimentos declinarem e encontraram diversas formas para burlar a lei e aumentar os aluguéis, o principal instrumento foi o despejo. Devido a escassez de imóveis de aluguel tornou-se difícil encontrar moradia compatível com os salários recebidos pelos trabalhadores. Houve aumento no número de despejos, principalmente nos bairros operários das grandes cidades como São Paulo. Isto, somado

ao abandono do mercado habitacional por parte do capital privado foi responsável pela transformação no cenário habitacional. Os trabalhadores despejados se viram obrigados a construir suas próprias residências, em geral, na periferia das cidades ou se dirigirem para favelas e outros empreendimentos informais, na maioria das vezes sem infraestrutura urbana. Outro mecanismo utilizado pelos proprietários de imóveis em terrenos, que estavam sendo cada vez mais valorizados, foi a demolição de residências de aluguel para a construção de conjuntos habitacionais verticalizados, renovando as edificações das grandes cidades brasileiras e expulsando os trabalhadores para longe dos centros urbanos.

## **1.2 Banco Nacional da Habitação**

O Banco Nacional da Habitação foi instituído através da Lei 4.380 de 21/08/1964, como uma das primeiras medidas tomadas pelo governo militar após a tomada do poder. Essa mesma lei criou também o Plano Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Ambos faziam parte da política habitacional do Regime Militar e algumas de suas características permanecem até os dias atuais. O projeto do BNH foi encaminhado à Presidência da República, pelos assessores de Carlos Lacerda, pois se tratava de um de seus projetos como candidato à presidência antes do golpe. A criação de todo o aparato público voltado para a questão da habitação, segundo Mariana Fix (2011, p. 90) “iniciou uma nova fase na articulação entre Estado e indústria da construção, particularmente para o subsetor de edificações”.

Há muitos anos que a população aguardava a solução para o problema habitacional e, nenhum governo, desde o Estado Novo, tinha conseguido atender satisfatoriamente aos anseios populares. O BNH e todo o Sistema Financeiro de Habitação surgem como uma forma do novo governo mostrar disposição para atender às reivindicações populares e que é capaz de resolver os problemas sociais. O governo militar busca também manter a estabilidade social com a disseminação da ideologia da casa própria, pois de acordo com o então ministro Roberto Campos “o proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem” (AZEVEDO, 1982, p. 59). Uma outra motivação era a criação de empregos para mão de obra pouco qualificada e também incentivar o crescimento do setor da construção civil.

O SFH e o BNH surgem em conjunto com diversas outras mudanças realizadas pelo novo Governo. Estas mudanças foram razoavelmente importantes tanto para o desenvolvimento do país quanto pela continuidade e relativo sucesso dos programas habitacionais, pois viabilizou condições e garantiu maior segurança nos negócios. A reforma financeira foi responsável pela criação do Banco Central e definição da atuação de cada um dos agentes do sistema financeiro. A reforma do mercado de capitais criou condições para o desenvolvimento do mercado de capitais e do financiamento de longo prazo<sup>4</sup>. A correção monetária foi uma das mais importantes criações do período, pois viabilizou uma forma de lidar com a inflação e com a correção de contratos de longo prazo, como no caso dos financiamentos habitacionais, acabando com a instabilidade e corrosão dos valores emprestados toda vez que houvesse alta inflação (o que sempre foi comum no Brasil).

No início de suas atividades, o BNH operava com recursos provenientes do desconto de 1% dos salários dos empregados sob o regime da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Porém, a partir de 1967 os financiamentos começam com maior amplitude com a criação do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo)<sup>5</sup>. O FGTS é um fundo gerado pela cobrança compulsória de 8% do salário do empregado. Ele é criado em 1966 como uma garantia caso o empregado fosse demitido e como “compensação” pelo fim da estabilidade no emprego que vigorou até então. São os recursos deste fundo que viabilizam os financiamentos do BNH para a compra de imóveis para as camadas de baixa renda. Já o SBPE é criado em 1967 com a possibilidade de captação de recursos da poupança da população e direcionamento de parte destes valores para o financiamento habitacional para a aquisição de imóveis por famílias de renda média e alta. A poupança sempre existiu no país, porém a criação do SBPE através de medida estatal fez com que a população adquirisse mais confiança na aplicação dos seus recursos. A partir de então houve um grande

---

<sup>4</sup> Cabe destacar que, apesar de ter criado condições para o desenvolvimento do mercado de capitais e do financiamento de longo prazo, tais mudanças não ocorreram como era esperado e até os dias atuais o Brasil tem dificuldades em prover financiamento de longo prazo, (principalmente pelo setor privado). Diversos autores contribuem para este debate como Tavares, Almeida e Carneiro.

<sup>5</sup> Outro ponto importante no desenho do sistema foi a criação, em 1967, do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). O FCVS foi pensado para que a correção monetária instituída no SFH não gerasse um descasamento entre as prestações e o saldo devedor. Ou seja, se, ao final do contrato de financiamento pactuado entre o mutuário e o agente financeiro, houvesse algum saldo devedor (resíduo, na linguagem contábil) e o contrato estivesse coberto pelo FCVS, o fundo pagaria ao agente financeiro essa diferença, sem ônus para o mutuário.” (ROYER, 2009, p.51-52). O FCVS era um seguro pago pelos tomadores dos empréstimos que visava garantir segurança de que as parcelas poderiam ser pagas pelos mutuários mesmo diante de oscilações nos salários abaixo da correção monetária.

aumento na captação deste tipo de fundo. Para os dois fundos era previsto o princípio da auto-sustentação financeira. Isto quer dizer que os valores emprestados deveriam retornar aos respectivos fundos, sem a necessidade do aporte de recursos orçamentários da União. Os financiamentos, em geral, eram feitos com taxas de juros superiores à respectiva remuneração de cada fundo, como forma de garantir o seu retorno.

Os empréstimos para as classes mais baixas ainda podem ser subdivididos em dois grupos diferentes. O primeiro, chamado “segmento popular”, era voltado para as famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos e eram empreendimentos produzidos pelas Companhias de Habitação (COHABs). E, o segundo denominava-se “segmento econômico”, voltado para famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos. Os imóveis deste segmento eram providos pelas Cooperativas Habitacionais. Ao longo do tempo esses limites de renda foram alterados, tendo atingido mesmo famílias com rendas superiores. As COHABs eram controladas pelo setor público e eram os agentes promotores dos empreendimentos de interesse social. Porém, a construção dos imóveis era realizada por empreiteiras privadas contratadas por licitação para este fim. Já o “segmento médio” atendia às famílias com renda superior à 6 salários mínimos, cujos conjuntos habitacionais eram produzidos por incorporadores privados e cujos recursos para financiamento eram oriundos do SBPE.

Todas as linhas de financiamento do BNH eram para a produção de novas moradias. Em nenhum dos casos havia subsídios diretos às famílias com recursos orçamentários. Contudo, segundo Arretche (1990, p.31-32), o que havia eram subsídios indiretos através de: taxas de juros privilegiadas, reajuste de prestações e saldos devedores. As taxas de juros reduzidas atingiam as famílias cujos financiamentos eram feitos com recursos do FGTS, uma vez que este fundo possuía remuneração inferior à poupança, logo as taxas de juros praticadas eram bem abaixo daquelas do mercado. O reajuste de prestações era feito pelo menor dos índices entre ajustes salariais e taxas de inflação. Essa estratégia buscava compatibilizar as parcelas com a capacidade de pagamento, com o intuito de reduzir a inadimplência. Por último, os saldos devedores eram corrigidos pela correção monetária, enquanto as parcelas eram, em geral, corrigidas por índices inferiores. Logo havia o que Arretche (1990, p.31) chamou de “subsídio creditício”. Esta autora aponta que “tais subsídios foram aplicados indiscriminadamente (...) a todos os financiamentos habitacionais. (...) Isto implicou que os subsídios fossem diretamente proporcionais ao montante dos empréstimos, (...) assim, os mutuários do SBPE seriam (...) mais subsidiados que os do

FGTS”. Logo, trata-se de uma forma de subsídio regressiva, pois beneficia mais aos estratos superiores de renda.

O BNH inaugura um novo momento para a indústria da construção civil. Segundo Mariana Fix (2011, p.98) “de uma taxa atual de crescimento de 1,9%, entre 1959 e 1965, o subsetor passou a uma taxa de 10,6%, entre 1965 e 1970, ligeiramente superior à taxa de crescimento da indústria de transformação no período”. Este momento é de crescimento do setor privado, que estava fortemente dependente das políticas do Estado. A expansão do mercado permitiu maiores ganhos de escala e a entrada de novas empresas que, em geral, eram de capital nacional. As grandes empresas localizavam suas obras nos setores de maior rentabilidade (maior liquidez e menores riscos), isto é, os empreendimentos de luxo. Enquanto isso, as empresas menores buscavam de toda forma o barateamento das obras para conseguir menores margens de lucro e sobreviverem no mercado. O barateamento das obras era conseguido de diversas maneiras, através da verticalização dos projetos, diminuição da qualidade arquitetônica do produto, do uso de materiais mais baratos e pré-fabricados, da compra de terrenos em lugares afastados ou recebimento em doação (no caso das COHABs) e principalmente através da subcontratação e exploração da mão de obra (em geral migrante da área rural ou de regiões pobres do país). Assim, o crescimento da indústria de construção implica aumento no fluxo migratório que implica maior necessidade de habitação. Assim, o circuito imobiliário “recria o chamado problema habitacional” (LESSA apud FIX, 2011, p.100). Além disso, amplia-se uma estrutura de mercado heterogênea que é a convivência entre empresas gigantescas e relativamente avançadas com empresas de precária organização empresarial, característica marcante do Brasil.

Apesar disto, o BNH foi responsável pela construção e financiamento de cerca de 4,45 milhões de moradias em seus 22 anos de funcionamento. Verifica-se, tanto do Quadro 1 quanto do Quadro 2, que a maioria dos imóveis financiados se destinaram às famílias com renda até 6 salários mínimos.

Do Quadro 2 é possível notar que em alguns períodos houve maior concentração de financiamentos em determinados programas. Entre os anos de 1975 e 1980 nota-se grande concentração nas unidades financiadas com recursos do FGTS, isto é, imóveis voltados para a população de baixa renda. Enquanto que, no início da década de 1970 (e mesmo na de 1980) essa predominância era para os imóveis de renda média.

**Quadro 1 - SFH / BNH: Número de financiamentos habitacionais concedidos entre 1964 e julho de 1986.**

Mercado Popular	Programas Tradicionais - COHABs	1.235.409	27,70%
	Programas Alternativos <sup>(1)</sup>	264.397	5,90%
	<b>Total</b>	<b>1.499.806</b>	<b>33,60%</b>
Mercado Econômico	Cooperativas	488.659	10,90%
	Outros Programas <sup>(2)</sup>	299.471	6,70%
	<b>Total</b>	<b>788.130</b>	<b>17,60%</b>
Mercado Médio	SBPE	1.898.975	42,50%
	Outros Programas <sup>(3)</sup>	280.418	6,30%
	<b>Total</b>	<b>2.179.393</b>	<b>48,80%</b>
<b>Total - SFH</b>		<b>4.467.329</b>	<b>100%</b>

Fonte: BNH/DPLAC apud Azevedo, 1988, p.117.

(1) Promorar; João-de-Barro; FICAM; Profilurb; (2) Instituto, Hipoteca, Emp.P/ Pron., Prosin; (3) Recon; Prodepo

**Quadro 2 - SFH / BNH: Unidades Habitacionais Financiadas - 1970 a 1986.**

Ano	FGTS	SBPE	Total
1970	73.144	84.086	157.230
1971	59.059	58.531	117.590
1972	47.804	76.685	124.489
1973	61.178	96.623	157.801
1974	35.937	60.268	96.205
1975	77.417	64.512	141.929
1976	164.353	109.410	273.763
1977	209.709	58.004	267.713
1978	279.516	58.133	337.649
1979	274.238	108.985	383.223
1980	366.808	260.534	627.342
1981	198.514	266.884	465.398
1982	282.384	258.745	541.129
1983	32.685	44.562	77.247
1984	43.551	42.807	86.358
1985	25.005	34.652	59.657
1986	44.350	62.312	106.662
<b>Total - BNH</b>	<b>2.275.652</b>	<b>1.745.733</b>	<b>4.021.385</b>

Fonte: ROYER, 2009, p.63.

Estes dados nos confirmam o que (MOTTA, 2010, p.5) já havia afirmado, que o BNH pode ser dividido em 3 fases distintas. A primeira fase durou de 1964 a 1969 e trata-se do período de implantação e consolidação do BNH e expansão das COHABs, “com um considerável financiamento de moradias para o “mercado popular” (40% dos investimentos), convergindo com o objetivo do governo de se legitimar junto às massas”. O segundo período é aquele que vai de 1970 a 1974, na qual há uma forte redução no dinamismo das COHABs em virtude da inadimplência que reflete o arrocho salarial do período, que atingiu de forma mais drástica as famílias de baixa renda. Assim, nesta fase, a produção e os financiamentos se voltam para o mercado médio. A terceira fase vai de 1975 a 1980, neste período ocorre a reestruturação e revigoração das COHABs. Com isso, houve aumento nos limites da renda das famílias para participação nestes programas (de 3 para 5 salários mínimos), houve também aumento nos prazos dos financiamentos e redução das taxas de juros, dentre outras alterações, para o setor popular. Os dados do Quadro 1 nos mostram que este foi o período de maior produção e financiamento da COHAB, porém não mostra que eles foram, em partes, destinados à famílias com maiores rendas, que anteriormente não seriam atendidas por este programa. Podemos acrescentar uma quarta fase, que iria de 1981 até a extinção do BNH em 1986. Essa fase se caracterizaria pelos anos de crise e redução na produção do BNH (principalmente após 1983). De acordo com Mariana Fix (2011, p.108) o superaquecimento do mercado imobiliário foi identificado como um dos principais focos inflacionários, fazendo o governo optar pela redução do crédito, gerando recessão no setor. De acordo com Azevedo (1988, p.114-115) os mutuários da COHAB não foram tão atingidos pela crise quanto os do SBPE, estes últimos tiveram suas prestações corrigidas por índices muito superiores aos seus aumentos salariais, gerando grande descontentamento e diversas ações judiciais.

Sabemos que o período de existência do BNH é aquele no qual houve a intensificação na urbanização do país. Assim, apesar do número expressivo de produção do BNH na época, 4,45 milhões de moradias, este número corresponde à apenas 27,66% das moradias construídas no período (AZEVEDO, 1988, p.116). Isso significa que parte da população não recorreu aos financiamentos para a construção de suas moradias. O que sabemos é que uma parte expressiva das famílias de baixa renda não teve acesso aos financiamentos e, sua forma de acesso à moradia foi através da autoconstrução de imóveis em terrenos próprios, em áreas irregulares ou em favelas. Em geral, este tipo de moradia se localiza em áreas afastadas dos centros, sem

infraestrutura, uma vez que neste período houve grande aumento nos preços de imóveis devido, em partes, ao grande crescimento dos centros urbanos. Assim, mais uma vez na história do país, as famílias mais carentes são excluídas do circuito formal e recorrem à autoconstrução e favelização.

O fato de o Estado fazer ‘vistas grossas’ à ocupação irregular de terra urbana através de invasões, grilagens ou loteamentos clandestinos é uma forma de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas e concretas que a massa de trabalhadores urbanos, muitos dos quais recém-chegados do campo, tem de habitação. A tolerância desaparece quando os terrenos ocupados localizam-se em áreas ditas valorizadas, de interesse imobiliário. Nesses casos a resposta é, frequentemente, a expulsão. (Maricato apud FIX, 2011, p. 106)

As próprias COHABs, como forma de baratear os seus imóveis, recorreram à compra de diversos terrenos em áreas até então rurais, gerando o fenômeno conhecido do período que é a periferização. Essas áreas eram recém incorporadas às áreas urbanas e possuíam precárias ou nenhuma infraestrutura, o que barateava em muito os terrenos. Outra opção também muito utilizada como forma de baratear os imóveis foi a construção em terrenos públicos recebidos em doação. Assim, foram construídos enormes conjuntos habitacionais em áreas com infraestrutura mínima, transferindo para o Estado a responsabilidade pelo fornecimento de tais aparelhos. Com isso, a população de baixa renda foi sendo segregada em bairros afastados e, apesar de terem realizado o “sonho da casa própria”, isso se deu em condições precárias de urbanização.

Na década de 1980 houve queda na atividade de muitos ramos da indústria, inclusive na indústria da construção. Assim, houve queda também no número de empregos deste setor e na produção habitacional. Com a crise e os sucessivos planos anti-inflacionários houve queda nas fontes de financiamento do SFH e, conseqüentemente na produção e financiamento de novas moradias. A instabilidade da economia, queda dos empregos e salários gerou dificuldades para os mutuários honrarem com seus compromissos, levando o BNH a reduzir suas atividades no período, também como parte do ajuste recessivo. Em resumo, os últimos anos do BNH são marcados por “baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimento de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários” (AZEVEDO, 2007, p.15).

Após o início do novo governo houve várias discussões sobre os rumos que teria o BNH. Esperava-se uma reestruturação e novos moldes para a política habitacional no novo período democrático. Havia diversas discussões em andamento na sociedade sobre as mudanças necessárias. No entanto, o que ocorreu foi a extinção abrupta do órgão pelo presidente da República. O SFH continuou existindo, porém o BNH foi incorporado à CAIXA, demonstrando clara falta de propostas do Governo para o setor. Sua extinção causou a perda de técnicos com bastante experiência na área. Com isso a questão urbana e habitacional deixou de ter um papel importante, visto que a CAIXA é um banco comercial (apesar de ser público e ter um caráter social, diferente dos demais bancos) e possui atividades inerentes ao setor no qual ela está inserida (AZEVEDO, 2007, p.18).

O BNH acabou junto com o regime militar e em meio à crise da dívida com um legado de construção de milhões de unidades habitacionais e como maior política pública no setor de habitação até recentemente. Apesar disto há inúmeras críticas ao programa. Durante sua existência o país passou pelo maior período de urbanização, industrialização e aumento da desigualdade social. Obviamente as políticas habitacionais da época não foram efetivas em garantir moradia adequada, principalmente à população mais carente, intensificando o problema urbano e a desigualdade social.

