



---

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**Instituto de Economia**

**JULIANA ZARPELON**

**O modelo de atendimento das demandas de habitação pela  
Caixa Econômica Federal (2002-2012).**

**Campinas**

**2012**

**JULIANA ZARPELON**

**O modelo de atendimento das demandas de habitação pela  
Caixa Econômica Federal (2002-2012).**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação do Prof. Dr. Fernando César de Macedo Mota.

Campinas  
2012

ZARPELON, Juliana. **O modelo de atendimento das demandas de habitação pela Caixa Econômica Federal (2002-2012)**. 2012. 54 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

## **Resumo**

O objetivo desta monografia é analisar o modelo de atendimento da Caixa Econômica Federal para as demandas de habitação, com foco especial na acentuada evolução dos financiamentos ocorrida a partir de 2008. A CEF passa a ter papel determinante como agente financeiro das políticas públicas de habitação do governo após a extinção do BNH em 1986, e atualmente é responsável por em torno de 80% de todos os financiamentos habitacionais concedidos no Brasil. A revisão histórica feita neste trabalho nos indicou que as políticas habitacionais anteriores ao primeiro mandato do Governo Lula pouco representaram para viabilizar o acesso à casa própria, especialmente para as famílias de baixa renda. O governo federal teve papel de destaque nas políticas públicas de habitação recentes, especialmente com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009. Porém, a forte dependência do governo em relação ao mercado imobiliário, especialmente das construtoras, fez com que estas exercessem seu poder de mercado tanto no que diz respeito à acentuada elevação dos preços quanto ao direcionamento dos imóveis por faixa de renda e região do país. Assim, as alterações no modelo de atendimento da CEF, e as políticas habitacionais do governo, resultaram em alguns avanços, mas não foram suficientes para sensibilizar de forma efetiva o déficit habitacional brasileiro.

**Palavras-Chaves:** Mercado imobiliário; Habitação; Caixa Econômica Federal; déficit habitacional

## **Abstract**

The purpose of this paper is to analyze the service model of the Caixa Economica Federal to the housing demands, with special focus on financing development held sharp from 2008. The CEF is decisive role as financial agent of the public housing policy of the Government after the extinction of the BNH in 1986, and is currently responsible for around 80 of all housing loans granted in Brazil. The historical review is made in this paper in the indicated that the housing policies before the first term of Lula shortly accounted to enable access to homeownership, especially for low-income families. The federal Government had a major role in the recent public housing policies, especially with the launch of the Program My House My Life in 2009. However, the strong dependency of the Government in relation to the housing market, especially the builders made these exercise their market power both in terms of the sharply rising prices as for the targeting of buildings by income range and region of the country. Thus, changes in the service model of the CEF, and the housing policies of the Government, have resulted in some progress, but were not sufficient to effectively raise the Brazilian housing deficit.

**Key words:** The real estate market; Housing; Caixa Econômica Federal; housing shortage

Dedico este trabalho, ao meu pai Sérgio, in memoriam, e a minha mãe Elda pelo incentivo constante e por me fazer acreditar que era possível.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao orientador Prof. Dr. Fernando César de Macedo Mota pelo apoio e suporte para desenvolver esta monografia, e a Profa. Msc. Beatriz Tamasso Mioto pelos preciosos comentários e correções.

A minha família pelo amor incondicional e por ser meu porto seguro em todos os momentos em que precisei de carinho, em especial as minhas irmãs maravilhosas Adriana, Luciana e Carla.

Ao meu namorado maravilhoso pela imensa paciência e amor em cada momento.

Aos meus colegas de faculdade pelo companheirismo e aprendizado! Sucesso amigos!

Aos meus amigos por me apoiarem e acreditar mais em mim do que eu mesma!

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1 - HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL</b> .....	4
1.1 Do BNH até o primeiro governo Lula .....	4
1.2 Políticas recentes de 2003 a 2010 e Criação do Ministério das Cidades.....	8
<b>CAPÍTULO 2 - O MODELO DE ATENDIMENTO DA CEF PARA AS DEMANDAS HABITACIONAIS</b> .....	11
2.1 A CEF como principal banco da habitação do Brasil.....	11
2.2 Determinação do modelo de atendimento adotado.....	14
2.3 Origem dos recursos e securitização .....	18
2.4 Diferentes modalidades e programas de financiamentos da CEF .....	26
2.5 Agentes envolvidos: Estado e construtoras. ....	29
<b>CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DE DADOS E EVOLUÇÃO DA DEMANDA HABITACIONAL</b> .....	32
3.1 Evolução recente da demanda habitacional no Brasil .....	32
3.2 Análise empírica de dados dos financiamentos habitacionais de 2002 a outubro de 2012 .....	37
3.2.1 Análise de dados e informações específicas do PMCMV .....	46
<b>CONCLUSÃO</b> .....	49
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	52
<b>ANEXOS</b>	

## **Introdução**

A relevância do acesso à moradia para a melhora nas condições de vida da população aliada ao impacto no desenvolvimento econômico e social do país via investimentos no setor habitacional determina a definição das políticas habitacionais. Essa estratégia é referendada por instrumentos que possibilitem o acesso ao crédito para a compra da casa própria, especialmente para as classes de baixa renda.

O principal marco histórico da política habitacional no Brasil foi a criação, em 1964, do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH) que na época vieram para atender o grande crescimento da demanda habitacional gerada pelo intenso processo de urbanização do país.

O SFH contava com um volume expressivo de recursos, pois utilizava como funding o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) criado em 1967 e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), o que tornou o BNH o segundo banco do país em 1969, considerando os recursos disponíveis, ficando atrás apenas do banco do Brasil (BOLAFFI, 1975). O acesso a esses recursos aliado a uma estratégia de intervenção do governo com abrangência nacional levou o BNH a resultados quantitativos relevantes com a construção de 4,3 milhões de novas unidades (BONDUKI, 2008).

Porém esse volume de novas moradias não gerou uma melhora no déficit habitacional ao não atender a demanda da população de baixa renda, em parte devido ao direcionamento de recursos de financiamentos para as classes de maior renda e pela impossibilidade da população com renda de até 03 salários mínimos suportar o pagamento do financiamento direcionado a essa faixa (CARDOSO, 2006).