### **1.3 Período de 1986 à 2003 – Governos Sarney, Collor, Itamar e FHC**

O fim do regime militar é marcado pelo início de um novo período democrático, porém em meio a grave crise econômica. O governo tentava a todo custo reduzir a inflação, pois ela era responsável por grandes dificuldades do país. Diversos planos econômicos foram implantados e, se passaram quase 10 anos de tentativas, até o sucesso do Plano Real em 1994. Em relação às políticas habitacionais e urbanas a principal característica marcante é a falta de um plano concreto para tal durante todo o período entre 1986 à 2003. O fim do BNH causou fragmentação institucional das políticas urbanas e habitacionais, demonstrado pelas sucessivas mudanças da responsabilidade por tais políticas entre secretarias e ministérios de vinculação sem que conseguisse alcançar resultados efetivos. Assim, ao invés de uma transformação do sistema, o que se viu foi seu completo esvaziamento por diversos anos. Faremos uma breve apresentação

das características dos planos habitacionais de cada governo do período para ilustrar essa falta de rumo.

O Governo Sarney, mesmo com o fechamento do BNH deu continuidade às obras em andamento. Assim, em 1987, os programas habitacionais como as COHABs permaneceram ativos e até chegaram a financiar 113.389 unidades. Porém, em 1988, a CMN aprovou a Resolução do 1464 criando medidas restritivas de acesso ao crédito às COHABs o que fez com que neste ano o número de unidades produzidas caísse drasticamente. A partir de então, as COHABs passaram de agentes promotores a órgãos assessores. Com isso, houve aumento na importância dos programas alternativos desenvolvidos à margem do SFH. O Programa Nacional de Mutirões Habitacionais da SEAC (Secretaria de Ação Comunitária) funcionava com verba a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU), em geral, para compra de lotes e materiais para a construção de moradias por meio de autoconstrução ou mutirões para famílias com renda de até 3 salários mínimos. Foi a primeira vez que um programa alternativo apresentou melhor desempenho que os convencionais. Contudo, da previsão inicial do programa, menos da metade das unidades foram produzidas em virtude da inflação que aumentava o custo dos materiais e serviços, da crise fiscal que reduzia os valores disponíveis do OGU, do clientelismo e da dificuldade em controlar as metas do programa (AZEVEDO, 2007, p.18).

A Nova Constituição promulgada em 1988 permitiu a descentralização das políticas urbanas para Estados e Municípios. O programa acima descrito dependia da participação das prefeituras o que evidenciava outro problema. As prefeituras de cidades/regiões menos desenvolvidas tinham maior dificuldade em se articular para receber verbas do programa, o que intensificava a desigualdade regional. Uma consequência desta alteração na constituição e do corte das verbas para os financiamentos do Governo Federal foi o aumento na descentralização das políticas. Um exemplo ilustrativo ocorreu no Estado de São Paulo que aumentou a alíquota do ICMS de 17% para 18%, para que o diferencial fosse aplicado em programas habitacionais para a população com renda de até 5 salários mínimos. Esses programas seriam geridos pela Caixa Econômica Estadual e implementados pela CDHU (FIX, 2011, p.114).

Neste período também houve aumento no auto-financiamento por parte das construtoras e das famílias de classe média e alta para a aquisição de imóveis de padrão mais elevado (FIX, 2011, p.113). As construtoras realizavam os empreendimentos com valores recebidos à título de entrada por parte das famílias e também com crédito bancário. As famílias,

por sua vez, parcelavam o restante da dívida diretamente com as construtoras que usavam esses valores como capital de giro para prosseguimento e conclusão das obras.

Com a eleição democrática do novo presidente, Fernando Collor de Melo, havia esperanças de novos rumos para o país. Muitas medidas foram tomadas pelo governo Collor no que diz respeito à economia, com destaque para a abertura comercial e tentativa de contenção da inflação através do Plano Collor e com confisco da poupança. Porém, apesar de grandes planos, pouco foi realizado em relação à política habitacional e social em seu governo. Apesar disto, é neste governo que se reconhece, pela primeira vez, a necessidade de concessão de subsídios diretos às famílias mais pobres. O Governo Collor, apesar de apontar a necessidade de subsídios explícitos aos mais pobres, era pró-mercado no sentido de criar condições favoráveis para as empresas promoverem habitação social. Além disso, contou com estados e municípios para a concessão de subsídios, porém nenhuma proposta ou ação foi tomada para promover esta política em nível federal (BONATES, 2010, p.3).

O principal programa do Governo Collor foi o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação). Este plano utilizava recursos do FGTS para atendimento às famílias com renda mensal de até 5 salários mínimos para aquisição de unidades acabadas, lotes urbanizados com ou sem materiais de construção e unidades acabadas em lotes urbanizados. Os agentes promotores eram COHABs, Cooperativas, Prefeituras, etc. Porém, as metas estabelecidas inicialmente (prazo, valor e número de unidades) não foram cumpridas. Além disso, não houve distribuição de recursos de acordo com as áreas mais necessitadas, tendo a região Nordeste permanecido à margem do programa, intensificando a desigualdade territorial (AZEVEDO, 2007, p. 19-20). Entre 1990 e 1994 foram construídas cerca de 500.000 unidades habitacionais dentro de 4 programas que tinha como *funding* o FGTS: PAIH, PROAP, PEP e Cooperativa (VALENÇA, 2007 apud BONATES, 2010, p.4).

O confisco da poupança, como parte do plano de estabilização da inflação, fez com que um dos principais fundos para a habitação (SBPE) tivesse seus recursos reduzidos. Foi também neste período que algumas ferramentas voltadas para o mercado foram propostas e criadas. Foi proposta a criação dos Fundos de Investimento Imobiliário (FII), que só foram implementados após 1994; e foi criado o Consórcio Habitacional. Ainda durante o governo Collor foram feitos diversos acordos com mutuários, permitindo a liquidação de dívidas por valores extremamente atrativos para a classe média o que ampliou ainda mais o passivo do

FCVS<sup>6</sup>. O que se verifica é que algumas ações pontuais e fragmentadas foram tomadas, entretanto, não houve nenhuma proposta de política habitacional ou de reformulação do SFH no período.

Com o impeachment do presidente Collor em setembro de 1992, a presidência foi assumida pelo vice, Itamar Franco. A instabilidade econômica ainda não fora devidamente resolvida e o governo anterior havia deixado os programas habitacionais em andamento e com diversas dificuldades para sua continuidade. As aprovações estavam canceladas desde 1991 devido a falta de recursos no FGTS e a profunda recessão causada pelo Plano Collor. Assim, o Governo Itamar teve que encontrar recursos, do FGTS e do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), para finalizar cerca de 260.000 moradias cuja construção havia sido iniciada no governo anterior (BONATES, 2010, p.4).

Desta forma, o Governo Itamar preferiu gerenciar a crise já instalada e deixar a formulação de “novas políticas” para o próximo governo. Apesar disto, Azevedo (2007, p.20) afirma que “houve uma busca de mudança nos rumos da política habitacional especialmente no referente às classes de baixa renda, por meio dos programas Habitar Brasil e Morar Município, que funcionavam por fora do Sistema Financeiro da Habitação”. Contudo, pouco foi feito para mudar o quadro de crise do SFH. Foi no Governo Itamar que houve a extinção do FCVS, sendo este substituído por um plano de amortização que se baseava em comprometimento de renda. E houve esforços no sentido dos bancos respeitarem a lei e destinarem parte das cadernetas de poupança para os financiamentos à classe média (AZEVEDO, 2007, p. 20-21).

O Programa Habitar Brasil era voltado para municípios com mais de 50 mil habitantes e o Morar Município para os pequenos municípios. Os recursos utilizados nestes programas eram oriundos de verbas orçamentárias<sup>7</sup> e de parte do IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira). Os dois programas tinham características semelhantes e previam a participação de estados e municípios, através da criação de Conselhos e Fundos Estaduais ou Municipais. Os programas pretendiam atender à população de baixa renda e em situação de risco

---

<sup>6</sup> Em 2005, o passivo atuarial do FCVS era de R\$ 85 bilhões de acordo com notícia “FCVS tem passivo de R\$ 85 bilhões”, disponível em <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/65723.html> (acesso em 24/10/2012). Este passivo tem como credores o FGTS e as instituições que detinham os depósitos do SBPE, porém os recursos arrecadados pelo fundo são em muito inferiores às suas necessidades.

<sup>7</sup> No caso do Habitar Brasil, os recursos utilizados se originaram de um empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (BONATES, 2010, p.4).

através da construção de moradias, produção de lotes urbanizados e urbanização de favelas, etc. (AZEVEDO, 2007, p. 21).

Cabe ressaltar que o Governo incentivou a criação de Conselhos e Fundos Estaduais e Municipais para gerir a política habitacional, porém não criou algo similar na esfera Federal, apesar de haver discussão sobre o assunto na Câmara dos Deputados e na sociedade civil. Mais uma vez podemos apontar as dificuldades apresentadas pelos pequenos municípios em receber as verbas para os programas em questão (AZEVEDO, 2007, p. 22).

Após mais de 10 anos convivendo com taxas altíssimas de inflação e diversos planos econômicos sem sucesso, ao final do Governo Itamar é lançado o Plano Real. Este plano econômico foi responsável pela estabilização da inflação brasileira, resultado que perdura até os dias atuais. Com o fim da inflação se inaugurou um período novo na história do país com um governo democrático, estabilidade da moeda, abertura comercial, etc. E junto com este novo período tem início também dois governos sucessivos do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Neste período foram implementadas diversas políticas neoliberais, com alterações na administração pública e aumento da privatização de diversas atividades antes sob o comando do Estado.

As políticas habitacionais, no entanto, não sofreram nenhuma drástica alteração no período, permanecendo com os mesmos princípios dos governos anteriores. Porém, sua política habitacional refletia os interesses organizados de construtoras e do setor de finanças imobiliárias (BONATES, 2010, p.4). Podemos apontar duas alterações importantes realizadas por este governo, uma é o início da discussão da questão habitacional integrada à política urbana e saneamento ambiental e a outra é a criação do SFI (Sistema Financeiro Imobiliário) e da garantia alienação fiduciária.

O SFI foi criado com a Lei 9.514/97 em moldes distintos do BNH e muito similar ao modelo americano (no qual foi inspirado). Com isso, tornou-se possível a utilização de instrumentos típicos do mercado financeiro como os CRIs (Certificados de Recebíveis Imobiliários) para a captação de fundos para o mercado imobiliário junto ao mercado de capitais. Diversos instrumentos anteriormente existentes foram reformulados com o SFI (Debêntures, Letras Hipotecárias e Cédulas de Crédito Bancários) e outras criadas posteriormente (Cédulas de Crédito Imobiliário e Letras de Crédito Imobiliário). Contudo, “há muitos indícios da distância entre o discurso que acompanha o SFI e sua implantação no Brasil” (FIX, 2011, p.129). Outro

instrumento importantíssimo criado com esta lei foi a garantia alienação fiduciária. Através dela, o mutuário só se torna proprietário de fato após a liquidação do financiamento. Por este motivo a retomada do bem, em caso de inadimplência, se acelera, garantindo celeridade ao procedimento (diferentemente da garantia hipotecária que era utilizada anteriormente e muito questionada na justiça). A alienação fiduciária pode ser usada tanto para financiamentos do SFH quanto do SFI.

Este governo reforçou o papel dos governos municipais como agentes promotores dos projetos de habitação popular. Houve continuidade do programa Habitar Brasil (recursos OGU) e a criação do Pró-Moradia (recursos FGTS). Os dois programas eram realizados em parceria com os governos estaduais e municipais e visavam a urbanização de áreas degradadas para habitação, produção de lotes urbanizados e regularização fundiária de imóveis para famílias de baixa renda. Além disso, houve também o direcionamento de crédito direto ao cidadão através de programas como o Cred-Mac e Cred-Casa que eram efetuados fora do SFH. Estes programas financiavam a compra de materiais de construção para famílias com renda de até 8 salários mínimos, visando construção e melhoria dos imóveis (AZEVEDO, 2007, p.23-24). Porém, de acordo com Azevedo (2007, p.24) “Entre 1996 e 2000, o desempenho do governo, no que diz respeito à política de habitação popular *stricto sensu*, ficou aquém do inicialmente planejado”. Entretanto, diferentemente dos outros governos, houve direcionamento de substanciais recursos tanto do FGTS quanto do OGU para políticas complementares às políticas habitacionais, como saneamento e infraestrutura (AZEVEDO, 2007, p.24).

Apesar da continuidade de programas nos moldes do governo anterior, vamos apontar duas novas modalidades de crédito que são, ao nosso ver, as mais importantes deste governo: o Programa Carta de Crédito (Individual e Produção) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)<sup>8</sup>. A Carta de Crédito Individual tinha como foco famílias com renda de até 20 salários mínimos e podia ser utilizada para aquisição de imóveis, as fontes de recursos viriam do FGTS e do SBPE. Cabe destacar que a principal mudança ocorrida no período foi a possibilidade de financiar a aquisição de imóveis usados, que anteriormente não era possível. A Carta de Crédito à Produção foi criada com o intuito de apoiar a indústria da construção civil na produção de imóveis voltados para as famílias de renda média e alta e com isso incentivar a retomada da produção habitacional e das empresas da construção civil do país. Já o Programa de

---

<sup>8</sup> Tanto a Carta de Crédito (Individual e À Produção) quanto o Arrendamento Residencial são a base do Programa Minha Casa Minha Vida que detalharemos mais adiante.

Arrendamento Residencial teve início em 1999 e trata-se de um “leasing residencial”. Inicialmente voltado para as famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos previa o pagamento de um “aluguel” por 15 anos e, somente após este período, o interessado poderia adquirir o imóvel mediante pagamento ou financiamento do valor remanescente<sup>9</sup>.

Assim, o governo Fernando Henrique Cardoso retomou o financiamento com recursos do FGTS que ficaram paralisados por diversos anos e criou programas que permanecem em uso até os dias atuais (apenas com algumas modificações). Criou mecanismos que permitem uma maior integração entre o setor imobiliário e o mercado de capitais, porém que ainda não estão em pleno funcionamento devido à características do mercado brasileiro. Com a estabilização da economia e retomada dos financiamentos, foi possível um maior crescimento da indústria da construção e da oferta de imóveis à população. Destacamos que, em 2001, ao final do Governo FHC foi aprovado o Estatuto das Cidades. Seu projeto tramitou no Congresso por anos e sua aprovação foi de extrema importância, pois regulamenta itens da Constituição que são fundamentais para a política urbana e habitacional. Apesar disto, em seus dois governos, FHC não foi capaz de redefinir o SFH e nem de implementar políticas públicas de grande alcance para a área habitacional, principalmente para a população de baixa renda.

Em resumo, o período de 1930 a 1964 tem como principal característica o reconhecimento por parte do Governo e da sociedade de que o mercado não é capaz de suprir as necessidades habitacionais da população. Sendo, então, necessária a intervenção estatal através de políticas públicas voltadas para o setor. Neste período, houve basicamente dois programas com esta intenção, os IAPs que não se tratavam de uma política estatal, mas que foi responsável por boa parte das moradias financiadas do período e a Fundação casa Popular, que tinha característica de política habitacional, mas que não obteve tanto sucesso quanto os IAP's devido a inúmeros problemas institucionais.

No segundo período, de 1964 a 1986, as políticas habitacionais foram mais bem elaboradas. Foi criado um banco (o BNH), fundos específicos (FGTS e SBPE) foram direcionados para o financiamento e toda uma institucionalidade que tinha como fundamento cuidar da questão habitacional. Porém, devido à intensificação da urbanização e industrialização,

---

<sup>9</sup> Para uma análise mais aprofundada do PAR, vide (BONATES, 2008)

o problema habitacional tomou grandes proporções, e o BNH não foi capaz de atender à toda demanda por moradia, principalmente a mais carente. Tanto a urbanização quanto a ampliação do crédito causaram grande valorização imobiliária. Isso, somado ao achatamento dos salários e inflação, causou aumento das favelas e de ocupações irregulares, da segregação urbana e predominância da autoconstrução. Apesar disto, o BNH foi responsável pela construção de milhões de moradias em seus anos de existência e, até os dias atuais, diversas características dos programas habitacionais permanecem àqueles do período.

O último período apresentado, que corresponde aos anos de 1986 à 2003, não apresenta mudanças significativas. Com a extinção do BNH, suas responsabilidades foram partilhadas entre diferentes unidades do Governo. A CAIXA permaneceu como banco responsável pela execução dos programas habitacionais. O período foi marcado pela luta contra a inflação, mudanças na economia do país como abertura comercial e financeira e estabilização da moeda. Na questão habitacional não houve mudanças significativas. Os programas seguiram a mesma linha do BNH, com destaque para o enfraquecimento das COHABs, abertura de linhas de crédito para a aquisição de materiais de construção e imóveis usados, criação da modalidade arrendamento residencial e início da concessão de subsídios para a aquisição de moradia. A produção habitacional foi fraca em decorrência da queda no nível de emprego e poupança, consequentemente do FGTS e SBPE e também da contenção de recursos necessários à estabilização da moeda, bem como exigências de organizações internacionais (FMI e BID). Apesar disto, grande parte das linhas de crédito atuais foram criadas neste último período.

Assim, passados quase 70 anos desde que o Estado começou a intervir na questão habitacional, ela permanece ainda sem solução. Ao final de 2003, o país ainda apresentava graves problemas habitacionais, dentre eles o aumento da favelização e de ocupações irregulares, aumento da segregação urbana e restrição de acesso à infraestrutura básica como água, esgoto e coleta de lixo. Esses problemas atingem, principalmente, as famílias com renda mensal inferior a 3 salários mínimos, moradoras de grandes cidades – como Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife – das regiões Nordeste e Sudeste.

## **CAPÍTULO 2**

### **PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E SEUS RESULTADOS**

Após um breve retrospecto histórico, necessário para nos mostrar os percursos da política habitacional do Brasil ao longo dos anos, dedicaremos um capítulo para mostrar o cenário recente do país, bem como os rumos atuais das políticas públicas da área habitacional permeada pela questão urbana e social.

Este capítulo está organizado da seguinte maneira: inicialmente será feito um retrospecto do Governo Lula, na sequência apresentaremos um breve resumo do déficit habitacional brasileiro em 2008, citaremos qual é o papel da Caixa Econômica Federal como agente executor e financeiro do PMCMV, detalharemos o Programa e suas linhas de crédito e, por último, apresentaremos os resultados obtidos de 2009 até os dias atuais.

Os resultados serão detalhados a nível nacional e regional – Região Metropolitana de Campinas. Em nível nacional, buscaremos apresentar resultados agregados por regiões e faixa de renda, para podermos verificar de que forma tem se distribuído os recursos financeiros e a construção dos imóveis. Com isso faremos uma análise para averiguar se os recursos estão sendo alocados nos lugares e nas faixas de renda que apresentam maiores taxas de déficit habitacional. Serão apresentados também dados específicos para a Região Metropolitana de Campinas, apontando quais são as faixas de renda mais atendidas e a localização no território dos empreendimentos.

#### **2.1 O Governo Lula**

Na virada do Século XXI a situação da habitação no Brasil contava com o seguinte quadro. Havia a necessidade de novas moradias (tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais) principalmente em áreas urbanas das regiões Nordeste e Sudeste. As famílias mais necessitadas eram aquelas com rendimentos de até 3 salários mínimos. Além da construção de novas moradias também era necessário melhorar o acesso à infraestrutura urbana àquelas famílias que já eram proprietárias, porém sem plenas condições de habitabilidade. No período de 1991 a 2000, o crescimento do número de habitantes em favelas se deu em percentuais muito superiores ao do

crescimento populacional (BONDUKI, 2008, p.88). Além de que havia imóveis vagos em quantidades próximas às do déficit habitacional (BONDUKI, 2008, p.85).

É diante destes problemas que, antes mesmo de sua eleição, o então candidato Luís Inácio Lula da Silva solicita ao Instituto Cidadania o desenvolvimento de um projeto, chamado Projeto Moradia, apontando possíveis soluções para a questão habitacional e urbana. Este projeto foi utilizado pelo candidato como parte de seu Programa de Governo e, após a sua eleição, na construção de sua política habitacional. O Projeto Moradia tinha a intenção de transformar a moradia em uma prioridade nacional e previa inicialmente que, em 15 anos, todo cidadão brasileiro teria garantido o seu direito de viver em uma moradia digna (BONDUKI, 2008, p.92).

Dentre diversos aspectos, o Projeto Moradia previa a aprovação do Estatuto das Cidades (que acabou ocorrendo antes mesmo do Lula se tornar presidente), devido à necessidade de criação de instrumentos de regulação urbana. Em tese, sua aprovação permitiria melhorias no acesso à terra urbanizada, uma vez que esperava-se combater a especulação imobiliária, permitir a regularização fundiária e estabelecer zonas alheias à valorização e adequadas à produção de moradias. Isso mostra a visão dos idealizadores do projeto de que o acesso à moradia não pode ser desvinculado do acesso à cidade, à infraestrutura e aos serviços sociais (BONDUKI, 2008, p.95).

Ao assumir o governo em 2003, como um de seus primeiros atos, Lula cria o Ministério das Cidades. Este Ministério se torna responsável pelas áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial e demonstra o empenho do novo governo em por em prática o Projeto Moradia e “criar as condições institucionais para viabilizar uma nova política urbana e habitacional no país” (BONDUKI, 2008, p.96). Sua criação é de extrema importância, pois integra a questão habitacional à questão urbana. E, após anos de indefinição e mudanças constantes de Ministério, o Governo agregou diversas questões relacionadas, inclusive a questão habitacional, em um Ministério bem definido.

Desde o início do Governo, houve avanços e retrocessos na implantação do Projeto Moradia. Um dos principais avanços foi a criação, em 2004, do ConCidades (Conselho Nacional das Cidades) que é um instrumento de participação e controle social da política urbana. Neste mesmo ano foi aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH), cujo principal objetivo é

“retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população”<sup>10</sup>.

Apesar de ter sido muito elogiado, o Estatuto das Cidades não foi colocado em prática como deveria. Ermínia Maricato (2011, p. 28-28) afirma que “a questão urbana ou metropolitana não está entre os avanços do Governo Lula, ao contrário do que pode fazer crer a euforia decorrente da ampliação do mercado imobiliário, das obras e dos empregos. Erros antigos e largamente constatados estão sendo reeditados”. Houve um grande retrocesso também, em 2005, com a troca do Ministro Olívio Dutra por um novo ministro apoiado por um partido conservador da base governista. Isso causou a perda de diversos técnicos comprometidos com a questão objeto do Ministério. Além disso, a política habitacional do Governo Federal ficou bastante limitada pela política econômica que seguiu a mesma linha do governo FHC, até 2006, e também pelo fato da CAIXA ser o agente operador e agente financeiro do FGTS o que acaba tendo grande peso nas decisões de aprovação dos financiamentos.

Apesar de alguns pontos negativos houve mudanças importantes. A partir de 2004, deu-se início uma reorganização na oferta de financiamento habitacional. Entre as medidas utilizadas no período podemos citar a regulamentação da Alienação Fiduciária, dando maior segurança jurídica e econômica ao credor em caso de inadimplência. Ainda em 2004 houve também a publicação de Resolução do Banco Central, obrigando os bancos a efetivamente aplicarem um percentual de seus recursos do SBPE e do FCVS em empréstimos imobiliários. Essa alteração permitiu um aumento de aplicações do SBPE de menos de R\$ 2 bilhões 2002 para cerca de R\$ 18 bilhões em 2007. Além dessas, cabe citar outras medidas que tinham o objetivo de ampliar os recursos e subsídios para a Habitação de Interesse Social, como a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2005. Desta forma, a partir do início do Governo Lula, verifica-se significativo crescimento no volume de recursos de diversas fontes como OGU, FAT, FAR, FDS, Tesouro Nacional e, principalmente, o FGTS (FIX, 2011, p.133-134).

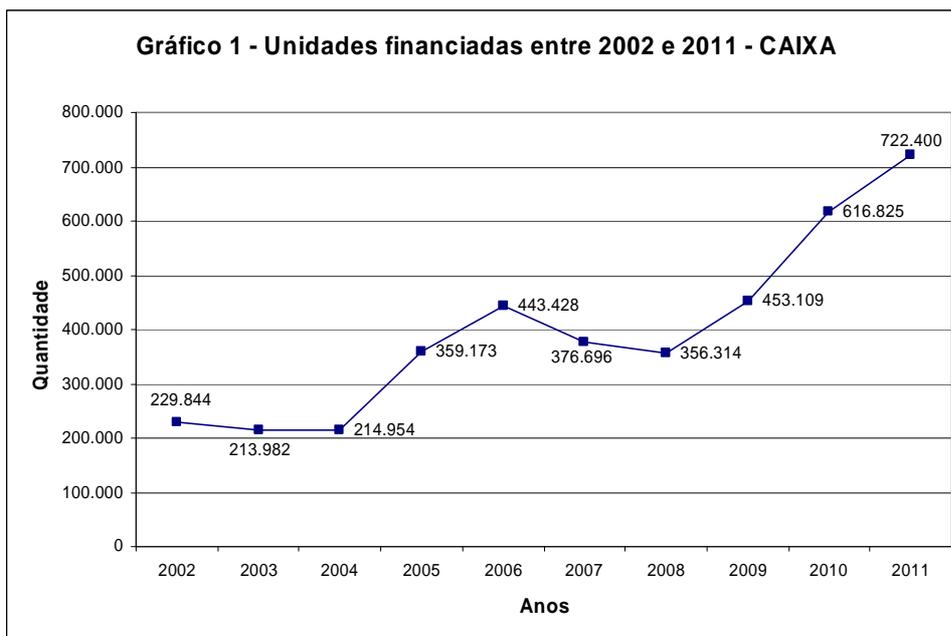
Apesar de não se verificar mudanças nos programas habitacionais, houve um maior esforço no intuito de separar a destinação das fontes de recursos para os seus respectivos público alvo. Assim, a partir de 2005, os financiamentos com recursos do FGTS tiveram a limitação de

---

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/politica-nacional-de-habitacao-pnh>, consulta em 04/11/2012.

renda reduzida, na tentativa de direcionar estes recursos para famílias de mais baixa renda, e fazer com que as famílias de renda mais alta procurassem os financiamentos com recursos SBPE. Após esta redução, houve aumento substancial na concessão de subsídios às famílias de renda mais baixa.

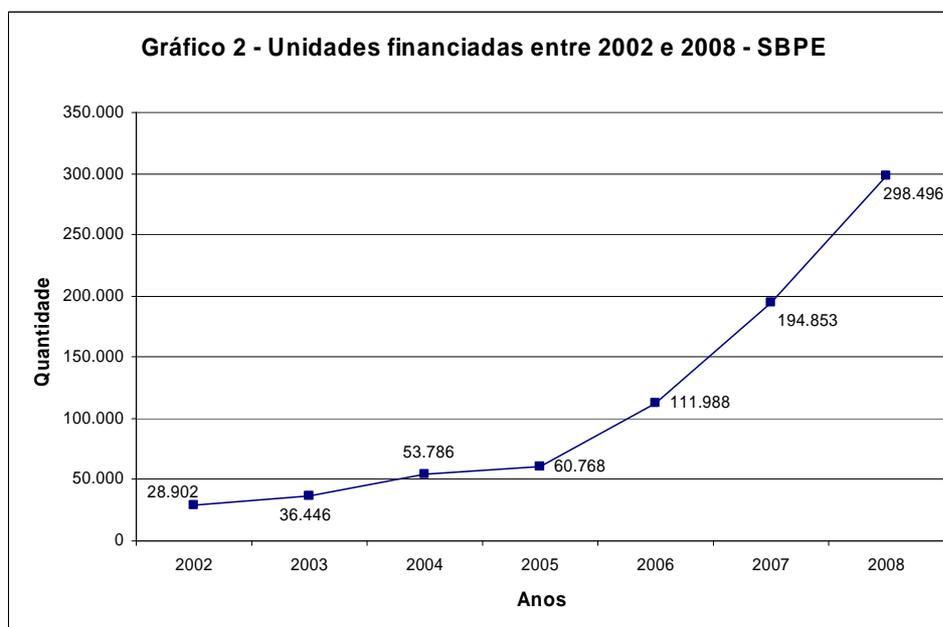
Podemos observar, através do Gráfico 1, a evolução do número de unidades financiadas pela CAIXA entre 2002 e 2011. Fica nítido o aumento no número de financiamentos, principalmente entre 2004 e 2006 e após 2008. No primeiro caso, isso se explica pelas várias medidas governamentais citadas acima e iniciadas com o governo Lula, os principais responsáveis por estes números foi o aumento na concessão de financiamentos para aquisição de imóveis (novos e usados) e material de construção com recursos do FGTS e aquisição com recursos do SBPE. Já no segundo caso – após 2008 – isso se deve ao Programa Minha Casa Minha Vida, que será visto com mais detalhes nas próximas seções.



Fonte: Caixa Econômica Federal – Financiamentos com recursos FGTS, SBPE, FAT, FAR, FDS

A partir do Gráfico 2 vemos a evolução no número de unidades financiadas pelo SBPE, no período entre 2002 e 2008. Assim, fica claro o crescimento vertiginoso do número de financiamentos para a aquisição de moradias pelas famílias de classe média e alta no período. Em 2008 o número de unidades financiadas foi 5 vezes o verificado em 2004. Esses números refletem uma melhoria no sistema de financiamento e na ampliação dos recursos disponíveis para

tal através das medidas governamentais citadas. Porém há também influência do fator conjuntural, uma vez que, nesse período, houve melhoria da renda, do emprego e da economia brasileira como um todo.



Fonte: BACEN apud ROYER, 2009, p.74 – Elaboração Própria

O Governo Lula foi responsável por diversas mudanças que se operaram no país nos últimos anos. No início do Governo Lula a política monetária e cambial seguiram a mesma linha do presidente anterior – de acordo com as regras ditadas pela “Cartilha do FMI”. Esse caráter se altera quando Dilma Roussef assume a Casa Civil. A partir de então verifica-se mudanças nos rumos do país através de políticas com orientação desenvolvimentista, como por exemplo o PAC. Em todo o Governo Lula houve grandes progressos no que diz respeito às políticas sociais e de (re)distribuição de renda. Dentre elas podemos citar: a política de valorização do salário mínimo, o Programa Bolsa Família, PROUNI e o PRONAF.

Todo esse cenário complementa e é complementado pelo crescimento econômico do país em todo o período do Governo Lula. Isso favoreceu o crescimento de diversos ramos da indústria comércio e, principalmente do mercado consumidor interno. A indústria da construção civil teve grande crescimento no período. Diversas construtoras abriram capital na Bolsa de Valores com o intuito de arrecadar fundos para impulsionar seu crescimento. Parte desses fundos foram utilizados na compra de terras para posterior lançamento de novos empreendimentos. Isso, somado ao aumento da demanda por imóveis, causou grande valorização imobiliária. Porém, não

se esperava o estouro de uma crise econômica mundial. A crise deixou diversas empresas à beira da falência, inclusive as construtoras que haviam investido em projetos considerando um cenário de continuidade do crescimento. É diante disto que o Governo lança o Programa Minha Casa Minha Vida. Trata-se de uma política emergencial definida diretamente entre o Governo Federal e as grandes construtoras e sem nenhuma discussão com a sociedade civil.

## 2.2 O Déficit Habitacional em 2008

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

A FJP, responsável por diversos estudos sobre o tema, considera que o déficit habitacional está ligado às deficiências do estoque de moradias. Esta deficiência inclui moradias sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física, por isso devem ser repostas. Inclui também a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada, dos moradores de baixa renda com dificuldade de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade e também a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. (BRASIL, 2011, p.18).

Assim, o **déficit habitacional**, para a Fundação João Pinheiro, é entendido como “déficit por reposição de estoque” e “déficit por incremento de estoque”. O primeiro refere-se à depreciação normal dos domicílios e também aos domicílios rústicos (sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada). Devido à insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e risco de contaminação por doenças aos seus moradores. Já o segundo contempla os domicílios improvisados, parte da coabitação familiar e dois tipos de domicílios alugados: os fortemente adensados e aqueles em que famílias pobres (renda familiar até três salários mínimos) pagam 30% ou mais da sua renda para o locador. (BRASIL, 2011, p. 19).

A Fundação João Pinheiro trabalha também com o conceito de **inadequação de domicílios**. Tal conceito refere-se a construções que não oferecem condições aceitáveis ou desejáveis de habitabilidade, impactando na qualidade de vida dos moradores. Os fatores

responsáveis pela inadequação das moradias são: adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, carência de serviços de infraestrutura, inadequação fundiária, cobertura inadequada e inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva.

Em 2008, o **déficit habitacional** no Brasil era de 5,5 milhões de moradias, sendo 83,5% localizado em área urbana. Além disso, quase 36% estão localizados na região Nordeste e, pouco mais de 37%, na Sudeste (BRASIL, 2011, p.29), conforme pode ser visto no Quadro3.

Quadro 3 – Déficit Habitacional por Região – Valores Absolutos - 2008

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

Fonte: BRASIL, 2011, p. 31 (elaboração própria)

Quadro 4 – Percentual do Déficit Habitacional por Faixa de Renda e Região - 2008

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

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

No Quadro 4 é possível verificar a distribuição do déficit por faixa de renda e região do país. Nela verificamos que o déficit habitacional está primordialmente localizado na faixa da população com renda entre 0 e 3 salários mínimos.

Já em relação à **inadequação de domicílios**, a pesquisa da Fundação João Pinheiro aponta que a carência de infraestrutura é o critério que mais afeta os domicílios do país, em

segundo lugar vem a inadequação fundiária seguido do adensamento excessivo, domicílio sem banheiro e cobertura inadequada, respectivamente. Em 2008, 22,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos sofriam de carência de algum item de infraestrutura. As regiões Nordeste e Sudeste são as que apresentam maiores carências deste tipo em números absolutos. Porém, em termos relativos, “a região Norte é a mais afetada, com 51,7% dos domicílios particulares permanentes urbanos carentes de infraestrutura. A Centro-Oeste aparece com 48,3%, Nordeste, com 34,5%, a Sul, com 20,0% e a região Sudeste, com 9,1%” (BRASIL, 2011, p.59-60).

Em quase todas as regiões, o principal responsável pela carência de infraestrutura é o esgotamento sanitário, em segundo lugar temos a falta de abastecimento de água, em terceiro a ausência de coleta de lixo e, por último, de energia elétrica. Apenas na região Norte, a carência de abastecimento de água supera a de esgotamento sanitário. A pesquisa aponta também que, na média do Brasil, mais de 60% dos domicílios com carência de infraestrutura pertencem às famílias com renda até 3 salários mínimos; e mais de 90% se levarmos em consideração as famílias com renda até 10 salários mínimos (BRASIL, 2011, pg 74-79).

Outro ponto importante a ser apontado na pesquisa da Fundação João Pinheiro é que o estoque de domicílios vagos em condições de serem ocupados ou em construção ou reforma é mais do que suficiente para cobrir o déficit habitacional do país (BRASIL, 2011, p.112).

Diante dos dados, é possível verificar que o problema da habitação do país não está somente na construção de novas moradias, mas também na melhoria das condições daquelas já existentes. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) colabora, em partes, para resolver este tipo de problema. O PAC tem seis eixos básicos de atuação, que são: transportes, energia, água e luz para todos, minha casa minha vida, comunidade cidadã e cidade melhor<sup>11</sup>. Exceto pelos eixos de transporte e energia, os demais têm como parte de seus projetos a melhoria nas condições de infraestrutura urbana. E, neste ponto, são políticas públicas que contribuem favoravelmente para a redução tanto do déficit habitacional quanto da inadequação de domicílios.

---

<sup>11</sup> Dados disponíveis no endereço [www.pac.gov.br](http://www.pac.gov.br)

### 2.3 O papel da CAIXA na execução do Programa

Como abordado, a dificuldade no acesso à moradia é um grave problema no Brasil. Esse problema se agrava quando há também falta de recursos e dificuldade na concessão de financiamento, principalmente de longo prazo – geralmente atrelado ao financiamento das edificações pelas empresas das casas para a população em geral. Com a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal passou a ser o principal agente executor do Sistema Nacional de Habitação. Porém, a CAIXA é um banco comercial que absorveu as atribuições de agente do SFH. Diferentemente do BNH, a CAIXA tem outras diversas funções além de executar as políticas habitacionais do Governo Federal. Azevedo (2007, p. 16) aponta que “ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui (...) alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado etc”.

Porém, como anteriormente apontado, durante toda a década de 1980 e 1990, houve escassez de recursos. Assim, neste período, os financiamentos foram, em geral, para as famílias de renda mais elevada. No entanto, com a estabilização da economia, criação do SFI e da instituição da alienação fiduciária como garantia, e principalmente com a retomada do crescimento do país, o sistema de financiamento habitacional voltou a funcionar de forma razoável. Tendo como principal agente executor a CAIXA.