Após a extinção desse sistema, em 1986, somente no primeiro mandato de Lula, em 2003, é que o governo retoma com mais vigor seu papel de intervenção direta nas políticas habitacionais. Uma das medidas adotadas pelo novo governo foi a criação do Ministério das Cidades em 2003 que buscou estruturar as políticas habitacionais e urbanas, sendo a moradia e a política fundiária importantes frentes de atuação. A Política Nacional de Habitação (PNH), elaborada pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério e que usou como base o Projeto Moradia de 2000, tem entre seus diversos objetivos o estímulo ao mercado privado para atender a classe média e a priorização do atendimento com recursos públicos como o

FGTS para a população de baixa renda, tentando assim ter efetividade no combate ao déficit habitacional.

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, lançado em 2009, se alinha com alguns dos objetivos da PNH e retoma algumas ideias do Projeto Moradia, como o atual fundo garantidor do programa que era previsto como o fundo de aval no projeto de 2000, além da lógica da política de descontos dirigidos (subsídios) que se manteve do Plano Nacional de Habitação para o PMCMV (BONDUKI 2008).

O programa teve como principal proposta o atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, e a construção de um milhão de casas, reduzindo assim em torno de 14% do déficit habitacional. O ano de 2009 é estratégico para lançamento do programa dado os efeitos da crise econômica de 2008, sendo assim uma política claramente anticíclica para aquecimento da economia, além dos interesses eleitorais – já que em 2010 ocorreram eleições para a disputa presidencial.

Essas tentativas de enfrentar o problema do déficit habitacional passam necessariamente pelo acesso ao crédito via financiamento dado à natureza e especificidades do bem imóvel e seu alto custo de produção. Investimentos de longo prazo como os necessários para a habitação são suportados prioritariamente pelos bancos públicos, pois temos no Brasil, historicamente, uma baixa participação do mercado privado na concessão de crédito de longo prazo.

Tratando especificamente do crédito habitacional, os recursos provem do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), composto pelos saldos de depósitos em poupança e pelos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sendo que a utilização dos recursos do FGTS é feita prioritariamente pela Caixa Econômica Federal (CEF). Isso ocorre, pois o funding do FGTS deve ser utilizado basicamente para a habitação popular, que não gera ganhos de spread relevantes, e tem um alto risco de inadimplência, o que afasta os bancos privados desse mercado.

Nesse contexto, a CEF é o principal agente público executor das políticas habitacionais do governo, atuando como responsável pela destinação dos recursos e por receber as demandas dos diversos interesses envolvidos no mercado imobiliário. Além de gestora do FGTS, a CEF tem papel preponderante por ser responsável pelo repasse de recursos de diversos programas sociais do governo federal como o seguro desemprego e bolsa

família, além do conhecimento adquirido e consolidado ao longo dos anos, inclusive após ter assumido o espólio do BNH em 1986, na concessão de financiamento habitacional.

Baseado nesse cenário pode-se concluir que as políticas de habitação planejadas pelo governo para a redução do déficit habitacional dependem de forma relevante do modelo de atendimento adotado pela CEF. O formato desse modelo sofre tanto a influência do setor privado, especialmente das construtoras que buscam construir imóveis que atendam as faixas de renda mais lucrativas para seu negócio, quanto à pressão da demanda por crédito habitacional da população em suas diversas faixas de renda.

Esta monografia objetiva apresentar o modelo adotado pela CEF para atender a demanda habitacional no período recente, buscando demonstrar quais interesses foram atendidos, os agentes envolvidos no processo e quais os impactos das alterações efetuadas no atendimento, em especial para a população de baixa renda.

No primeiro capítulo é feita uma revisão histórica dos programas de crédito habitacional desde o BNH em 1964, com o objetivo de fazer uma comparação com as políticas recentes, em especial a partir do primeiro mandato do governo Lula.

O segundo capítulo ressalta o papel da CEF como principal banco da habitação no Brasil, além de detalhar as alterações efetuadas pela instituição para atender a evolução dos financiamentos e busca demonstrar qual foi o modelo de atendimento adotado e as implicações do mesmo. Neste capítulo são demonstradas as principais modalidades de financiamentos oferecidos pelo banco, a origem dos recursos que servem de funding ao crédito imobiliário com um breve apanhado sobre o processo de securitização, e são expostas as posições dos principais agentes envolvidos no processo, Estado e construtoras.

Para efetuar a análise da evolução das contratações, foram levantados os dados de financiamentos no período de 2002 a 2012, fazendo relação com as faixas de renda atendida, além dos tipos de financiamentos e a distribuição por estado da federação. Para esta análise foram utilizados dados dos contratos habitacionais concedidos pela CEF disponíveis em relatórios gerenciais não publicados.

Ao final são expostas as conclusões das análises de dados e informações levantadas, buscando esclarecer se as mudanças no modelo de atendimento adotado pela CEF contribuiu para a redução do déficit habitacional.

## **Capítulo 1 - Histórico das políticas habitacionais no Brasil**

As políticas públicas habitacionais do governo, na busca por viabilizar o acesso da população a casa própria, passaram por momentos diversos ao longo da história. Em alguns períodos observamos um esvaziamento de programas públicos direcionados a habitação, e em outros houve tentativas de enfrentar a questão do déficit habitacional brasileiro de forma mais incisiva.

Este capítulo tem a finalidade de fazer uma breve retomada histórica das políticas habitacionais, de forma a mostrar a evolução dos diversos governos desde a criação do BNH em 1964, fazendo um comparativo com o cenário atual.

### **1.1 Do BNH até o primeiro governo Lula**

A necessidade de participação do governo no fomento a habitação levou o Estado a intervir com ações e projetos de políticas nacionais, sendo que podemos marcar como a primeira que teve atuação efetivamente nacional a criação do BNH pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964.

O BNH foi criado com múltiplas atribuições além da habitação, com seus investimentos previstos nas áreas de saneamento, de eletricidade, de pavimentação, de estradas, sendo que esta multiplicidade de objetivos e funções por vezes levou o sistema a ser incapaz de conciliá-los com os objetivos sociais propostos pelo governo.

O principal motivo da criação do BNH era incentivar a economia num momento de crise, sendo que os incentivos na área de habitação teriam o efeito de gerar novos empregos na construção civil, um dos setores que mais emprega mão de obra, além de atender a demanda crescente por moradia que emergia com a acelerada urbanização brasileira.

A mesma Lei de criação do BNH em 1964 também instituiu o SFH para organizar o sistema de financiamento habitacional, sendo uma de suas principais atribuições à captação de recursos que seriam utilizados no financiamento à habitação. Além do BNH, o SFH ainda era composto pelas Companhias de Habitação (COHAB's), pelas Cooperativas Habitacionais (COOPHAB's), pelas Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI's) e pela Caixa Econômica Federal (CEF) e Estaduais (CEE's).

As facilidades e benefícios gerados pelo BNH e SFH para facilitar a compra da casa própria, tais como, extensão dos prazos de financiamento, flexibilização dos parâmetros de

avaliação de renda, além da possibilidade de utilização do FGTS, instituído em 1966, para amortização do saldo devedor, levaram ao crescimento de investimentos privados no mercado imobiliário.

Esse movimento pode ser verificado a partir de 1971, sendo um dos motivos da disponibilidade de fundos dos investidores para investir no mercado imobiliário o fim da fase do “milagre econômico” em 1970, além da crise dos investimentos na Bolsa de Valores<sup>1</sup>.

Neste período já se identificava um direcionamento pelo BNH a empresários do setor imobiliário em detrimento de investimentos de caráter mais social, conforme vemos em Kandir (1983):

Todas estas facilidades tinham destinatários privilegiados. A administração Vaz da Costa<sup>2</sup>, por sinal, se caracterizou pelo redirecionamento da clientela do sistema. Dito de outra forma, o BNH, que vinha tendo dificuldades para conciliar suas finalidades sociais, com seus critérios de instituição bancária no contexto de um país de alta concentração de renda, assumiu na gestão Vaz da Costa a postura típica de instituição financeira. Desta maneira, tomou iniciativas no sentido de reduzir suas aplicações de caráter mais social, o que vinha fazendo a gestão anterior, com grande acúmulo de ativos incobráveis. (p.26)

A exclusão da população de mais baixa renda nas políticas habitacionais adotadas pelo BNH também é citada por Bonduki (2008):

Os pressupostos de gestão adotados pelo BNH – típicos do regime militar – eram rígidos e centralizados, impermeáveis à incorporação das práticas desenvolvidas pela população para enfrentar, a custos mais baixos, o problema da habitação, podendo ser assim caracterizados: administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; ausência de estratégias para incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como autoconstrução, nos programas públicos. Ademais, utilizando apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer fonte de subsídios e adotando critérios de financiamento bancários, o sistema excluiu parcelas significativas da população de mais baixa renda do atendimento da política habitacional. (p.74)

---

<sup>1</sup> Entre dezembro de 1970 e julho de 1971 uma forte onda especulativa elevou as cotações das ações na Bolsa do Rio de Janeiro, o que levou a um movimento de venda de posições pelos investidores mais experientes a partir de julho de 1971. Com isso, partes dos fundos que antes estavam aplicados em ações foram direcionados para ativos reais, como os imóveis.

<sup>2</sup> Rubens Vaz da Costa foi presidente do BNH no período de 1971-1974.

Independente das críticas de que o BNH não atendeu seus objetivos de beneficiar a população de baixa renda, os resultados quantitativos das ações do sistema no seu período de funcionamento não são desprezíveis. De 1964 a 1986 o SFH financiou 4,8 milhões de novas moradias, sendo o sistema responsável por 25% das unidades residenciais produzidas no país (BONDUKI, 2008).

A extinção do BNH no governo Sarney em novembro de 1986 marcou um período de vácuo nas políticas habitacionais, sendo as atividades do extinto banco incorporadas por diversos órgãos. As formulações das propostas de políticas habitacionais foram absorvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, sendo que a CEF foi o banco que passou a cumprir o papel de agente financeiro do SFH, assumindo a maior parte das atribuições do extinto BNH, a administração dos contratos ativos e passivos e do quadro de pessoal.

Essa transferência das atividades do BNH para a CEF deixou clara a falta de uma nova proposta de política habitacional de âmbito nacional por parte do governo.

Após a extinção do BNH, podemos verificar uma retomada das políticas habitacionais nacionais por parte do governo em 1995, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nesse período, entre o fim do BNH e o primeiro governo FHC, como não houve uma estratégia de política habitacional por parte do governo federal, os Estados e Municípios assumiram este papel.

Quando a política habitacional nacional foi retomada no primeiro governo FHC não houve uma mudança estruturada no SFH, porém um marco importante foi a retomada dos financiamentos habitacionais utilizando recursos do FGTS. No período anterior no início da década de 1990, no governo Collor, houve congelamento na utilização de recursos do FGTS para habitação devido às suspeitas de corrupção e má utilização do fundo.

A maioria dos programas durante o governo FHC utilizou recursos do FGTS, sendo sua divisão baseada nos beneficiários dos financiamentos, tendo os programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento para o setor público, para pessoas físicas e associações a Carta de Crédito Associativa e Carta de Crédito Individual, e o Apoio à Produção para o produtor<sup>3</sup>. Esse período do governo FHC na década de 1990 foi marcado por forte instabilidade

---

<sup>3</sup> Os Programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento eram focados na urbanização e infraestrutura de áreas precárias; o Programa de Apoio a Produção era voltado ao setor privado, mas teve baixo desempenho; a carta de Crédito Associativa e Individual era voltada para o financiamento ao beneficiário final (BONDUKI, 2008).

macroeconômica, fazendo com que o SFH não tivesse um papel relevante no fomento a novas unidades habitacionais.

Com a estabilidade econômica do final dos anos 90, aliada a queda nas taxas de juros, verificou-se uma retomada do interesse dos investidores pelo setor da construção civil. No ano de 1997 foi criado o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), com a finalidade de formar fundos para o financiamento imobiliário em geral, sem definir regras de financiamento como limites, taxas e valor de imóvel, como se via no SFH. Fica claro que o objetivo principal da criação do SFI foi o de possibilitar novos meios para a captação de recursos além de criar um mercado mais líquido para os créditos imobiliários.

Os resultados dos programas de financiamento habitacional que marcaram os anos do governo FHC iniciado em 1995 até o primeiro governo Lula em 2003, assim como tinha ocorrido com o BNH, não tiveram o efeito de sensibilizar a melhora do déficit habitacional, especialmente da população de baixa renda. A maior parte dos recursos destinados à habitação foi para a aquisição de imóvel usado, 42% num montante de cerca de 9,3 bilhões (BONDUKI, 2008), em parte pela garantia oferecida por esta modalidade de financiamento que fazia com que a CEF, responsável pelo controle dos recursos do FGTS, privilegiasse esse tipo de contratação. Além da aquisição de imóvel usado também houve direcionamento de recursos para a compra de material de construção.