A Caixa Econômica Federal, como banco público e agente executor das políticas habitacionais tem acesso às fontes de recursos (como FAT, FAR, FGTS, etc) que viabilizam os financiamentos a taxas mais baixas, bem como é o principal executor de políticas públicas e sociais do Governo Federal. Enquanto isso, os demais bancos têm acesso apenas aos recursos da poupança (SBPE) que viabiliza o financiamento habitacional a taxas de mercado, isto é, para um público de maior poder aquisitivo.

Devido ao seu *know-how* como agente de políticas habitacionais, bem como o alcance de sua rede de atendimento, a CAIXA é o agente executor e financeiro do Programa Minha Casa Minha Vida. Suas responsabilidades no papel de gestor operacional estão bem indicadas nos artigos 9º e 16º da Lei 11.977/2009:

- a) Atuar como instituição depositária e gestora dos recursos do FDS e FNHIS;

- b) Definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos, com base nas normas elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades;
- c) Controlar a utilização dos recursos financeiros colocados à disposição na construção dos empreendimentos habitacionais;
- d) Prestar contas e analisar a viabilidade das propostas selecionadas pelo Ministério das Cidades;
- e) Firmar contratos de repasse de recursos a estados, municípios e Distrito Federal em nome do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS);
- f) Oferecer informações ao Ministério das Cidades que permitam acompanhar a execução do PMCMV, de maneira a avaliar o seu sucesso. (D'AMICO, 2011, p.49).

A CAIXA foi escolhida estrategicamente para o Programa, uma vez que possui todas as condições necessárias para operar este tipo de política. Seus funcionários já são treinados no atendimento e operacionalização dos programas sociais e, principalmente, habitacionais do governo. A empresa já conta com expertise nas regras para utilização dos recursos de diversos fundos, como o FAR e o FGTS (que são os dois principais fundos financiadores do MCMV). Possui engenheiros e setores especializados na concessão, viabilidade, manutenção, cobrança e execução de contratos habitacionais. Além disso, é um banco especializado no atendimento do público alvo do programa (famílias com renda entre 0 e 10 salários mínimos) e também com longo relacionamento com o setor público (Prefeituras Municipais).

## **2.4 O Programa Minha Casa Minha Vida**

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi anunciado, pelo Governo Federal, em março de 2009 e instituído pela Lei nº 11.977 de 07 de Julho de 2009. Toda a sua execução ficou a cargo da Caixa Econômica Federal. Ele é constituído basicamente de dois programas: o PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana e o PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural. O PNHU tem por objetivo a concessão de financiamento, para aquisição de imóvel novo ou para a requalificação de imóveis urbanos. Já o PNHR tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> PNHU e PNHR descritos conforme art.4º e Parágrafo único do art.11º da lei 12.424/2011 (disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

O PMCMV contava com dois objetivos principais, isto é, aumentar o acesso à casa própria, reduzindo o déficit habitacional e aumentar o investimento na construção civil e a geração de emprego. Desta forma, procura resolver os principais problemas apontados tanto no Plano Nacional de Habitação de 2003, quanto nos estudos da Fundação João Pinheiro acerca do déficit habitacional. Para isso, alguns programas habitacionais já existentes na CAIXA foram redesenhados e incluídos no MCMV. Contudo, os incentivos mais importantes foram a ampliação substancial nos recursos disponíveis para financiamento e subsídios, a criação do FGHab (Fundo Garantidor da Habitação Popular) e a redução das taxas de juros. Esses mecanismos foram determinantes para a melhoria dos programas já existentes e essenciais para viabilizar o acesso da população de baixa renda ao programa. Seu foco está nas famílias, residentes em área urbana, com renda entre 0 e 10 salários mínimos e para famílias com renda anual entre 0 e R\$ 60.000,00 residentes em área rural.

Inicialmente foi prevista a construção de 1 milhão de moradias, sendo 400 mil unidades seriam destinadas às famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos, 400 mil àquelas com renda familiar entre 3 e 6 s.m. e 200 mil unidades para famílias com renda entre 6 e 10 s.m. (NASCIMENTO, 2011, p.1). Contudo, em 2011, o Programa sofreu algumas alterações<sup>13</sup>. Dentre outras coisas, para participar do programa o teto da renda mensal familiar seria de R\$ 5.000,00. Definiu-se também que o PMCMV teria como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. E, por último, o número de imóveis previstos passou de 1 milhão para 2 milhões até 2014. Sendo que, desta quantidade, no mínimo 220 mil seria para população com renda mensal de até R\$ 1.600,00. Além disso, prevê também subsídios para famílias com renda mensal de até R\$ 3.275,00. Estes subsídios podem chegar a R\$ 25.000,00<sup>14</sup> de acordo com a renda mensal da família. Atualmente, de acordo com dados da CAIXA (2012), a previsão da construção de moradias, por faixa de renda, é a seguinte: 1,2 milhão de unidades (60%) às famílias com renda bruta até R\$ 1.600,00; 600 mil unidades (30%) às famílias com renda bruta até R\$ 3.275,00; 200 mil unidades (10%) às famílias com renda bruta

---

<sup>13</sup> As alterações citadas, também conhecidas como MCMV 2, se deram através do Decreto 7.499 e da Lei nº 12.424, ambos de 16 de junho de 2011.

<sup>14</sup> O valor do máximo do subsídio era, inicialmente, R\$ 23.000,00. Este valor foi alterado, em 04/10/2012, para R\$ 25.000,00, conforme notícia disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio/noticias/2179-onselho-do-fgts-aprova-alteracoes-no-mcmv> (Consulta em 24/11/2012).

até R\$ 5.000,00. Para as duas primeiras faixas houve substancial aumento nos subsídios. Já a última faixa conta com redução dos custos do seguro, bem como acesso ao fundo garantidor.

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

Os recursos para a concessão dos financiamentos são oriundos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), FAR (Fundo de Arrendamento Residencial)<sup>15</sup> e FDS<sup>16</sup> (Fundo de Desenvolvimento Social). Já os subsídios têm como fonte o FGTS e o OGU (Orçamento Geral da União).

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

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

Esse programa é formado pela combinação de duas linhas de crédito já existentes na CAIXA, porém com algumas adaptações (Carta de crédito individual e imóvel na planta). Os recursos são oriundos do FGTS e atende às famílias com renda de até R\$ 5.000,00. As principais novidades em relação a situação anterior foi o grande incremento na concessão de subsídios e a criação do FGHab<sup>17</sup>. Neste caso, tanto a União (OGU) quanto o FGTS concedem subsídios, para

---

<sup>15</sup> O FAR é um fundo criado exclusivamente para aplicação no PAR (Programa de Arrendamento Residencial), composto com recursos onerosos provenientes de empréstimos junto ao FGTS e recursos não onerosos provenientes dos fundos FAS, FINSOCIAL, FDS e PROTECH e da rentabilidade das disponibilidades do FAR (Fonte:www.cidades.gov.br)

<sup>16</sup> Os recursos do FDS são provenientes da aquisição compulsória de cotas de sua emissão pelos FAF (fundos de aplicação financeira), da aquisição voluntária de cotas por pessoas físicas e jurídicas e do resultado de suas aplicações (Fonte:www.cidades.gov.br). Porém, no caso do PMCMV - Entidades, os recursos são aportados pelo OGU ao FDS.

<sup>17</sup> Além do grande incremento na concessão de subsídios, outro ponto importante criado no Programa MCMV para esta linha de crédito foi o FGHab (Fundo Garantidor da Habitação Popular) que permitiu importante redução do valor da parcela do financiamento, viabilizando a aquisição do imóvel. Este fundo garante o pagamento da prestação mensal em caso de desemprego

famílias com renda bruta mensal de até R\$ 3.275,00, complementando o valor para pagamento do preço do imóvel residencial, reduzindo com isso o valor do encargo mensal. O prazo de financiamento máximo varia de 300 e 360 meses (de acordo com a renda) e a garantia é alienação fiduciária. As taxas de juros variam de 5,00% a 7,16% a.a. de acordo com a renda. Já o valor do imóvel pode variar de R\$ 90.000,00 a R\$ 190.000,00<sup>18</sup> de acordo com a cidade na qual está localizado.

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

Esta também é uma modalidade de crédito já existente no portfólio da CAIXA e adaptada às condições do PMCMV<sup>19</sup>. Seu público alvo são famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00 residentes em municípios com mais de 50 mil habitantes. Os imóveis (casas ou apartamentos) são padronizados<sup>20</sup> de acordo com as normas estabelecidas na Cartilha do Programa. Os valores dos imóveis variam de acordo com a sua localização, e tipo, sendo no mínimo R\$ 54.000,00 e no máximo R\$ 76.000,00<sup>21</sup>. Além disso, há limites de até 500 unidades por módulo, ou condomínios segmentados em 250 unidades.

Esta linha de crédito pode está dividida em duas etapas. A primeira é a aquisição e produção dos imóveis. Nesta fase os dois principais agentes são o poder público e as construtoras, o primeiro concede o terreno para que as construtoras produzam as unidades. Todo o procedimento é submetido à CAIXA que adquire as unidades para posterior alienação aos beneficiários<sup>22</sup>. A segunda fase é a de alienação das unidades às famílias que se enquadrem no

---

ou redução temporária da capacidade de pagamento; liquida o saldo devedor, em caso de morte e/ou invalidez permanente; assume despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel.

<sup>18</sup> É importante ressaltar que tanto o limite de renda quanto o limite de valor do imóvel (principalmente) sofreram alterações desde o início do programa. Porém o limite de renda sofreu apenas 2 alterações. Já o valor dos imóveis sofreu diversas alterações, principalmente para aqueles localizados em grandes capitais e regiões metropolitanas, o que mostra a grande valorização que se tem verificado em todo o mercado imobiliário brasileiro.

<sup>19</sup> A meta estabelecida para esta linha de financiamento é de 860.000 unidades até o final de 2014. Tal meta é distribuída por Região do país da seguinte forma: 79.937 unidades para a Região Norte; 258.679 unidades para o Nordeste; 72.986 unidades para o Centro-Oeste; 357.404 na Região Sudeste e 90.994 para a Região Sul. A distribuição por UF pode ser consultada em [http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/mcmv/dist\\_meta\\_fisica\\_por\\_uf\\_pmcmv\\_recursos\\_far\\_modelo\\_atual.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/mcmv/dist_meta_fisica_por_uf_pmcmv_recursos_far_modelo_atual.pdf)

<sup>20</sup> Todos os imóveis desta linha possuem 2 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. Sua área pode variar entre 32m<sup>2</sup> e 36m<sup>2</sup> para as casas (sem computar a área de serviço) e entre 37m<sup>2</sup> e 39m<sup>2</sup> para os apartamentos, sendo que a maior metragem é para as construções com acessibilidade para deficientes.

<sup>21</sup> Estes valores são novos, foram alterados em 22/10/2012 pela Portaria nº 521. Dados disponíveis em [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)

<sup>22</sup> Esta linha de crédito é interessante para o Poder Público Municipal, uma vez que permite direcionar a construção de unidades e trabalhar assim com o problema do déficit habitacional local. É interessante para os beneficiários que podem adquirir moradia própria, pagando valores que variam entre R\$ 50,00 e R\$ 160,00. E é interessante também para as construtoras que não têm gastos com a comercialização das unidades, pois o empreendimento todo será adquirido pela CAIXA.

programa. Aqui o prazo de parcelamento da moradia se dá em 120 meses, sendo que a prestação mensal corresponde a 10% da renda familiar do beneficiário ou no mínimo R\$ 50,00.

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

A modalidade Entidades do PMCMV tem como fonte de recursos o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) e tem o objetivo de dar acesso à moradia urbana às famílias com renda bruta de até R\$ 1.600,00<sup>23</sup>, reduzindo o déficit habitacional e estimulando a parceria com os movimentos populares<sup>24</sup>. Neste caso o financiamento é concedido ao beneficiário, mas este deve ser intermediado por uma Entidade Organizadora (cooperativas, associações, movimentos sociais e demais entidades da sociedade civil sem fins lucrativos).

O financiamento pode ser utilizado para construção em terreno próprio ou de terceiros (com ou sem aquisição do terreno) e aquisição para requalificação. O regime de construção pode ser autoconstrução, mutirão, empreitada ou administrado pela Entidade Organizadora (EO). Não há incidência de juros sobre o financiamento. O valor é definido de acordo com a localização, regime construtivo e enquadramento no programa. As prestações são de 5% da renda familiar, com mínimo de R\$ 25,00<sup>25</sup>. O prazo é de até 144 meses, sendo no máximo 24 de construção e 120 de amortização. O Saldo devedor não sofre atualização monetária e o possível saldo residual será assumido pelo FDS.

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

Este é a única linha de financiamento do PMCMV para imóveis rurais<sup>26</sup>. Seu objetivo é conceder financiamento e subsídios ao agricultor familiar e ao trabalhador rural<sup>27</sup> para construção, conclusão, reforma, ampliação de imóvel em área rural, por meio da aquisição de

---

<sup>23</sup> A meta estabelecida para esta linha de crédito é 60.000 unidades até 2014. Dados disponíveis em <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/11/13/programa-habitacional-diminui-contrapartida>

<sup>24</sup> Apesar de ser um programa muito interessante para as famílias de baixa renda, ainda se vê pouco interesse tanto da população quanto das entidades em se organizarem em busca de saídas para a questão da moradia. Um trabalho interessante sobre este tipo de financiamento é LAGO(2011).

<sup>25</sup> Esse valor foi reduzido recentemente a partir de Instrução Normativa nº 45. Anteriormente, a prestação era de 10% da renda mensal, com mínimo de R\$ 50,00. Dados disponíveis em <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/11/13/programa-habitacional-diminui-contrapartida>

<sup>26</sup> A meta do Programa para esta linha de crédito é de 60.000 unidades até o final de 2014. Informações disponíveis em <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/07/27/programa-de-habitacao-rural-beneficiara-20-mil-familias>

<sup>27</sup> Os interessados devem comprovar que fazem parte do programa de agricultura familiar mediante comprovante do PRONAF e, os trabalhadores rurais, mediante carteira de trabalho, contrato de trabalho ou declaração da cooperativa/sindicato/associação. As atividades abrangidas são: pescadores artesanais; extrativistas; silvicultores; aquicultores, maricultores, piscicultores; comunidades quilombolas; povos indígenas; demais comunidades tradicionais.

material de construção. Os beneficiários são divididos em três sub-grupos de acordo com a renda. O primeiro grupo (GI) são aqueles com renda anual de até R\$ 15.000,00, o segundo (GII) com renda anual de até R\$ 30.000,00 e o terceiro (GIII) com renda anual de até R\$ 60.000,00. Para o GI serão concedidos apenas subsídios (OGU), já os outros dois grupos contam tanto com subsídios quanto financiamento (OGU e FGTS). Os valores são concedidos diretamente aos beneficiários organizados sob a forma coletiva e representados por Entidade Organizadora - EO.

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

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

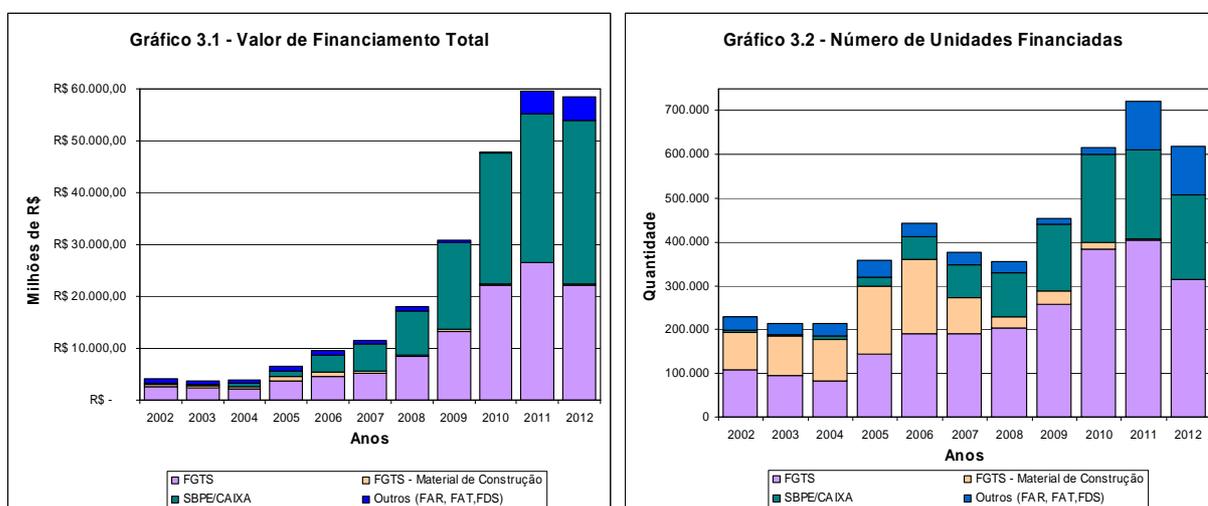
## **2.5 Resultados Nacionais**

Neste item faremos uma análise dos resultados nacionais. Inicialmente mostraremos brevemente a evolução histórica de 2002 a 2012 dos financiamentos da Caixa Econômica Federal por origem de recursos. Em seguida trataremos dos dados referentes ao Programa Minha Casa Minha Vida em escala nacional, detalhando seus resultados preliminares de 2009 a meados de 2012, por faixa de renda e por região.

A partir dos dados dos Gráficos 3.1 e 3.2 podemos observar dois pontos principais. Em primeiro lugar, o Gráfico 3.1 mostra uma evolução acentuada dos valores de financiamento total. Principalmente após 2008, essa evolução é muito mais acentuada do que o visto no Gráfico 3.2 em relação às quantidades de imóveis financiados. Isto mostra que os valores de financiamento estão sofrendo grande aumento, o que pode ser atribuído à enorme valorização dos imóveis verificada a partir do anúncio do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Em segundo lugar, vemos que o número de unidades financiadas também aumentou a partir de 2009. Cabe destacar que os recursos responsáveis por tal aumento foram o FGTS, o

SBPE e em menor escala o FAR. Lembrando que o PMCMV só abrange recursos FGTS, FAR e FDS e que somente parte dos recursos do FGTS é destinada ao programa<sup>28</sup>. Outro ponto importante que se observa nos gráficos é que os recursos do FGTS utilizados para financiamentos de Aquisição de Material de Construção, que foram responsáveis por grande número de unidades habitacionais financiadas a partir de 2002, se tornaram escassos a partir de 2007 e que este tipo de financiamento, apesar de pequeno impacto nos valores (Gráfico 3.1) tinha enorme impacto em unidades financiadas (Gráfico 3.2). Isso se deve ao fato de que os financiamentos deste tipo eram de pequenos montantes<sup>29</sup>, utilizados para a compra de material de construção para construção, reforma ou ampliação dos imóveis.



Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria - Posição até 18/10/2012.

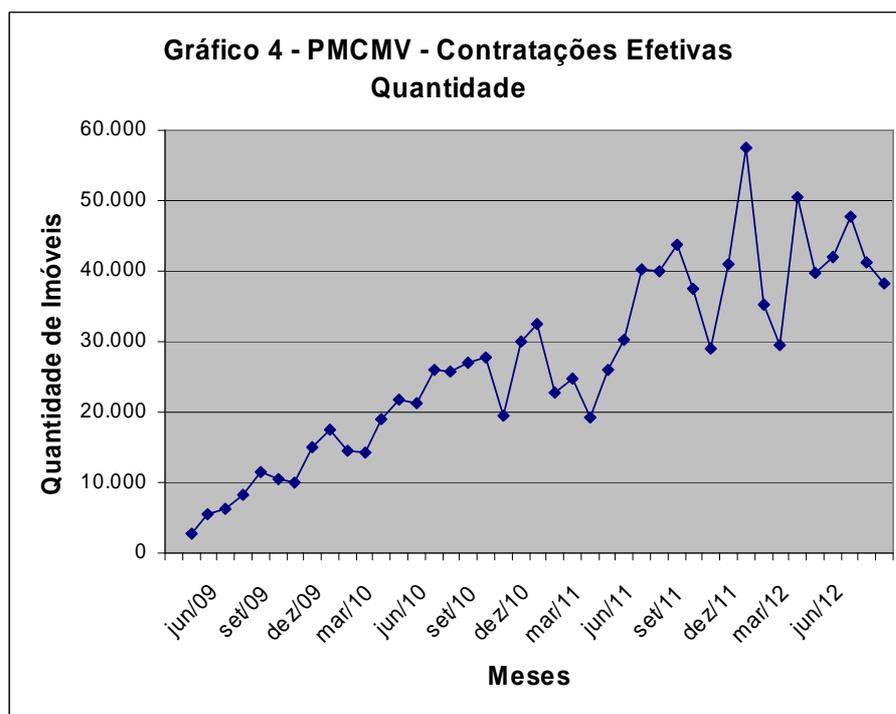
Entre abril de 2009 e final de agosto de 2012, foram financiadas 1.103.535 moradias, perfazendo um total de R\$ 80.858.702.005,58 entre financiamento e subsídios. Deste total, 15,95% e 7,45% foram subsídios diretos do FGTS e OGU, respectivamente. Lembrando que a previsão do PMCMV é a construção de 2 milhões de moradias até 2014.

O Gráfico 4 nos mostra a evolução do número de unidades financiadas desde o lançamento do programa. O número de unidades financiadas foi de 87.299, 279.432, 412.495 e 324.309 em 2009, 2010, 2011 e 2012, respectivamente. A tendência crescente do gráfico pode ser explicada pelas características do bem financiado, isto é, os empreendimentos habitacionais

<sup>28</sup> A Caixa Econômica Federal permanece com suas linhas de financiamento (com recursos oriundos do FGTS) para construção e aquisição de imóveis novos ou usados, que não se enquadrem nos requisitos do PMCMV. Lembrando que o MCMV só financia construção e aquisição de imóveis NOVOS.

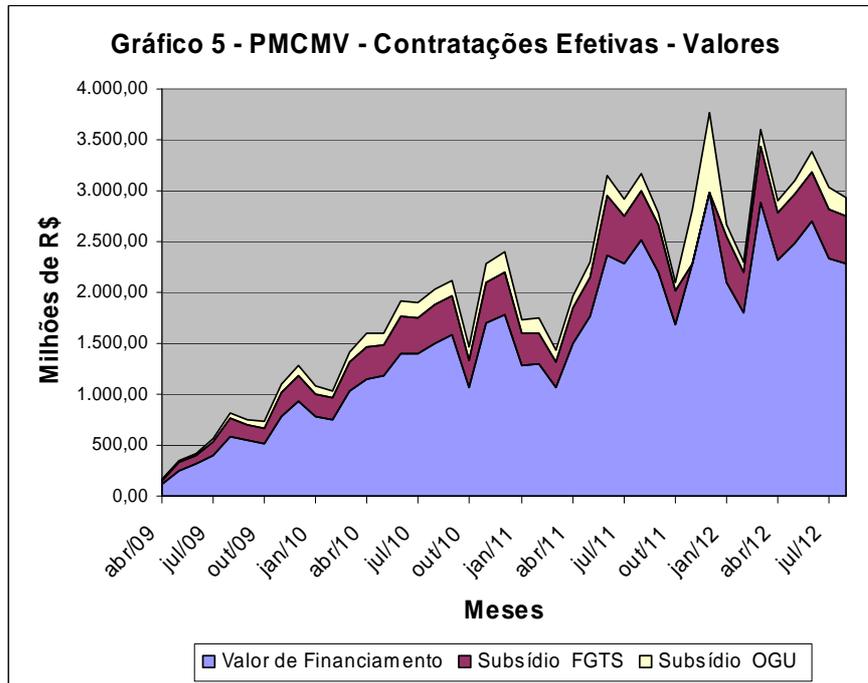
<sup>29</sup> Em 2006, o financiamento para aquisição de material de construção era de no máximo R\$ 7.000,00.

demoram muitos meses desde seu planejamento até a sua conclusão. Assim, as construtoras que iniciaram projetos juntamente com o anúncio do programa, só entregaram os imóveis após cerca de um ano. Podemos destacar que, só em dezembro de 2011, foram contratados 57.396 imóveis, 65% do total financiado em 2009.



Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – Posição até agosto/2012.

O Gráfico 5, nos permite observar a evolução dos valores dos financiamentos do programa bem como os subsídios. Devemos lembrar que, neste ponto, o PMCMV diverge do BNH, uma vez que neste último não havia a concessão de subsídios diretos aos mutuários. Um dos grandes diferenciais do PMCMV, em relação aos programas já existentes foi exatamente o aumento substancial nos valores disponíveis para financiamento e, principalmente, a concessão de subsídios diretos tanto com recursos do FGTS quanto com recursos orçamentários do OGU. Os subsídios de até R\$ 23.000,00 no caso de imóveis financiados com recursos do FGTS eram um diferencial utilizado inclusive pelas construtoras como propaganda para a venda dos imóveis, como podemos observar na Figura 1. No ano de 2010, os subsídios foram responsáveis por 26,64% do valor total contratado. Entre 2009 e 2012 o valor dos subsídios do FGTS e OGU foram, respectivamente, 15,95% e 7,45%, perfazendo um total de 23,40% dos valores totais liberados ou 30,95% do valor total financiado.



Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – Posição até agosto/2012.

Figura 1 – Propaganda da construtora MRV utilizando os subsídios como diferencial

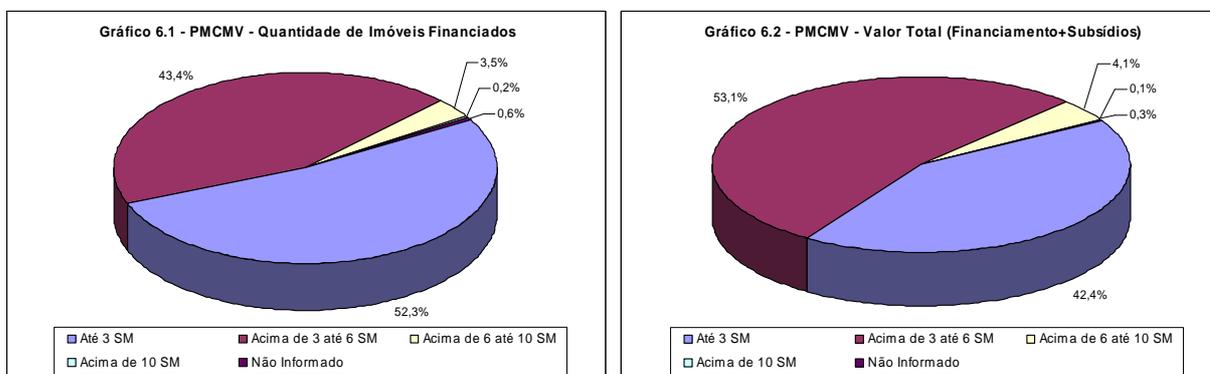


Fonte: blogdamrv.com.br

Agora faremos uma análise dos resultados do PMCMV até o momento, para as faixas de renda. Os Gráficos 6.1 e 6.2 nos permite verificar que 95,7 % dos imóveis financiados, até o momento, se destinaram às famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos (ou R\$ 3.100,00). Este resultado supera a meta anunciada, que era de destinar 90% dos imóveis para as famílias nesta faixa de renda. Porém, deste quantitativo, apenas 52,3% foi destinado às famílias

com renda até 3 salários mínimos (R\$ 1.600,00), quando a expectativa era 60%. Em complemento, verifica-se que 43,4% dos imóveis foram financiados por famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos (entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00), muito acima da expectativa de 30%.

Das 1.149.605 unidades financiadas até o momento, temos a seguinte distribuição por linha de crédito: 209.078 pelo Arrendamento Residencial; 10.588 pelo MCMV Entidades; 42.931 pelo PNHR (sendo 95% deste valor para o Grupo I) e 887.008 pela Carta de Crédito FGTS. Assim, vemos que tanto as unidades construídas através do Programa de Arrendamento Residencial, quanto às do MCMV Entidades estão abaixo das metas estabelecidas pelo Governo que são de 860.000 e 60.000 unidades até o final de 2014, respectivamente.



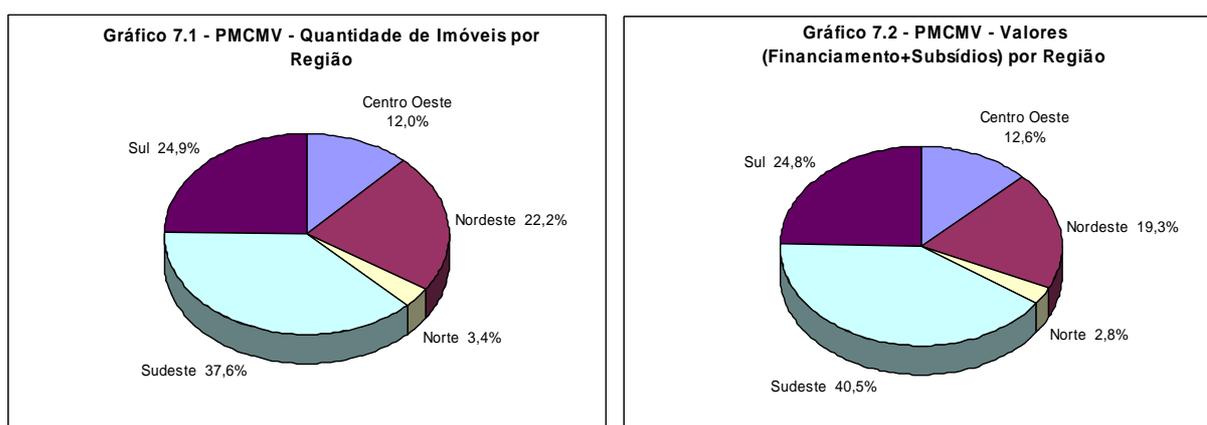
Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – Posição até 14/09/2012.

Se, em relação à meta por faixa de renda estabelecida pelo governo, o programa está razoavelmente cumprindo os seus objetivos, em relação ao déficit habitacional, ele está longe de alcançar o público alvo necessário. É importante lembrar que, de acordo com o estudo da Fundação João Pinheiro, quase 90% do déficit habitacional é formado por famílias com renda de até 3 salários mínimos. Logo, o PMCMV, apesar de ter impacto nesta faixa de renda, não será capaz de suprir o déficit habitacional na faixa de renda mais carente de moradia.

O Gráfico 6.2 nos mostra que, em relação aos valores de financiamento e subsídios, há um maior volume destinado às famílias com renda entre 3 e 6 s.m.. Isso se deve ao fato de que o valor dos imóveis são maiores quanto maior é a renda. Assim, se em relação à quantidade de imóveis, as famílias de menor renda estão em vantagem, em relação aos recursos totais destinados ao financiamento e subsídios, as famílias que recebem entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00 recebem mais de 53,1% dos recursos. Desde o início do programa, as famílias com

renda até 3 s.m. receberam R\$ 9.991.073.301,53 de subsídios (28,92% do valor total ou 40,69% do valor financiado) enquanto que as famílias com renda entre 3 e 6 s.m. receberam R\$ 9.027.912.414,88 (20,86% do total concedido ou 26,37% do valor financiado). Estes dados apontam que a população mais necessitada está recebendo parte razoável dos subsídios governamentais. Contudo, apontam também, que parte destes subsídios está sendo direcionada para famílias de renda mais elevada que corresponde à faixa com rendimentos entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00.

Os Gráficos 7.1 e 7.2 nos mostra a distribuição das unidades e valores por região do país. A região Sudeste foi a que mais recebeu unidades do programa 418.759, em segundo lugar vem a região Sul com 276.520, em terceiro a região Nordeste com 246.524, a região Centro-Oeste e Norte receberam 133.198 e 37.476 das unidades, respectivamente. Fazendo um comparativo destes dados com os dados do déficit habitacional vemos que a região Sul, por exemplo, teve acesso à unidades suficientes para suprir quase que 48% do seu déficit habitacional, enquanto que regiões como a Norte, recebeu moradias suficientes para suprir pouco mais de 6% do seu déficit. Logo, o que se verifica é que as unidades habitacionais do PMCMV estão sendo distribuídas de forma desigual no território. Isso nos permite concluir que regiões com mais acesso à informação e com renda mais alta tem tido melhores condições perante o programa.



Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – Posição até 14/09/2012.

O Gráfico 7.2 nos mostra a distribuição dos valores dispendidos com o programa para cada uma das regiões do Brasil. A primeira conclusão que se tira da comparação entre os dois gráficos é que algumas regiões estão recebendo percentualmente mais valores do que unidades.

Isso se deve ao fato de que as regiões como Norte e Nordeste estão recebendo mais unidades da primeira faixa de renda e que o Sudeste está recebendo mais moradias para a segunda e terceira faixa de renda que possuem valores mais elevados (isso ficará mais claro a partir do Quadro 5 e Gráfico 8). Além disso, os números também refletem o fato de que a terra é mais valorizada na região Sudeste do que nas demais regiões.

Por último, faremos uma análise dos resultados do PMCMV, em relação à distribuição das unidades habitacionais por região do país de faixa de renda, isto pode ser visto na Quadro 5 e Gráfico 8. A partir dos dados é possível fazer uma análise mais detalhada das diferenças regionais na distribuição dos imóveis do PMCMV por faixa de renda.

As regiões Norte e Nordeste se destacam por apresentarem um quantitativo de imóveis maior para a população com renda de até 3 salários mínimos chegando a 65% do total do programa para a região Norte e de 70% para o Nordeste. Apesar disto, é nestas duas regiões que o programa tem atingido seus piores resultados, uma vez que tem sido capaz de suprir pouco das necessidades habitacionais da população. Nestas duas regiões, quase a totalidade do déficit habitacional é formado por famílias com renda de até 3 salários mínimos (88,6% e 95,6% do déficit, para região Norte e Nordeste, respectivamente). Em complemento, podemos citar que estas duas regiões são as regiões onde há grande necessidade de intervenção estatal no que diz respeito à assistência social e combate à pobreza e desigualdade.

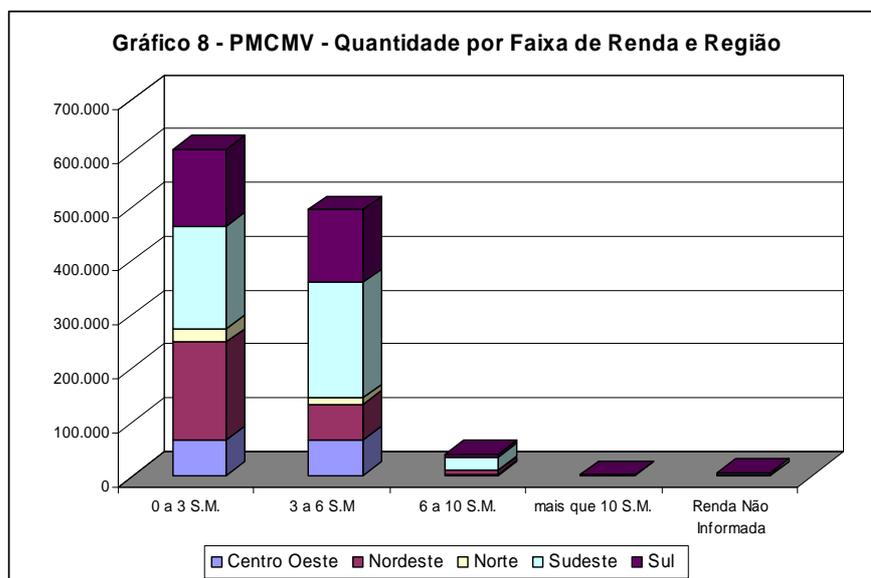
As regiões Sul e Centro Oeste apresentam 96% das concessões de financiamentos para a população com faixa de renda de até 6 salários mínimos, sendo igualmente distribuídas entre a primeira e segunda faixa. Outra característica dessas regiões (Sul e Centro Oeste) é a existência de financiamentos para a faixa de renda de mais de 10 salários mínimos que diz respeito ao Programa Nacional de Habitação Rural, uma vez que essas duas regiões possuem grandes áreas rurais e produtoras de bens agrícolas. Apesar disto, o percentual deste tipo de financiamento é ínfimo se comparado aos demais<sup>30</sup>.

Por fim, falaremos da região Sudeste. Esta região possui uma característica distinta das demais que é um maior percentual de moradias do PMCMV para famílias com renda acima de 3 salários mínimos – quase 55% do total de unidades. Quando olhamos para os dados do

---

<sup>30</sup> Segundo dados de Relatório Gerencial da Caixa Econômica Federal, desde o início do PMCMV até 11/10/2012, apenas 3,73% das unidades financiadas pertenciam ao PNHR (GI+GII+GIII), perfazendo um total de R\$ 864.008.163,29 concedidos, o que corresponde a 1,03% do total concedido.

déficit habitacional, observamos que quase 90% dele se concentra nas famílias com renda de até 3 salários mínimos. Assim sendo, é possível concluir que o programa também não tem sido capaz de atingir à população carente de moradia na região.



Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – Posição até 11/10/2012.

**Quadro 5 – PMCMV – Quantidade de Imóveis Financiados por Faixa de Renda/Região**

UF \ Fx Renda	0 a 3 S.M.	3 a 6 S.M.	6 a 10 S.M.	> que 10 S.M.	Não Informada
Centro Oeste	67.423	66.444	3.747	278	607
Nordeste	180.862	67.125	6.447	0	1.281
Norte	25.391	11.411	1.825	0	117
Sudeste	191.054	214.010	22.814	0	3.179
Sul	141.773	134.994	5.534	1.946	1.354
<b>Total</b>	<b>606.503</b>	<b>493.984</b>	<b>40.367</b>	<b>2.224</b>	<b>6.538</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – Posição até 11/10/2012.

Diante dos dados apresentados, podemos concluir que o PMCMV, apesar de viabilizar a aquisição de moradia para as famílias com renda de até R\$ 5.000,00, não tem sido efetivo em direcionar recursos para as faixas de renda e regiões mais carentes do país. Isso já era claro desde o início, uma vez que era prevista uma oferta de unidades habitacionais em percentuais divergentes daqueles detectados pelo estudo sobre o déficit habitacional, para as faixas de renda. Em sua execução vemos que dos 60% previstos para a 1ª faixa de renda, foram destinados 52,3% e dos 30% destinados para a 2ª faixa, foram destinados 43,4%. Verificamos

também que a distribuição dos imóveis do PMCMV nas regiões brasileiras tem privilegiado algumas regiões, como as Regiões Sul e Centro-Oeste em detrimento das Regiões Norte e Nordeste.

## **2.6 Resultados para a Região Metropolitana de Campinas**

Nesta seção será feita uma breve análise dos resultados recentes do Programa Minha Casa Minha Vida para a Região Metropolitana de Campinas. A Região Metropolitana de Campinas (RMC) foi criada em 2000 e é formada por 19 municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

Os municípios da RMC se formaram como povoados de pouso para os viajantes do Brasil colônia, geralmente ao longo de importantes rios usados na circulação de pessoas e mercadorias. Alguns municípios foram criados como colônias para receber imigrantes estrangeiros, ao final do século XIX e início do XX. Ao longo do século XX, a região se expandiu com o transbordamento do crescimento da RMSP, especialmente em decorrência da facilidade de comunicação rodoviária entre as duas regiões, que dispõem do melhor sistema rodoviário brasileiro a interligá-las (Fonte: <http://www.stm.sp.gov.br>).

A Região Metropolitana de Campinas, assim como outras regiões do Estado de São Paulo e do país, foi beneficiada pelo processo de desconcentração produtiva ocorrida a partir da década de 1970. Até então, boa parte da indústria estadual e mesmo brasileira estava localizada em São Paulo. De acordo com Cano (2007, p.216) a Região Administrativa de Campinas “foi a região que mais ganhou no processo de interiorização da indústria paulista”. Ainda segundo este autor, os processos de desconcentração industrial tanto inter-regionais quanto intraregional foram determinados, entre outros fatores, “por movimentos inerentes à lógica de localização industrial, principalmente pela excelente oferta regional de transporte – aéreo, rodoviário e ferroviário” e induzidos também “por políticas de atração e/ou “guerra fiscal” dentro do próprio espaço regional” (CANO, 2007, p.218).

Desde a década de 1960, a Região Administrativa de Campinas “tem a indústria mais vigorosa e expressiva do interior, (...) consolidando posição ímpar no cenário nacional” (CANO,

2007, p.218). A economia da região é formada por indústrias de ponta, pesquisas em informática e biotecnologia. Ela possui centros universitários de excelência, o que a torna um importante centro terciário do Estado. Campinas é a maior cidade da região, além de ser tecnopólo brasileiro, este se estende a Hortolândia, que abriga o condomínio industrial Tech Town. Na sub-região mais desenvolvida temos como destaque as cidades de Americana e Paulínia. A primeira é também um pólo regional, em função do seu desenvolvimento, qualidade e diversificação das atividades comerciais, industriais e de serviços, enquanto a segunda é um pólo petroquímico, pois abriga a Refinaria do Planalto (REPLAN). Cidades como Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Pedreira, Valinhos e Vinhedo têm na indústria sua principal atividade econômica, porém também tem serviços diversificados. Por fim, Artur Nogueira, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra e Santo Antônio da Posse têm como atividade principal a agropecuária, utilizando de alta tecnologia (Fonte: <http://www.stm.sp.gov.br>).

Estima-se que, em 2010, a população da região somava 2.797.137 habitantes, sendo que 97,43% da população vivem em área urbana<sup>31</sup>. A região possui PIB total e PIB per capita elevados e bons indicadores sociais, quando comparados ao restante do país. De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2003), a RMC possui IDH de 0,835<sup>32</sup> sendo a 4ª região metropolitana com maior IDH do país<sup>33</sup>. De acordo com dados da Fundação SEADE<sup>34</sup>, para 2010, a Região Metropolitana de Campinas apresenta condições de infraestrutura acima da média estadual, exceto para esgotamento sanitário. Estes dados apontam que 99,75% dos domicílios possuem coleta de lixo, 98,04% possuem abastecimento de água e 86,99% esgoto sanitário.

Apesar disto, desde a década de 80, observa-se um movimento de periferização nas Regiões Metropolitanas. Há um maior crescimento da população nos municípios periféricos do que nos centrais. Isso ocorre, pois os preços de terrenos nestes municípios são mais acessíveis, além de condições institucionais menos rígidas e acesso restrito à infraestrutura urbana. Nessas regiões ocorre também uma expansão através da cidade através ocupação irregular de áreas localizadas nas franjas metropolitanas. Campinas passa a “crescer” para áreas além da Rodovia

---

<sup>31</sup> Dados disponíveis em [www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br)

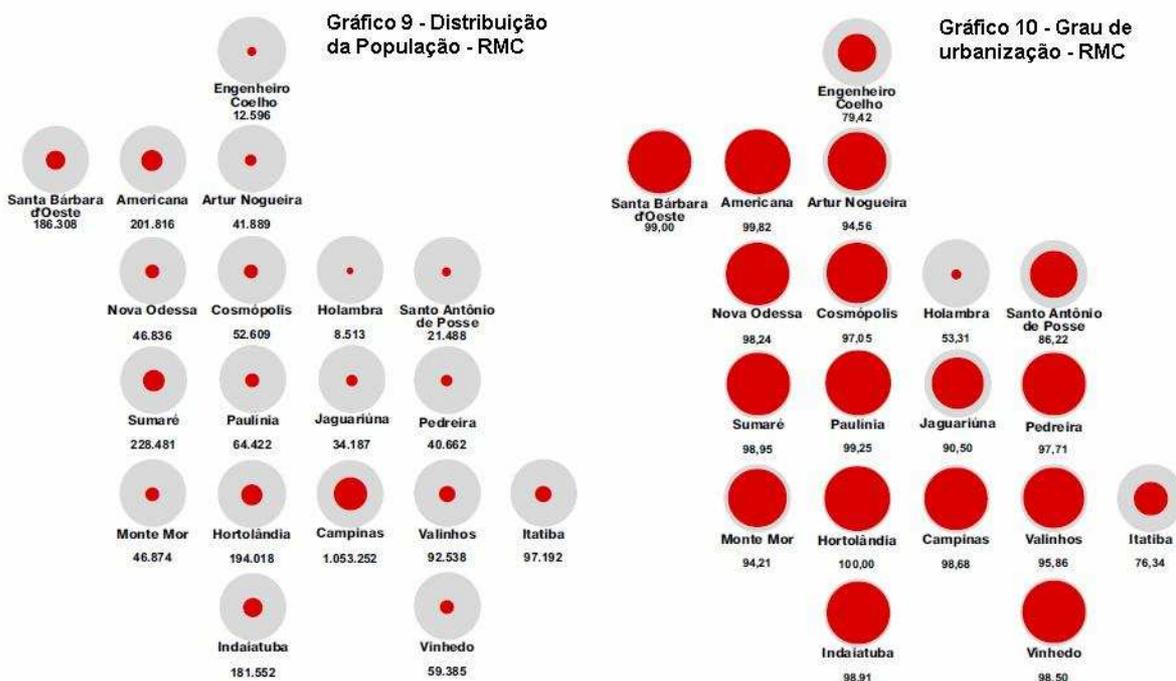
<sup>32</sup> Dados disponíveis em [http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/RM\\_Ranking.doc](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/RM_Ranking.doc)

<sup>33</sup> O IDH do Brasil é 0,718 segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano Global de 2011 (Disponível em: [http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH\\_global\\_2011.aspx](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_global_2011.aspx))

<sup>34</sup> Dados disponíveis em [www.seade.gov.br/produtos/perfil\\_regional/index.php](http://www.seade.gov.br/produtos/perfil_regional/index.php)

Anhanguera e em direção aos municípios de Hortolândia, Sumaré e Monte Mor. Todo este movimento causa um agravamento nas condições sociais, aumento da pobreza, da violência e do desemprego, baixos salários, etc. Contribuindo, desta forma, para a conformação de espaços desiguais na Região Metropolitana de Campinas (BRANDÃO e MACEDO, 2007, p.29) e (MANFREDO, 2006).

Diante disto, podemos concluir que a RMC é uma região quase que totalmente urbanizada e com boas condições sociais, de renda e razoável infraestrutura urbana. Apesar disto, possui problemas urbanos com a expansão desordenada de sua periferia para as cidades do entorno de Campinas. Essas características são importantes para compreender os resultados do PMCMV que serão apresentados a seguir. Abaixo, podemos ver com mais detalhes a distribuição da população (Gráfico 9) e o grau de urbanização (Gráfico 10) de cada uma das cidades da região.



Fonte: <http://www.stm.sp.gov.br/images/stories/rm/indicadores%20municipais.pdf>

Segundo dados da Caixa, a RMC possui 182 empreendimentos contratados ou em fase de contratação do Programa Minha Casa Minha Vida, totalizando 56.735 moradias. Podemos observar no Quadro 6 que, quase 45% dos empreendimentos estão localizados em Campinas. Hortolândia é a segunda cidade com mais empreendimentos, 14,8% do total, seguida por Sumaré e Americana com 7,7% cada uma. Juntas, estas 4 cidades, receberam quase 75% do total de

empreendimentos. Cabe destacar aqui que Sumaré e Hortolândia são municípios com altos índices de mobilidade pendular. De acordo com Manfredo (2006, p. 8), “apenas Sumaré e Hortolândia foram contabilizados, em 2000, mais de 40 mil pessoas fazendo este tipo de movimento em direção à Campinas”. Por este motivo, principalmente para estas duas cidades, a política habitacional deveria ser pensada em conjunto com outros serviços como infraestrutura e melhoria dos transportes (públicos).

Outro ponto importante que merece destaque é quanto a distribuição destes empreendimentos por faixa de renda. Enquanto a média região Sudeste de unidades contratadas pela população com renda de até 3 salários mínimo é de 44,32%, a Região Metropolitana de Campinas possui apenas 13,74% voltado para essa faixa de renda. Essa discrepância pode ser explicada: i) pela renda das famílias da região que tende a ser mais alta; ii) pelo fato de ser uma região altamente urbanizada com terrenos muito valorizados o que inviabiliza, em partes, a construção de imóveis para famílias mais carentes, devido aos valores estabelecidos pelo governo e também porque há maior interesse por parte das construtoras em construir imóveis que possam lhes gerar maiores lucros, e; iii) pelo fato de que os dados do Quadro 6 diz respeito à empreendimentos inteiros contratados ou em fase de contratação, o que não quer dizer que os imóveis serão todos financiados<sup>35</sup>. O valor médio de cada unidade calculado a partir dos dados do Relatório Gerencial CAIXA é: R\$ 57.894,29; R\$ 88.140,44 e R\$ 116.363,09 para as famílias com renda de até 3 s.m.; entre 3 e 6 s.m. e entre 6 e 10 s.m., respectivamente.

Dos dados do Quadro 6 também observamos que a Região toda só possui um empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (FDS). Este é um programa muito interessante, pois concede financiamentos diretamente aos beneficiários, desde que estejam organizados de forma associativa na forma de Associações, Cooperativas, Sindicatos, etc. Desta forma, é possível às famílias organizadas escolherem o projeto e o local, desde que estejam de acordo com os padrões mínimos estabelecidos pelo governo para as características das unidades habitacionais, bem como do valor máximo do imóvel<sup>36</sup>. Este programa prevê apostes substanciais

---

<sup>35</sup> O que se observa nos empreendimentos destinados às famílias com renda acima de 3 s.m. é que muitas das unidades são compradas por investidores (provavelmente à vista ou com financiamento direto com a construtora). E, assim que o empreendimento é entregue aos moradores, diversas unidades são imediatamente colocadas à venda com preços muito superiores aos pagos inicialmente.

<sup>36</sup> Apesar de que nem sempre é fácil encontrar terrenos disponíveis, principalmente nas regiões metropolitanas como aponta Luciana Lago em seu trabalho sobre este tipo de linha de crédito (LAGO, 2011). No país inteiro, entre 2009 e 11/10/2012 foram contratadas apenas 10.588 unidades no PMCMV Entidades, somando quase R\$ 417 milhões concedidos entre financiamento e

de recursos do OGU por meio de subsídios diretos e é uma forma de organização e que possibilita a participação democrática das famílias em questões relativas à moradia.

Quadro 6 – PMCMV – Empreendimentos contratados ou em fase de contratação por cidade e faixa de renda – RMC

Cidade	FAR	FDS	FGTS	
	0 a 3	0 a 3	3 a 6	6 a 10
Americana	2	0	4	8
Campinas	10	1	28	42
Cosmópolis	0	0	1	0
Hortolândia	2	0	7	18
Indaiatuba	3	0	3	5
Jaguariúna	1	0	6	1
Nova Odessa	0	0	1	0
Paulínia	0	0	1	3
Pedreira	0	0	3	1
Santa Bárbara d'Oeste	0	0	3	3
Sumaré	6	0	6	2
Valinhos	0	0	1	9
Vinhedo	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>64</b>	<b>93</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – Posição até 14/09/2012.

O Quadro 7 abaixo mostra o número de unidades efetivamente contratadas para as cidades da Região de Campinas<sup>37</sup> por Linhas de Crédito e Faixa de Renda. A partir deste Quadro ratificamos o fato de que a maior parte dos empréstimos realizados no Programa Minha Casa Minha Vida são realizados através das linhas de crédito que utilizam recursos do FGTS não só no âmbito nacional, mas também regional. As linhas com *funding* FGTS são responsáveis por 83,5% das unidades financiadas, através do PMCMV, da Região. As unidades do FAR representam 16% e as do FDS apenas 0,5% do total.

Quando analisamos os dados regionais por faixa de renda, disponíveis no Quadro 7, verificamos que, na Região de Campinas, o Programa atinge principalmente as famílias com renda mensal entre 3 e 6 salários mínimos. Estas famílias são responsáveis por 55,6% do total de

---

subsídios, sendo mais de 64% deste montante em subsídios do OGU (Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (não publicado)).

<sup>37</sup> As cidades a que se referem os dados em questão são: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Capivari, Cosmópolis, Hortolândia, Indaiatuba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Rio das Pedras, Santa Bárbara d'Oeste, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

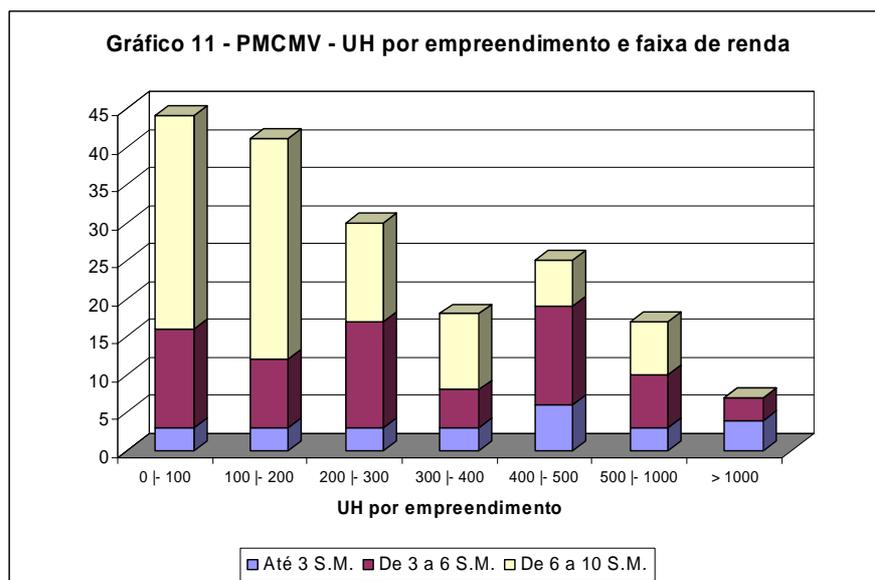
unidades financiadas, enquanto que, no âmbito nacional, esta faixa de renda é responsável por 43,4% do total.

Quadro 7 – PMCMV – Unidades Contratadas por Linha de Crédito e Faixa de Renda – Região de Campinas

Linha de Crédito	0 a 3 s.m.	3 a 6 s.m.	6 a 10 s.m.	não informada	Total
FGTS	4.264	12.470	2.001	0	18.735
FAR	3.374	0	0	220	3.594
FDS	110	0	0	0	110
<b>Total</b>	<b>7.748</b>	<b>12.470</b>	<b>2.001</b>	<b>220</b>	<b>22.439</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – Posição até 30/11/2012.

O Gráfico 11 nos permite analisar o número de unidades habitacionais dos 182 empreendimentos contratados ou em fase de contratação do PMCMV da RMC e tirar algumas conclusões. É possível observar que a maioria dos empreendimentos possui entre 0 e 500 unidades. Apesar de existir 7 empreendimentos com mais de 1000 unidades, 3 destes com mais de 2.300 unidades (!). A partir do gráfico fica fácil de verificar que, em geral, quanto menor a faixa de renda a que se destina o empreendimento, maior é o número de unidades deste. Assim, em média, temos 666 unidades para os empreendimentos voltados às famílias com renda de até 3 s.m., 317 para a faixa de renda intermediária e 213 unidades para os empreendimentos para as famílias com renda entre 6 e 10 salários mínimos.



Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – Posição até 14/09/2012.

Este tipo de característica se deve à busca de ganhos de escala na construção de empreendimentos para a faixa de baixa renda, uma vez que o preço da terra é extremamente alto na região (apesar de ter muitos casos em que o terreno é doado pela Poder Público) e o preço máximo do imóvel é limitado. Isso faz com que as construtoras ampliem o número de unidades por empreendimento, visando manter suas taxas de lucro dentro de patamares aceitáveis.

Um exemplo disto é o Sírius-Pirelli que possui 2.620 unidades. Trata-se de empreendimento FAR localizado próximo à Pirelli em Campinas que atenderá a famílias “provenientes de assentamentos irregulares, em razão de viverem em área de risco ou terem sido desabrigadas por motivo de risco e realocadas em projetos de regularização fundiária”<sup>38</sup>, com renda mensal de até R\$ 1.600,00. Em contraste, podemos dar o exemplo do empreendimento Residencial Tamoio em Indaiatuba. É um empreendimento do FAR, com 80 unidades e será destinado às famílias moradoras de área de risco da cidade<sup>39</sup>.

A partir dos dados disponíveis no Relatório Gerencial da CAIXA, verificamos que 5 grandes construtoras (MRV, Rossi, HM, Goldfarb e Cyrela) são responsáveis por quase 43% dos 182 empreendimentos contratados ou em fase de contratação do PMCMV na RMC<sup>40</sup>. Contudo, estas construtoras priorizam os empreendimentos voltados para famílias com renda acima de 3 salários mínimos. Isso fica claro quando vemos que, enquanto apenas 24% dos empreendimentos voltados para as famílias de baixa renda são executados por estas construtoras, elas realizam quase 46% dos empreendimentos para as famílias com renda superior a 3 s.m..

Outro ponto importante a destacar é em relação à localização dos empreendimentos. Pesquisamos a localização da maioria dos 182 empreendimentos contratados ou em fase de contratação do PMCMV. A conclusão a que chegamos é de que os empreendimentos do PMCMV FAR se localizam em lugares muito afastados dos centros da cidade, geralmente em área de expansão. Enquanto isso, os empreendimentos voltados para famílias com renda acima de 3 s.m. se localizam em áreas de vazios urbanos e também em áreas de expansão, como exemplo temos novamente o Sírius-Pirelli. Já os empreendimentos Residencial Torres do Bonfim e Central View Residence, em Campinas, e o Condomínio Residencial Americana I, Condomínio

---

<sup>38</sup> <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/sorteio-minha-casa-noticia.php>, consulta em 18/11/2012.

<sup>39</sup> Informações disponíveis em <http://www.indaiatuba.sp.gov.br/governo/imprensa/noticias/16642/> consultado em 18/11/2012.

<sup>40</sup> Acreditamos que este número seja ainda superior, pois em pesquisa pelos empreendimentos verificamos que a HM Construtora comercializa diversos empreendimentos que aparecem no Relatório como sendo de outras construtoras.

Residencial Jardim Botânico e Spazio Aramis, em Americana, são todos empreendimentos voltados às famílias com renda entre 6 a 10 salários mínimos, se localizam em vazios urbanos extremamente valorizados, tendo permanecido como áreas de especulação imobiliária por anos.

Em suma, a partir dos dados coletados para a RMC, podemos concluir que os empreendimentos nela localizados possuem características inerentes à região. A maior parte dos projetos é voltada para famílias com renda superior à 3 salários mínimos, diferentemente do observado para o caso nacional. Isso reflete o padrão de renda da região e também os interesses das construtoras no público de renda mais elevada devido aos altos preços da terra, principalmente em Campinas. Outro padrão observado foi em relação ao número de unidades: quanto mais baixa a renda, maior o número de unidades do empreendimento.

Cabe destacar também a localização dos imóveis. Observamos que o padrão de expansão da cidade para áreas longínquas do centro permanece, principalmente nos empreendimentos para baixa renda, pois é nesses locais que ainda se encontra terra mais barata. Há casos que a expansão se dá para além das cidades, como por exemplo de Campinas para Sumaré e Hortolândia. Há grande concentração de projetos nestas duas cidades, isso se deve ao tipo de expansão urbana que se verifica na RMC. Estas duas cidades receberam grande quantitativo de pessoas, como efeito da segregação urbana, sendo vistas como “periferia” de Campinas.

## CONCLUSÃO

A partir de meados dos anos 2000 o Brasil tem apresentado uma conjuntura econômica relativamente favorável em comparação a outros países. Isso é respaldado pela melhora nas taxas de crescimento em relação às últimas duas décadas, diminuição do desemprego, formalização dos postos de trabalho e, em especial, um crescimento real da renda e dos mecanismos de crédito que dinamizaram o mercado interno. Mesmo com a crise econômica mundial do final da década de 2000, o país conseguiu manter certo ritmo de crescimento e, entre as medidas anticíclicas do governo que minimizaram os constrangimentos dados pela economia internacional, surgiu o programa Minha Casa, Minha Vida. Se, de um lado, ele ajuda a recuperação da economia em geral e do setor de edificações em especial, de outro – pelos aspectos levantados ao longo do trabalho – não está sendo suficiente para atender nem a demanda por moradia, nem as condições desejáveis apontadas pela reflexão acumulada e a luta popular pelo direito à cidade.

Podemos dizer, assim, que o Programa Minha Casa Minha Vida possui alguns pontos positivos e diversos pontos negativos. Dentre seus pontos positivos citamos o aumento substancial de crédito e subsídios para a aquisição de moradia, principalmente àquelas voltadas à população de baixa renda. Apesar disso, esse aspecto também pode ser visto pelo lado negativo, pois o aumento do crédito fez com que a valorização imobiliária (que já existia) se intensificasse ainda mais. Isso, por sua vez, exclui as famílias mais humildes do Programa, já que estas não têm condições de dar entrada no imóvel ou mesmo arcar com parcelas cada vez mais altas. A dificuldade de acesso à moradia pelas famílias com renda de 0 a R\$ 1.600,00 ocorre também através da falta de interesse das construtoras em realizar empreendimentos voltados para a faixa de renda mais baixa em virtude dos valores fixados dos imóveis e também da dificuldade em encontrar terrenos livres a preços acessíveis para tal finalidade.

Neste sentido, podemos apontar um ponto negativo do programa que é o fato da oferta de imóveis depender unicamente das empresas construtoras. Aqui, o Governo delegou a alocação dos empreendimentos, quase que totalmente à iniciativa privada. No caso de empreendimentos para famílias com renda acima de R\$ 1.600,00 a oferta de imóveis ficou totalmente a cargo da iniciativa privada, não havendo regulação estatal – além daquelas já

instituídas pelas Prefeituras para aprovação de projetos. Desta forma, o PMCMV não demonstra maior participação pública na alocação dos imóveis dentro de um planejamento urbano, de expansão racional da cidade e mesmo de cuidado com o meio ambiente, pois diversos empreendimentos se localizam em áreas de expansão urbana. Em relação aos imóveis para famílias com renda de até R\$ 1.600,00, a única possibilidade de participação do Estado é direcionando terrenos, através de doações de áreas públicas, para a construção dos empreendimentos. Neste sentido, a preocupação maior é no barateamento dos imóveis do que na efetiva participação estatal. Logo, o Programa Minha Casa Minha Vida faz uso de fundos públicos para financiamento e subsídios, como o FGTS e recursos orçamentários, para induzir a produção imobiliária quase que totalmente definida por questões de mercado e por interesses privatistas. Uma consequência disto é vista nos resultados, com uma oferta maior do que a necessária de empreendimentos para as famílias com renda acima de 3 salários mínimos. Podemos apontar também que a distribuição das moradias não condiz com a distribuição do déficit habitacional. Assim, regiões como a Norte e a Nordeste têm recebido menos recursos do que o necessário, enquanto que a Região Sul tem recebido mais. Isso ocorre porque é nestes imóveis e regiões que as empresas auferem maiores lucros e não ficam tão restritas às regras impostas pelo Governo para os empreendimentos do PAR (para famílias de renda abaixo de 3 s.m.).

O que se viu também foi que o Programa Minha Casa Minha Vida foi formulado às pressas diretamente entre o Governo e representantes de grandes construtoras, em virtude das dificuldades financeiras pelas quais tais empresas estavam passando no momento da crise econômica mundial de 2008. Enquanto isso, estavam ocorrendo discussões para a aprovação do Plano Nacional de Habitação que só foi efetivado ao final de 2009. Isto nos mostra que a democracia no país é restrita. Isto é, enquanto há discussão com a sociedade para a elaboração de um Plano de Habitação, há a definição de um “Mega Plano Habitacional” de urgência em reunião “de portas fechadas”.

A seguinte passagem foi utilizada para sintetizar as características do BNH, mas permanece atual e pode claramente ser utilizada para o PMCMV. Ela mostra como o problema da habitação pode ser “falsamente” utilizado para se transformar em mecanismo de acumulação do setor da construção civil.

A habitação popular foi eleita pelo governo federal como problema fundamental, embora formulado falsamente, como tantos outros do país: não a partir das suas características intrínsecas, mas sim das necessidades da estratégia de poder. Ao transferir para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações que financia, o BNH gerou, segundo Bolaffi, uma cadeia de negociatas. Mais do que isso, com essa orientação o banco se transformou em um funil por meio do qual os recursos do FGTS são drenados para o setor privado, a fim de alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração de renda. (FIX, 2011, p.108)

Em complemento, é importante destacar que o Governo do PT, inicialmente com Lula e agora com a Dilma, tem sido capaz de satisfazer os seus interesses políticos através do PMCMV e de outros programas como Bolsa Família, PROUNI e valorização do salário mínimo, apesar de não ser capaz de suprir o déficit habitacional ou mesmo acabar com a desigualdade do país. Em primeiro lugar tem alcançado altos índices de aceitação e popularidade entre as camadas de mais baixa renda da população. Em segundo lugar, através do mesmo programa habitacional, das obras do PAC, da redução de IPI, o Governo satisfaz também os interesses das construtoras, de empresas voltadas para o setor da construção civil, de empresas do setor automobilísticos, móveis e eletrodomésticos. Assim, o Governo do PT faz surgir uma nova classe dirigente com a participação da classe trabalhadora, mas que é aceita pela “elite dominante”, pois também é capaz de satisfazer seus interesses. Isso pode ser sintetizado na seguinte passagem.

E o consentimento se transforma no seu avesso: não são mais os dominados quem consentem na sua própria exploração. São os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, à condição de que a "direção moral" não questione a forma da exploração capitalista. (OLIVEIRA, 2007)

É importante também destacar que o Estatuto das Cidades tem sido pouco utilizado como instrumento para viabilizar a ocupação de espaços e determinar áreas de interesse social nas cidades. Como anteriormente citado, a questão urbana não foi um avanço do Governo Lula e o destino das cidades brasileiras ainda está longe de mudar de rumo (MARICATO, 2011, p.27-29). O que se vê é uma continuação dos problemas existentes anteriormente, ou seja, a intensificação do fenômeno de segregação urbana, periferização e aumento da população vivendo em favelas, áreas irregulares e de risco.

O PMCMV foi elaborado pelo governo do Partido dos Trabalhadores quando havia grandes expectativas em Relação à Reforma Urbana e maior participação popular na definição

dos rumos das políticas habitacionais e urbanísticas (FIX, 2011, p.145). O resultado foi um programa sem qualquer articulação com uma política fundiária e de ordenamento territorial, principalmente no que diz respeito à disponibilidade de terra para a construção de imóveis para moradia popular. Na verdade, o que se vê é uma flexibilização e excepcionalização de normas e leis, favorecendo grandes projetos (ROLNIK, 2012).

A liberação de terra bem localizada para empreendimentos e grandes negócios tem levado a um aumento exponencial de remoções forçadas de assentamentos populares, muitos com décadas de existência, e – pasmem! – vários já regularizados e titulados de acordo com os instrumentos legais. (ROLNIK, 2012).

A cultura patrimonialista é característica do Brasil, isto explica a passagem acima e também o fato de que o lançamento do PMCMV e o anúncio das grandes obras para os eventos esportivos de 2014 e 2016 intensificaram a tendência anterior de valorização dos imóveis. Isso tem contribuído para a valorização e possível existência de uma bolha no mercado imobiliário brasileiro, conforme aponta estudo recém publicado pelo IPEA (MENDONÇA, 2012).

Como considerações finais, destacam-se alguns pontos: em primeiro lugar, o Programa Minha Casa Minha Vida prevê apenas a construção de novos imóveis. Apesar de autores como Bonduki, acreditarem que isso é importante para o crescimento econômico, acredita-se que seja interessante também o incentivo a aquisição de imóveis usados. Esta modalidade permite um melhor aproveitamento do estoque de residências já existentes e também é uma maneira aproveitar melhor o espaço urbano. Conforme apontado pelo estudo sobre o déficit habitacional, há grande estoque de imóveis desocupados. Assim, poderia haver um incentivo por parte do Governo para a ocupação destes imóveis, seja através de aquisição ou mesmo de algo como “Bolsa Aluguel”. Em segundo lugar, acredita-se que deveria haver maiores incentivos para o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, pois esta linha de financiamento é muito interessante, por incentivar a participação popular na questão da moradia e por ser um programa fortemente subsidiado. As Prefeituras deveriam firmar parcerias com Entidades Organizadoras e atuar através da doação de terrenos e definição de projetos na tentativa de resolver as necessidades habitacionais da população mais carente.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, Pedro F.; FIX, Mariana A. B. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote Minha Casa, Minha Vida.* Correio da Cidadania, Rio de Janeiro, Junho de 2009.
- ARRETCHE, Marta. *Intervenção do Estado e Setor Privado: O Modelo Brasileiro de Política Habitacional.* Espaço & Debates, n. 31, São Paulo, 1990. p.21-36.
- AZEVEDO, Sérgio. *Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências.* In: Coleção Habitare – Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras – Uma avaliação das Políticas habitacionais no final do século XX, 2007.
- BASTOS, Rodrigo Dantas. *Economia Política do imobiliário: O Programa Minha Casa Minha Vida e o Preço da Terra Urbana no Brasil.* (Dissertação de Mestrado). IFCH/UNICAMP, Campinas, 2012.
- BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema.* In: MARICATO, E. (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora AlfaÔmega, 1979. p.37-70.
- BONATES, Mariana Fialho; VALENÇA, Márcio Moraes. *The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities.* Habitat International, v.34, Elsevier, 2010. p. 165-173.
- BONATES, Mariana Fialho. *O programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade.* RISCO - Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, v. 7, 2008. p. 147-164.
- BONDUKI, Nabil Georges. *Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida.* Teoria e Debate, nº 82, maio/junho de 2009.
- BONDUKI, Nabil Georges. *Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: Revisão Histórica e Novas Perspectivas No Governo Lula.* Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, set/2008. p.71-104.
- BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social no Brasil.* *Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria.* São Paulo, Estação Liberdade/FAPESP, 1998.
- BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da Habitação Social no Brasil.* Análise Social, Vol. 127, Lisboa: Universidade de Lisboa, 1994. p.711-732.
- BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. *Periferia da Grande São Paulo: Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho.* In: MARICATO, E. (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora AlfaÔmega, 1979. p.117-154.
- BRANDÃO, Carlos Antonio; MACEDO, Fernando Cezar de. *Demografia e Urbanização.* In: CANO, Wilson [et all] (Org). Economia Paulista: Dinâmica Socioeconômica entre 1980 e 2005. Campinas, Editora Alínea, 2007. p.23-110.

- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil 2008*. Brasília, Ministério das Cidades, 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação. Cadernos MCidades HABITAÇÃO*, nº 4, novembro de 2004.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Cartilha Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília, 2011. (Disponível em: [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br) acesso em 05/07/2012)
- CANO, Wilson [et all]. *A Indústria de Transformação – 1989-2003*. In: CANO, Wilson [et all] (Org). *Economia Paulista: Dinâmica Socioeconômica entre 1980 e 2005*. Campinas, Editora Alínea, 2007. p.193-239.
- CANO, Wilson. *Raízes da Concentração Industrial Em São Paulo*. Campinas: Unicamp, 1998.
- D'AMICO, Fabiano. *O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal*. In: COSTA, Juliana C.[et al.]. *O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/> acesso em 03/07/2012)
- FIX, Mariana A. B. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. (Tese de Doutorado). IE/UNICAMP, Campinas, 2011.
- HARVEY, David. *A Geopolítica do Capitalismo*. In: *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo, Annablume, 2005. p.127-162.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas*. *Comunicados do IPEA*, nº 118, Brasília, 25/10/2011.
- KOWARICK, Lúcio. *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 1993.
- LAGO, Luciana Corrêa do. *Autogestão da Moradia na Superação da Periferia Urbana: Conflitos e Avanços*. *Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e regionais*. Rio de Janeiro, n.05, Junho/2011.
- MANFREDO, Maria Teresa. *Migração, Produção do Espaço Urbano e Desigualdade: o Caso de Hortolândia na Região Metropolitana de Campinas*. XV Encontro Nacional De Estudos Populacionais, ABEP, NEPO/UNICAMP, Caxambú, Setembro/2006. (Disponível em: [http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_471.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_471.pdf))
- MARICATO, Ermínia. *O Impasse da política Urbana no Brasil*. Petrópolis; Vozes, 2011.
- MARICATO, Ermínia. *Especulação da terra inviabiliza moradia popular*. *Caros Amigos*, nº 158, maio de 2010.
- MARICATO, Ermínia. *O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada*. *Carta Maior*, 27/05/2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/>
- MARICATO, Ermínia. *O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano*. *Políticas Sociais*, v.12, 2006. p.211-220.