Paralelo a estes programas de política habitacional do governo FHC, tivemos no ano 2000 o lançamento do Projeto Moradia, através do Instituto Cidadania, projeto coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva.

O Projeto Moradia previa políticas de subsídios à baixa renda, que depois foram reformuladas com PMCMV, e a utilização de recursos para financiamento tanto do FGTS como do Orçamento Geral da União (OGU). O projeto também previa a criação de um novo ministério, que veio a se concretizar em 2003 com o Ministério das Cidades, e reforçava a aprovação do Estatuto da Cidade que na época era apenas um projeto de lei.

O projeto de criação do Estatuto da Cidade virou Lei em 2001, com a reformulação de artigos que tratavam de política urbana na Constituição Federal de 1988.

## **1.2 Políticas recentes de 2003 a 2010 e Criação do Ministério das Cidades**

A criação do Ministério das Cidades em 2003 veio para recolocar o governo federal à frente das discussões sobre habitação e política urbana, pois como vimos no período pós-BNH houve esvaziamento das políticas nacionais de habitação.

O Ministério foi criado com a divisão em quatro secretarias, Habitação, Saneamento, Programas Urbanos e Transporte e Mobilidade, englobando assim o planejamento e atuação nessas áreas como já era proposto no Projeto Moradia.

O Ministério das Cidades propôs por meio da Secretaria de Habitação a criação de um novo Sistema Nacional de Habitação, unindo no combate ao déficit habitacional os esforços de governo, federal, estadual e municipal e do mercado privado, contando ainda com o apoio de cooperativas e associações populares (MARICATO, 2006).

A Política Nacional de Habitação (PNH) aprovada pelo conselho das Cidades em 2004 defendia a necessidade de que houvesse uma ampliação do mercado privado para atender as demandas de financiamento da classe média, ao mesmo tempo em que se fomentassem ações públicas para a população de baixa renda de 0 a 5 salários mínimos.

Para reforçar e dar segurança aos investidores do setor imobiliário, e assim direcionar clientes de renda mais alta para financiamentos com recursos de fundos privados como os do SBPE, foram criados mecanismos de defesa como a Lei 10.391/2004. A referida Lei, dentre outras alterações, estabeleceu regras para disciplinar a alienação fiduciária, visando facilitar a utilização do bem dado em garantia pelo credor em caso de inadimplência do contrato pelo comprador, permitindo ao credor manter a posse do bem até o devedor pagar a dívida.

Com o objetivo de estimular essa estratégia de incentivo conjunto ao mercado privado e de ações públicas para a população de baixa renda, o Sistema Nacional de Habitação foi dividido em dois subsistemas: de Mercado e Habitação de Interesse Social. Dentro do subsistema de Habitação de Interesse Social tivemos em 2005 a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que como a própria lei detalha, tinha o objetivo de centralizar e gerenciar recursos dos programas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, direcionados à população de menor renda.

Essas políticas de incentivos ao financiamento habitacional, com o aumento de recursos para atender as famílias com renda de até três salários mínimos, levaram o mercado privado de construção a alterar suas estratégias. Dentre as mudanças estão o lançamento de marcas e produtos especializados no atendimento a baixa renda, associação de grandes

construtoras com empresas regionais e compra de construtoras menores que já trabalhavam com habitação popular, além da abertura do capital na bolsa de valores (FIX, 2011).

Outro grande impulso para o mercado habitacional foram os investimentos e projetos de infraestrutura voltados à habitação implementados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Lançado em janeiro de 2007 no segundo mandato do governo Lula, o PAC previa investir em quatro anos R\$ 503,9 bilhões, sendo que esses recursos seriam divididos entre infraestrutura logística, energética, área social e urbana.

Os investimentos foram direcionados para seis grandes eixos principais, transportes, energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Água e Luz para Todos além do programa de habitação PMCMV.

Com o lançamento do PMCMV em 2009 que tinha a meta ambiciosa de construir um milhão de moradias, o interesse das empresas em investir em construções e empreendimentos para o chamado “segmento econômico” foi ampliado. A escolha do ano de 2009 para lançamento do programa é estratégica, já que o Brasil sofria os efeitos da crise econômica de 2008, tendo o programa agido como uma política anticíclica de aquecimento da economia. Os objetivos múltiplos de incentivar o mercado da construção civil, aquecer a economia e gerar empregos podem ser vistos na proposta de apresentação do programa: Minha Casa Minha Vida, Moradia para as famílias, Renda para os trabalhadores, Desenvolvimento para o Brasil.

O PMCMV previa o atendimento das famílias com renda de 0 até 10 salários mínimos, sendo que a maior parte das moradias seria destinada as famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, 400 mil unidades, e outras 400 mil as famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos (MORADO, 2011). O Plano Nacional de Habitação pretendia reduzir em 14% o déficit habitacional, que em 2007 chegava a 7,2 milhões de unidades.

O programa ofereceu um elevado volume de recursos na forma de subsídios diretos, 34 bilhões na primeira edição do programa (FIX, 2011), sendo essa proposta a principal novidade positiva do pacote. Para garantir o pagamento das parcelas dos empréstimos mesmo em caso de situação de desemprego ou queda da renda, foi criado um Fundo Garantidor no valor de R\$ 2 bilhões ao qual o mutuário poderia recorrer pagando apenas uma parcela mínima correspondente a 5% da prestação refinanciada.

O programa ainda previa que uma parte das unidades fosse produzida por autogestão, contando para isso com a participação de cooperativas, entidades sem fins lucrativos e movimentos sociais.

As principais críticas ao PMCMV são a de que a população de mais baixa renda, que deveria ser a principal beneficiada pelo programa, acaba ficando a margem dos financiamentos para a compra de novas moradias, em parte pela baixa oferta de imóveis de valor compatível com a renda desta parcela da população.

Podemos concluir que um dos motivos para este distanciamento entre as demandas da população de 0 a 3 salários mínimos e a oferta de imóveis de valor mais baixo são os interesses de ganhos econômicos do mercado imobiliário. Como o programa permite que se utilizem recursos do FGTS em imóveis de até 600 mil (ROLNIK, 2009), a demanda das famílias de renda mais elevada atrai o mercado para esses mutuários, ou seja, ocorre um aproveitamento do PMCMV pelo mercado de forma a subsidiar a produção para a classe média, onde os lucros são maiores.

Mercado imobiliário e governo dependem um do outro, já que o segundo precisa das construtoras para a produção de imóveis para atender as classes de baixa renda e o primeiro necessita do financiamento de longo prazo dos bancos públicos, conforme vemos em Arantes, 2009:

Em ambos os casos, o mercado depende do governo para expandir a oferta e não do sistema privado de crédito, como nos países centrais, ou seja, é um mercado que não é plenamente capitalista e acaba alimentado pelos fundos públicos. De outro lado, o governo depende do mercado para implementar uma política social, pois o sucateamento dos órgãos públicos, das secretarias de habitação e das Cohabs, além de questões ideológicas, impedem uma ação dirigida predominantemente pelo Estado. (p.4)

Porém, mesmo com as críticas de que ainda não houve uma sensibilização efetiva no déficit habitacional pelas atuais políticas habitacionais, são inegáveis os avanços no campo da habitação de caráter social no período do governo Lula. Além do marco da criação do Ministério das Cidades, as políticas de subsídios, do Fundo Garantidor e de facilidades geradas pelos programas, em especial o PMCMV, representam avanços no sentido de garantir o direito a habitação para a população.

## **Capítulo 2 - O modelo de atendimento da CEF para as demandas habitacionais**

Desde o fim do BNH em 1986, a CEF assumiu o papel de principal banco da habitação do Brasil, sendo que atualmente em torno de 80% de todos os financiamentos habitacionais do país passam pelo banco.

Considerando esse elevado percentual de participação da CEF no mercado financeiro de crédito habitacional, é relevante entender a maneira como o banco atua nesse segmento, quais os interesses envolvidos e como esse processo evoluiu no período recente considerando a elevação no volume de financiamentos habitacionais, em especial após 2008. Veremos neste segundo capítulo que essa elevação foi mais bem mais acentuada no valor dos financiamentos do que no número de novas moradias, o que evidencia a forte valorização recente no valor dos imóveis.

Este capítulo tem o objetivo de expor o modelo de atendimento adotado pela CEF para atender a demanda habitacional, as mudanças pelas quais o banco passou para se adequar ao aumento no volume de financiamentos concedidos, como se dá a relação com os principais agentes envolvidos nesse processo, população, em especial a população de baixa renda, governo e construtoras. Serão ainda detalhados os principais programas e modalidades de financiamentos habitacionais oferecidos pela instituição, a origem dos recursos que fomentam esses financiamentos e o processo de securitização como uma opção de funding no mercado.

### **2.1 A CEF como principal banco da habitação do Brasil**

Algumas especificidades relacionadas ao bem habitação, especialmente o alto custo de sua produção, justificam a necessidade da presença do Estado e da disponibilidade de crédito de longo prazo. Além do alto preço do bem que dificulta a aquisição por meio de poupança individual, outras características que explicam a intervenção dos governos nesse mercado são a de que a habitação é uma necessidade básica do ser humano, sendo a aquisição da casa própria uma demanda comum a todas as famílias, além desse ser um setor de alta geração de empregos e de PIB para a economia (SANTOS, 1999).

Para as famílias de baixa renda, a habitação é o ativo de maior importância, sendo uma ferramenta poderosa para melhorar o padrão de vida e promover a inclusão social.

Como já citado, devido ao alto custo de produção da habitação, independente de qual faixa de renda se encontre o indivíduo, o financiamento de longo prazo é fator determinante para viabilizar o acesso à moradia e assim manter aquecido o setor de construção civil.

Devido ao baixo spread e ao longo prazo de retorno que pode chegar a 30 anos, o crédito habitacional tem sido liderado no Brasil pelo financiamento em instituições públicas, prioritariamente na CEF. No ano de 2010, as operações em instituições públicas totalizaram R\$ 105,0 bilhões em março, sendo que os financiamentos habitacionais concedidos por instituições financeiras privadas chegaram a R\$ 33,8 bilhões, no acumulado de doze meses (BACEN, 2010).

Por este motivo, para que o crédito seja impulsionado no mercado e atenda à demanda do consumidor, especialmente o de renda mais baixa, é necessária a participação do governo através das instituições públicas com o direcionamento de crédito e programas de incentivo. Conforme dados do BACEN de dezembro de 2002, do total de 167 bancos em operação no Brasil, apenas 26 deles operavam com carteira imobiliária.

A CEF é atualmente responsável por mais de 80% de todo financiamento habitacional concedido no país, mas essa atuação já vem de longa data. O papel da CEF na habitação passa a ser relevante a partir da extinção do BNH em 1986, quando o banco tornou-se a principal instituição de financiamento imobiliário no país (D'AMICO, 2011).

Mesmo após a criação em 1997 do SFI, a CEF manteve seu posto como maior instituição financeira da habitação no país D`Amico (2011):

Mesmo com a criação do SFI, a Caixa continuou a ser o maior agente, no país, na área habitacional, apesar do aumento da carteira habitacional de outros bancos, como por exemplo, o Banco do Brasil e o Santander. Por essa razão, não há política habitacional de governo que possa ser implantada no país, no plano nacional, sem a participação da instituição. É possível afirmar, portanto, que a inclusão da Caixa na política nacional de habitação na condição de agente executor, graças a uma série de fatores dentre os quais se destaca a capilaridade da sua rede de atendimento, é umas das primeiras condições a serem cumpridas para o sucesso do qualquer programa nessa área. (p.48)

Além do alcance da sua rede de atendimento, a CEF se destaca ainda por seu know-how<sup>4</sup> como executora das políticas habitacionais, e por ser responsável pelo repasse de

---

<sup>4</sup> Segundo D`Amico (2011): Também conhecido como conhecimento processual, é o conhecimento de como se executar uma tarefa. Ele é muito importante na área de financiamento habitacional, representando inclusive um gargalo para as outras

recursos dos programas sociais de transferência de renda do governo, como o programa bolsa família, Programa de Integração Social - PIS, o seguro desemprego, dentre outros, o que leva a CEF ao contato com as classes sociais de renda mais baixa.