- MARICATO, Ermínia. *Habitação e Cidade*. São Paulo: Atual, 1997.
- MENDONÇA, Mário Jorge; SACHSIDA, Adolfo. *Existe Bolha no Mercado Imobiliário Brasileiro? Texto para Discussão*, n.1762, IPEA, Rio de Janeiro, Agosto/2012.
- MIOTO, Beatriz Tamaso. *Déficit e Política Habitacional nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas*. (Projeto de Doutorado). UNICAMP, Campinas, 2012.
- MOTTA, Luana Dias. *A Questão da Habitação no Brasil: Políticas Públicas, Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade*. GESTA/UFMG, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/?pg=txtAnalitico>
- NASCIMENTO, Denise M.; TOSTES, S. P.. *Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil*. *Arquitextos*, São Paulo, v. 1, p. 1-16, 2011. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>
- OLIVEIRA, Francisco de. *Hegemonia às avessas*. *Revista Piauí*. nº 04, jan/2007. (Disponível em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-4/tribuna-livre/hegemonia-as-avessas>)
- OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à Razão Dualista: O Ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo, 2003.
- PATU, Gustavo. *Preço do imóvel é irreal e insustentável, diz estudo*. *Folha de São Paulo*. 16/09/2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1154126-preco-de-imovel-e-irreal-e-insustentavel-diz-estudo.shtml>
- ROLNIK, Raquel. *Remoções forçadas em tempos de novo ciclo econômico*. *Carta Maior*. 29/08/2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/>
- ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. *As armadilhas do pacote habitacional*. *Le Monde Diplomatique*, março de 2009.
- SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. (Tese de Doutorado). EESC/USP, junho/2010.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Império, Território e Dinheiro*. In: FIORI, J. L. (Org). *Estados e Moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis; Vozes, 1999.
- TEIXEIRA, Luciene Pires; CARVALHO, Fátima Marília Andrade. *A Construção Civil Como Instrumento do Desenvolvimento da Economia Brasileira*. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.109, jul./dez. 2005. p.09-26.
- VILLAÇA, Flávio. *Estatuto da cidade: pra que serve?* *Carta Maior*. 19/10/2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/>
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 2001.
- VILLAÇA, Flávio. *Efeitos do Espaço sobre o Social na Metrópole Brasileira*. *VII Encontro Nacional da ANPUR*. Recife, Maio/1997. Disponível em: [flaviovillaca.arq.br/pdf/efeitos96.pdf](http://flaviovillaca.arq.br/pdf/efeitos96.pdf)

## ANEXOS

Quadro 8 – PMCMV – Quantidade e Valores Mensais (R\$) – 04/2009 a 08/2012

Ano	Mês	Quantidade	Valor de Financiamento	Subsídio		Valor Total
				FGTS	OGU	
2009	abr/09	2.699	120.025.709,88	33.055.262,60	11.018.420,87	164.099.393,34
	mai/09	5.560	255.559.438,10	72.487.789,41	24.162.596,47	352.209.823,98
	jun/09	6.196	310.929.736,84	84.985.518,79	28.328.506,26	424.243.761,89
	jul/09	8.245	403.732.103,18	122.569.866,57	40.856.622,19	567.158.591,94
	ago/09	11.491	588.946.816,16	169.830.242,27	56.610.080,76	815.387.139,19
	set/09	10.443	546.766.466,73	158.179.394,34	52.726.464,78	757.672.325,85
	out/09	9.962	519.523.769,07	154.302.914,11	51.434.304,70	725.260.987,88
	nov/09	15.112	789.528.893,48	233.659.224,69	79.069.268,07	1.102.257.386,24
	dez/09	17.591	927.426.775,34	263.481.964,79	97.302.231,02	1.288.210.971,15
2010	jan/10	14.602	776.873.951,59	219.580.752,78	79.353.219,34	1.075.807.923,71
	fev/10	14.126	751.248.798,89	209.575.605,92	79.041.622,70	1.039.866.027,51
	mar/10	19.036	1.033.914.654,23	289.269.641,26	99.814.913,75	1.422.999.209,24
	abr/10	21.841	1.153.039.949,51	305.814.204,24	140.496.268,88	1.599.350.422,63
	mai/10	21.197	1.178.148.158,84	312.809.082,24	110.044.250,08	1.601.001.491,16
	jun/10	25.919	1.397.944.132,14	376.022.245,73	141.774.474,07	1.915.740.851,94
	jul/10	25.737	1.391.938.361,77	362.083.045,16	150.403.238,06	1.904.424.644,99
	ago/10	27.120	1.505.195.976,17	379.701.123,38	152.748.742,74	2.037.645.842,29
	set/10	27.827	1.575.841.459,86	384.537.518,99	159.091.877,36	2.119.470.856,20
	out/10	19.481	1.073.866.603,85	263.321.820,89	129.583.057,73	1.466.771.482,47
	nov/10	29.963	1.694.110.108,41	409.946.960,71	183.527.687,42	2.287.584.756,54
	dez/10	32.583	1.776.866.513,17	427.930.621,55	193.146.451,62	2.397.943.586,34
2011	jan/11	22.833	1.289.060.945,69	314.222.009,29	133.875.030,04	1.737.157.985,02
	fev/11	24.696	1.304.117.240,95	297.500.753,71	143.738.036,69	1.745.356.031,35
	mar/11	19.346	1.061.378.901,66	249.256.461,47	115.816.577,79	1.426.451.940,91
	abr/11	26.070	1.492.881.873,84	350.823.502,43	128.081.414,59	1.971.786.790,85
	mai/11	30.367	1.769.515.294,70	387.644.670,56	142.668.526,58	2.299.828.491,83
	jun/11	40.185	2.374.828.931,81	568.548.854,96	202.680.187,74	3.146.057.974,50
	jul/11	40.097	2.289.225.758,49	461.807.737,97	171.993.166,20	2.923.026.662,66
	ago/11	43.772	2.517.218.335,19	487.636.987,04	170.041.285,77	3.174.896.608,00
	set/11	37.556	2.196.464.406,95	474.438.379,04	111.261.115,30	2.782.163.901,29
	out/11	29.101	1.688.990.033,40	328.070.704,87	75.057.150,05	2.092.117.888,32
	nov/11	41.076	2.283.728.948,83	0	533.481.434,36	2.817.210.383,19
	dez/11	57.396	2.982.469.099,68	0	778.619.969,58	3.761.089.069,26
2012	jan/12	35.281	2.103.689.699,51	446.338.897,94	116.197.360,86	2.666.225.958,31
	fev/12	29.464	1.806.862.186,54	386.377.738,06	108.987.225,15	2.302.227.149,75
	mar/12	50.496	2.886.702.208,50	551.055.000,34	168.153.824,13	3.605.911.032,96
	abr/12	39.822	2.322.361.121,89	456.681.083,00	128.816.897,41	2.907.859.102,29
	mai/12	42.075	2.483.781.619,26	475.195.801,93	143.365.987,09	3.102.343.408,28
	jun/12	47.728	2.697.120.191,48	488.584.650,37	191.106.764,74	3.376.811.606,59
	jul/12	41.300	2.337.572.089,15	471.782.626,35	218.665.014,10	3.028.019.729,59
	ago/12	38.143	2.276.394.254,83	469.516.100,30	181.142.459,00	2.927.052.814,13
<b>Total</b>		<b>1.103.535</b>	<b>61.935.791.520</b>	<b>12.898.626.760</b>	<b>6.024.283.726</b>	<b>80.858.702.005,56</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – Posição até 31/08/2012.

Quadro 9 – Quantidade de Imóveis Financiados pela CAIXA por Modalidade – 2002 a 2012\*

Modalidade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Arrendamento PAR	23.131	22.355	25.443	32.535	22.135	21.455	19.121	10.985	7.005	5.959	1.232
FAR - MCMV	-	-	-	-	-	-	-	-	3.668	100.255	105.155
FAT	9.123	3.205	3.149	5.163	4.943	959	36	-	-	-	-
FDS				1.268	4.843	5.613	8.106	1.883	5.649	4.433	2.653
FGTS	107.559	94.867	82.100	143.813	191.429	189.865	203.052	258.864	383.032	403.325	308.026
FGTS – Mat Con	86.332	91.473	94.466	154.679	169.548	83.460	26.471	29.455	16.174	3.242	2.227
SBPE/CAIXA	3.699	2.082	9.797	21.715	50.529	75.219	99.526	151.921	201.295	205.075	188.355
<b>Total</b>	<b>229.844</b>	<b>213.982</b>	<b>214.955</b>	<b>359.173</b>	<b>443.427</b>	<b>376.571</b>	<b>356.312</b>	<b>453.108</b>	<b>616.823</b>	<b>722.289</b>	<b>607.648</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – \*Posição até 11/10/2012.

Quadro 10 – PMCMV – Quantidade e Valores Totais (R\$) por Faixa de Renda – 2009 a 2012\*

Renda	Quantidade	Valor de Financiamento	Subsídio		Valor Total
			FGTS	OGU	
Até 3 SM	581.945	24.551.226.661,45	6.552.875.014,34	3.438.198.287,19	34.542.299.962,98
Acima de 3 até 6 SM	482.644	34.240.806.780,01	6.439.267.780,59	2.588.644.634,29	43.268.719.194,89
Acima de 6 até 10 SM	39.402	3.381.719.701,40	8.781,85	2.927,28	3.381.731.410,53
Acima de 10 SM	2.196	27.139.137,06	0	21.627.157,57	48.766.294,63
Não Informado	6.290	239.413.193,91	0	14.851.896,79	254.265.090,70
<b>Total</b>	<b>1.112.477</b>	<b>62.440.305.473,83</b>	<b>12.992.151.576,78</b>	<b>6.063.324.903,12</b>	<b>81.495.781.953,73</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – \*Posição até 14/09/2012.

Quadro 11 – PMCMV – Quantidade e Valores Totais (R\$) por Linha de Crédito – 2009 a 2012\*

Linha de Crédito	Quantidade	Valor de Financiamento	Subsídio		Valor Total
			FGTS	OGU	
FGTS	887.008	55.843.201.089	13.371.157.379	5.057.060.325	74.271.418.793
FAR	209.078	8.454.627.451	0	104.449.958	8.559.077.409
FDS	10.588	149.068.053	0	267.876.974	416.945.027
PNHR	42.931	27.620.544	0	836.387.619	864.008.163
<b>Total</b>	<b>1.149.605</b>	<b>64.474.517.137</b>	<b>13.371.157.379</b>	<b>6.265.774.876</b>	<b>84.111.449.392</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – \*Posição até 11/10/2012.

Quadro 12 – PMCMV – Quantidade por Linha de Crédito e Faixa de Renda – 2009 a 2012\*

Linha de Crédito	Total	0 a 3 s.m.	3 a 6 s.m.	6 a 10 s.m.	> 10 s.m.	não informado
FGTS	929.541	371.912	515.393	42.236	0	0
FAR	228.746	221.883	134	1	0	6.728
FDS	10.838	10.838	0	0	0	0
PNHR	50.805	48.137	0	0	2.326	342
<b>Total</b>	<b>1.219.930</b>	<b>652.770</b>	<b>515.527</b>	<b>42.237</b>	<b>2.326</b>	<b>7.070</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – \*Posição até 04/12/2012.

Quadro 13 – PMCMV – Quantidade e Valores Totais (R\$) por UF – 2009 a 2012\*

UF	Quantidade	Valor de Financiamento	Subsídio		Valor Total
			FGTS	OGU	
DF	4.245	337.152.046,67	59.891.875,75	23.767.574,80	420.811.497,22
GO	85.347	5.123.190.653,09	1.107.741.792,19	514.175.995,31	6.745.108.440,58
MS	18.770	1.116.498.120,76	225.979.501,13	102.679.875,02	1.445.157.496,91
MT	24.836	1.307.059.336,40	276.267.792,22	107.676.168,35	1.691.003.296,97
<b>Centro Oeste</b>	<b>133.198</b>	<b>7.883.900.156,92</b>	<b>1.669.880.961,29</b>	<b>748.299.613,48</b>	<b>10.302.080.731,69</b>
AL	30.567	1.469.667.017,77	463.002.470,52	204.899.602,73	2.137.569.091,02
BA	62.198	2.971.041.083,13	437.589.517,47	205.119.845,47	3.613.750.446,07
CE	17.904	1.024.677.746,91	214.824.521,26	85.123.007,51	1.324.625.275,68
MA	27.154	1.199.575.570,24	185.607.115,78	123.769.328,28	1.508.952.014,29
PB	23.340	1.303.591.241,98	347.072.697,20	153.324.083,38	1.803.988.022,56
PE	28.831	1.334.662.902,52	354.512.046,05	169.055.236,32	1.858.230.184,90
PI	18.837	639.280.464,76	126.832.472,23	104.193.251,71	870.306.188,70
RN	25.206	1.307.414.167,55	309.050.031,14	124.833.954,03	1.741.298.152,72
SE	12.487	580.058.520,28	159.932.150,71	92.695.463,29	832.686.134,28
<b>Nordeste</b>	<b>246.524</b>	<b>11.829.968.715,14</b>	<b>2.598.423.022,37</b>	<b>1.263.013.772,72</b>	<b>15.691.405.510,23</b>
AC	2.482	117.450.607,38	9.667.266,67	3.244.288,80	130.362.162,85
AM	4.168	263.111.244,53	44.460.773,90	21.911.199,66	329.483.218,09
AP	82	7.009.983,34	403.229,52	157.860,40	7.571.073,26
PA	18.061	897.470.513,48	127.621.072,08	56.898.628,95	1.081.990.214,51
RO	6.159	252.893.178,30	56.524.744,87	45.328.916,67	354.746.839,84
RR	2.129	69.216.387,66	6.775.609,88	16.609.301,60	92.601.299,14
TO	4.395	218.013.969,84	27.152.988,19	10.274.509,36	255.441.467,39
<b>Norte</b>	<b>37.476</b>	<b>1.825.165.884,53</b>	<b>272.605.685,12</b>	<b>154.424.705,44</b>	<b>2.252.196.275,09</b>
ES	13.431	810.196.762,50	153.660.773,82	80.563.986,57	1.044.421.522,88
MG	132.613	7.286.304.245,48	1.546.971.825,88	698.495.876,37	9.531.771.947,73
RJ	46.456	2.912.264.898,58	557.193.656,88	279.767.467,54	3.749.226.023,00
SP	226.259	14.590.616.826,55	2.906.735.616,03	1.191.941.524,09	18.689.293.966,67
<b>Sudeste</b>	<b>418.759</b>	<b>25.599.382.733,11</b>	<b>5.164.561.872,61</b>	<b>2.250.768.854,56</b>	<b>33.014.713.460,28</b>
PR	107.883	6.155.367.449,33	1.289.420.086,45	629.267.926,47	8.074.055.462,25
RS	112.435	5.804.100.963,08	1.341.146.612,94	698.595.900,21	7.843.843.476,22
SC	56.202	3.342.419.571,72	656.113.336,01	318.954.130,23	4.317.487.037,96
<b>Sul</b>	<b>276.520</b>	<b>15.301.887.984,13</b>	<b>3.286.680.035,40</b>	<b>1.646.817.956,91</b>	<b>20.235.385.976,44</b>
<b>Total</b>	<b>1.112.477</b>	<b>62.440.305.473,83</b>	<b>12.992.151.576,78</b>	<b>6.063.324.903,12</b>	<b>81.495.781.953,73</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – \*Posição até 14/09/2012.

Quadro 14 – PMCMV – Valores Totais por Faixa de Renda e Região – 2009 a 2012\*

UF	0 a 3 S.M.	3 a 6 S.M.	6 a 10 S.M.	> 10 S.M.	Não Informada
Centro Oeste	R\$ 4.231.643.428,66	R\$ 6.096.203.532,30	R\$ 326.038.368,35	R\$ 4.236.341,93	R\$ 22.999.195,59
Nordeste	R\$ 9.916.989.246,19	R\$ 5.728.916.445,26	R\$ 517.570.866,63	R\$ -	R\$ 44.511.593,17
Norte	R\$ 1.180.038.434,51	R\$ 988.966.971,65	R\$ 149.185.449,49	R\$ -	R\$ 4.387.188,09
Sudeste	R\$ 12.196.951.877,28	R\$ 19.660.577.054,54	R\$ 2.031.703.592,82	R\$ -	R\$ 139.977.617,19
Sul	R\$ 8.387.770.859,81	R\$ 11.930.937.578,11	R\$ 454.317.298,69	R\$ 45.306.032,89	R\$ 53.314.879,31
<b>Total</b>	<b>R\$ 35.913.393.846,45</b>	<b>R\$ 44.405.601.581,87</b>	<b>R\$ 3.478.815.575,98</b>	<b>R\$ 49.542.374,82</b>	<b>R\$ 265.190.473,35</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – \*Posição até 11/10/2012.

Quadro 15 – PMCMV – Quantidade por Faixa de Renda e UF – 2009 a 2012\*

UF	0 a 3 S.M.	3 a 6 S.M.	6 a 10 S.M.	> 10 S.M.	Não Informada
DF	491	3.066	788	0	0
GO	41.166	44.797	1.769	278	455
MS	8.860	9.734	615	0	2
MT	16.906	8.847	575	0	150
<b>Centro Oeste</b>	<b>67.423</b>	<b>66.444</b>	<b>3.747</b>	<b>278</b>	<b>607</b>
AL	24.653	6.763	446	0	65
BA	47.891	14.576	1.849	0	434
CE	10.766	7.214	826	0	76
MA	19.962	7.325	658	0	121
PB	14.784	8.729	448	0	37
PE	20.201	8.285	959	0	359
PI	16.515	2.236	178	0	148
RN	17.885	7.898	435	0	25
SE	8.205	4.099	648	0	16
<b>Nordeste</b>	<b>180.862</b>	<b>67.125</b>	<b>6.447</b>	<b>0</b>	<b>1.281</b>
AC	1.872	516	72	0	25
AM	1.662	2.159	441	0	3
AP	2	40	42	0	0
PA	13.491	4.678	819	0	60
RO	3.753	2.358	197	0	14
RR	1.770	305	57	0	2
TO	2.841	1.355	197	0	13
<b>Norte</b>	<b>25.391</b>	<b>11.411</b>	<b>1.825</b>	<b>0</b>	<b>117</b>
ES	5.535	7.362	771	0	17
MG	76.444	56.637	3.208	0	997
RJ	20.469	22.836	3.322	0	1.125
SP	88.606	127.175	15.513	0	1.040
<b>Sudeste</b>	<b>191.054</b>	<b>214.010</b>	<b>22.814</b>	<b>0</b>	<b>3.179</b>
PR	52.839	54.588	2.495	370	691
RS	64.573	48.510	1.936	705	428
SC	24.361	31.896	1.103	871	235
<b>Sul</b>	<b>141.773</b>	<b>134.994</b>	<b>5.534</b>	<b>1.946</b>	<b>1.354</b>
<b>Total</b>	<b>606.503</b>	<b>493.984</b>	<b>40.367</b>	<b>2.224</b>	<b>6.538</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal – Relatório Gerencial (Não Publicado) – elaboração própria – \*Posição até 11/10/2012.