Essas características levaram o governo a delegar a CEF o papel de agente operador do PMCMV, conforme artigos 9º e 16º da Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009.

Cabe a CEF atuar no programa como agente operador e financeiro do SFH, sendo que o papel de agente financeiro lhe permite utilizar os recursos dos fundos destinados ao programa no financiamento da compra de novas moradias pelas famílias ou para financiar empreendimentos habitacionais pelas construtoras.

Na questão da gestão operacional do programa, cabem a CEF as seguintes responsabilidades D`Amico (2011):

- 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. (p.49)

No contexto do PMCMV, a CEF é responsável ainda por determinar os parâmetros normativos, aprovar os empreendimentos apresentados pelo mercado privado e liberar o crédito ao beneficiário final. Segundo Klintowitz (2011), com este modelo a CEF passa a ser uma espécie de “agência executivo-reguladora” com a prerrogativa de especificar parâmetros, determinar o preço dos produtos, criar normas, selecionar empresas e fiscalizar a construção das moradias e empreendimentos. Porém, ainda segundo a autora, a CEF não foi criada com a finalidade de ser uma agência reguladora ou executiva, nem sequer foi autorizada por legislação específica para cumprir este papel. Devido a esta falta de regulamentação por parte do executivo federal, a atuação do banco acaba sendo irregular, e sofre forte influência

---

instituições financeiras, que não conseguem ampliar a escala de seus empréstimos habitacionais pela não familiarização de seus funcionários com as diversas modalidades de financiamento existentes. (p.50)

política e de interesses privados, como no caso das construtoras que buscam a aprovação dos projetos que melhor atendam seus objetivos de lucratividade.

De qualquer forma, mesmo com críticas a forma de atuação, a CEF se consolida com o PMCMV como o principal banco da habitação do país, e contribuiu de forma decisiva para que na primeira fase do programa fossem contratadas 1 milhão de moradias.

Com sua rede de atendimento presente em todos os municípios do país, além de seu perfil de atender a população de baixa renda, a instituição acaba por facilitar o acesso ao financiamento habitacional para este público já acostumado a buscar no banco outros serviços sociais, conforme já citado.

Como referência da relevância que as operações de crédito imobiliário possuem para a CEF, no ano de 2011 essa carteira era responsável por 61,5% de todas as operações de crédito da instituição.

A CEF é atualmente o principal banco da habitação do país, e deve manter esse posto por algum tempo, contando para isso em parte com o apoio do governo federal que direciona seus programas habitacionais ao banco e fortalece assim esse posto de liderança da CEF no crédito imobiliário.

## **2.2 Determinações do modelo de atendimento adotado**

A CEF como principal agente público de políticas habitacionais do Brasil deve atender as diretrizes do governo federal para o atendimento especialmente da população de baixa renda, dando vazão à demanda recebida das famílias em busca de habitação além da demanda das construtoras que necessitam da liberação dos recursos do crédito no menor prazo possível para evitar atrasos nas obras.

O volume de recursos direcionados para a habitação nos últimos anos apresenta números sem precedentes. Se tomado o período entre os anos de 2003 e 2010 o saldo das operações de crédito habitacional na CEF passou de R\$ 16,9 bilhões para 108,3 bilhões, um aumento de 540% (CAIXA, 2011 b).

A redução do prazo de liberação do crédito foi uma das mudanças principais no mercado de crédito habitacional para atender essa elevação no volume de financiamentos, aliada ao aumento de recursos liberados e melhores condições de taxas de juros e prazo de amortização.

Tratando da forma de atendimento adotada pela CEF, a redução de prazo e agilidade na liberação dos créditos foi alcançada com alterações na forma de acesso e da análise de crédito dos tomadores de crédito habitacional. Uma das medidas adotadas foi permitir que as construtoras iniciassem o processo de concessão do crédito, fazendo avaliação, análise e simulação do crédito, orientando ainda os clientes sobre a documentação necessária.

O modelo prevê que os financiamentos especialmente de grandes empreendimentos colocados no mercado, sejam atendidos diretamente pela construtora, que recebe os documentos dos clientes e envia o processo de solicitação de financiamento pronto para a aprovação da CEF, o que garante maior rapidez na concessão do empréstimo.

No caso do PMCMV, por se tratar do principal programa habitacional do governo para a baixa renda, houve alterações para reduzir os prazos de liberação do crédito, já que havia críticas do governo federal de que havia atraso no cronograma de entrega das casas o que em parte recaiu sobre a CEF.

Hoje para contratos do PMCMV foram reduzidos os prazos totais de análise de cada proposta de 120 para de 30 a 45 dias, com redução dos itens de análise dos empreendimentos de 225 para apenas 30, e no caso de clientes apresentados pela incorporadora a aprovação e contratação é feita em até 15 dias (CAIXA, 2011 c).

A informatização dos sistemas e avanços tecnológicos permitiu novas possibilidades de acesso ao crédito e aos imóveis disponíveis, como o simulador habitacional que foi lançado no site da instituição em 2008, que permite a comparação de condições, prazos, taxas e tipos de financiamento, para a escolha do imóvel e financiamento que melhor se enquadra nas condições do tomador de crédito.

Os Feirões da Caixa que foram implantados em 2004 e são a maior feira do setor de construção civil do Brasil, aceleram o processo de concessão de crédito ao reunir em um mesmo local, sempre em grandes cidades e metrópoles brasileiras, clientes, corretores, construtoras e equipes da CEF.

A moradia é considerada um produto complexo, além de representar no caso do financiamento um gasto mensal que irá acompanhar o orçamento familiar por um longo período, e por este motivo o processo da busca de um imóvel exige um empenho maior do consumidor. A presença de profissionais como os corretores de imóveis que podem orientar os consumidores nesse processo, e da reunião de uma gama variada de imóveis disponíveis

para a avaliação de compra, fazem dos feirões um espaço que facilita o processo de aquisição da casa própria pelo consumidor.

O número de volume de negócio dos Feirões vem aumentando todos os anos, foi de R\$ 10 bilhões em 2011 e de R\$ 12,2 bilhões em 2012.

Em 2012 foi lançado o Feirão permanente via internet, que oferece imóveis para compra pré-avaliados e habilitados para a concessão de financiamento.

Outra alteração no modelo que facilitou o acesso ao crédito imobiliário foi a possibilidade de financiamentos via correspondentes imobiliários que recebem a documentação e agilizam o processo de concessão de financiamento. Isso aumenta a capilaridade do banco e leva a ganhos para o cliente de aumento da rede de atendimento e menor tempo de espera na liberação dos recursos.

Por outro lado o correspondente, assim como ocorre no caso das construtoras, busca o direcionamento dos negócios para os financiamentos de maior valor, atendendo as famílias de faixa de renda mais elevada, que lhes garante retorno maior em cada operação.

Para a CEF o atendimento pelos correspondentes desonera as agências e permite que a demanda dos tomadores de crédito habitacional seja atendida, já que se todos os clientes em busca desta modalidade de crédito fossem atendidos diretamente nas unidades não seria possível com o aumento da demanda observada nos últimos anos reduzir o prazo da liberação dos financiamentos.

No primeiro semestre de 2012, os correspondentes imobiliários da CEF foram responsáveis pela liberação de 116.951 unidades habitacionais, no valor total de mais de 11 bilhões de reais, chegando a R\$ 11.322 milhões, com valor médio de financiamento de R\$ 96 mil.

Os números do direcionamento de créditos nos correspondentes por produto demonstram que mesmo com uma possibilidade de maiores ganhos ao atender a modalidade de SBPE direcionada as famílias de faixa de renda mais alta, as liberações com recursos do FGTS são bem superiores, chegando a 78.589 mil unidades nos seis primeiros meses de 2012, contra apenas 38.362 nos produtos ligados ao SBPE.

Essas novas formas de acesso ao crédito dividem espaço com o aumento nos prazos de amortização, a queda nas taxas de juros e as novas regras de garantia dos empréstimos, em especial a alienação fiduciária, como novos marcos das mudanças do mercado de crédito habitacional pós 2003.

No governo FHC, que teve como principal programa habitacional a utilização da Carta de Crédito, os prazos máximos de pagamento se limitavam a 20 anos, era permitido um comprometimento de renda familiar entre 17% a 30% e as taxas de juros variavam de 3% até 9% (FILHO, 2011).

Devemos observar ainda, que houve alterações significativas nas condições para os tomadores de crédito imobiliário se comparado esse período anterior a 2002 as condições atuais. O prazo de amortização do financiamento que antes era limitado a 20 anos hoje pode chegar a 35 anos, o que em conjunto com a redução das taxas de juros, diminuiu sensivelmente o valor das prestações mensais. Além disso, hoje é possível o financiamento de até 100% do valor do imóvel, respeitado o limite de 30% de comprometimento da renda familiar com as prestações. Essas alterações permitiram inclusive que os tomadores de crédito passassem a optar por imóveis de maior valor, e estimulou a demanda do público, o que explica em parte a alta valorização dos imóveis que para alguns analistas pode ser considerada como uma bolha de valorização<sup>5</sup>.

O quadro abaixo demonstra a alta nos valores médios dos financiamentos entre os anos de 2002 a 2011, sendo uma das maiores altas verificada na aquisição de imóvel usado, em que o valor médio passou de R\$ 24.058,05 para R\$ 113.284,65.

Quadro 1 – Valor médio de financiamento – Nacional – Valores em R\$ mil										
Tipo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aquisição - Imóvel Novo	25.547,93	27.311,06	29.296,73	32.211,53	38.679,14	43.161,13	55.734,47	70.467,53	75.516,65	69.131,12
Aquisição - Imóvel Usado	24.058,05	22.458,24	25.693,32	30.892,73	37.866,81	46.510,88	61.356,01	80.213,83	97.528,39	113.284,65
Aquisição de Terreno	7.284,27	7.008,02	10.350,17	11.824,34	27.819,72	43.552,42	51.895,17	63.005,72	75.738,18	91.324,03
Produção Individual	8.110,91	8.486,89	8.351,13	7.847,96	8.618,47	13.881,49	30.344,79	47.134,34	60.236,54	72.919,94
Reforma/ Ampliação	4.633,09	5.188,77	5.314,81	4.773,40	4.352,52	3.313,75	3.523,23	12.985,69	10.683,27	30.755,44
Unidade de Empreendimento	34.520,75	36.737,52	37.857,25	36.275,64	35.643,60	38.269,28	46.447,95	60.025,01	64.754,11	72.218,43

Fonte: Caixa Econômica Federal - Relatório gerencial (Não publicado) - elaboração própria.

A possibilidade de financiar imóvel usado passou a ser disponibilizada aos mutuários a partir de 1996, e atualmente é utilizada por alguns compradores como forma de investimento,

<sup>5</sup> Existem argumentos que levam ao entendimento de que há uma bolha imobiliária no Brasil, como a alta do preço dos imóveis em ritmo muito superior ao da inflação e da renda das famílias, e o aumento do volume de crédito habitacional que saiu de 1,5% do PIB em 2007 para 5,5% em 2012. Por outro lado argumenta-se que esse percentual não representa uma valorização descontrolada, já que esse volume de crédito ainda é irrisório se comparado, por exemplo, aos EUA onde o crédito habitacional responde por 65% do PIB, o que em conjunto com o elevado déficit habitacional demonstra que o crescimento do mercado de habitação ainda é sustentável no Brasil.

já que após financiar o primeiro imóvel novo ou a construção o mesmo pode ser vendido com ganho de capital. O novo comprador utiliza o financiamento de imóvel usado o que aumenta o mercado para o vendedor que ainda tem a vantagem de receber o valor do imóvel de forma integral na liberação do crédito ao mutuário final.

Outro tipo de financiamento que observou uma alta considerável no valor médio foi a aquisição de terreno, o que comprova a alta valorização dos terrenos, especialmente em regiões metropolitanas, que é refletida no valor dos imóveis, novos e usados, em que grande parte da valorização é explicada pelo alto custo do terreno da construção.

Percebe-se com isso que as alterações no modelo de atendimento, com novas opções de acesso ao crédito, rapidez na liberação dos financiamentos, ampliação dos prazos de amortização, queda nas taxas de juros, foram o combustível para aquecer o mercado imobiliário levando ao aumento no volume total de imóveis comercializados e na elevação do preço dos mesmos.

### **2.3 Origem dos recursos e securitização**

Aliadas as especificidades ligadas à compra da casa própria e as necessidades de apoio do Estado e de crédito de longo prazo, para que o mercado de crédito habitacional se mantenha, é necessário ainda que estejam disponíveis fontes de recursos para essa modalidade de financiamento.

Como principais fontes de recursos para o financiamento habitacional, temos o SBPE e o FGTS. O primeiro é constituído por todas as instituições financeiras que captam recursos por meio de depósitos de poupança, sendo que a utilização e direcionamento de seus recursos são determinados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

A resolução número 1980 de 30 de Abril de 1993 do Banco Central do Brasil (BACEN) regulamenta que a destinação básica dos recursos captados seja para créditos habitacionais (Resolução nº 001980, de 30 de abril de 1993):

ART.1º. Aprovar o regulamento anexo, que disciplina o direcionamento de recursos captados pelas entidades integrantes do SBPE cuja destinação básica sejam financiamentos habitacionais, bem como as operações de financiamento efetuadas no âmbito do (SFH.).

Os recursos captados na poupança seguiam regra fixa de remuneração de 6% ao ano mais taxa de referência (TR) até a alteração nas regras de remuneração, conforme a Medida Provisória nº 567, de 3 de maio de 2012. A partir desta alteração, a remuneração dos depósitos de poupança que é composta por duas parcelas, segue a seguinte regra, (BACEN):

I - a remuneração básica, dada pela Taxa Referencial - TR, e

II - a remuneração adicional, correspondente a:

a) 0,5% ao mês, enquanto a meta da taxa Selic ao ano for superior a 8,5%; ou

b) 70% da meta da taxa Selic ao ano, mensalizada, vigente na data de início do período de rendimento, enquanto a meta da taxa Selic ao ano for igual ou inferior a 8,5%.

Do total de recursos captados dos depósitos em poupança, 65% devem ser direcionados para o financiamento habitacional, sendo que destes 80% devem ser destinados a aplicação dentro do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), (COSTA & LUNDBERG, 2004).

Essa regra de direcionamento obrigatório de recursos do SBPE para a habitação é analisada por Ana Carla Abrão Costa e Eduardo Lundberg em artigo do BACEN de 2004. Segundo os autores, os direcionamentos obrigatórios são necessários para atender alguns setores da economia, como é o caso do setor habitacional, que sem essa alternativa não teriam acesso aos volumes de financiamentos e as taxas necessárias para manter a viabilidade dos negócios. O artigo traz ainda uma crítica a este direcionamento compulsório, pois considera que os entraves do SFH afetam, “a captação, a eficiência operacional e a lucratividade necessária ao bom funcionamento das instituições financeiras que atuam no segmento” (COSTA & LUNDBERG, 2004, p. 6).

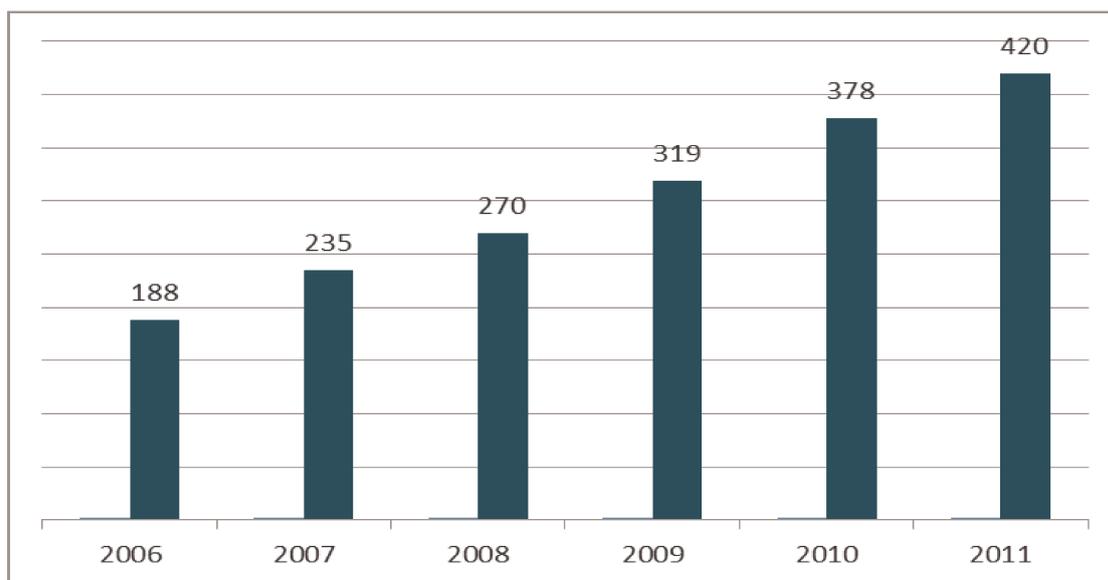
Mesmo que possa ser observado algum prejuízo ou ineficiência nessa determinação da forma de utilização de recursos como ocorre com o SBPE em relação ao financiamento a habitação, é inegável a necessidade de participação do Estado brasileiro para financiar o crédito de longo prazo. Como visto ao longo deste trabalho, sem o apoio do Estado e a participação dos bancos públicos, não se faz habitação social no Brasil, portanto é questionável a colocação de Costa & Lundberg de que uma possível alteração no direcionamento obrigatório poderia gerar maior eficiência ao sistema de financiamento habitacional.

Outro debate comum em torno do funding SBPE refere-se ao fôlego do saldo de poupança para continuar financiando a habitação, pois é recorrente entre analistas do setor o temor de que os recursos se tornem escassos devido ao aumento na concessão de crédito habitacional nos últimos anos.

A caderneta de poupança sempre foi considerada um investimento popular e simples, e dada essas características e facilidades tem atraído a população brasileira a poupar suas economias nessa forma de investimento.

Os saldos acumulados em caderneta de poupança têm aumentado ano após ano, conforme comprovam os dados do Banco Central apresentados no gráfico abaixo:

**Gráfico 1 - Saldo de caderneta de poupança em R\$ bilhões**



**Fonte:** Relatório de Poupança do Banco Central – elaboração própria

Segundo dados da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP) em uma comparação dos saldos da poupança SBPE entre os meses de Julho de 2011 a Julho de 2012, houve uma variação positiva de 14,43%, sendo que o saldo líquido passou de R\$ 315, 841 milhões em Julho de 2011 para R\$ 361, 409 milhões em Julho de 2012.

Além disso, o total de crédito imobiliário financiado com recursos da poupança chegou em dezembro de 2011 a R\$ 79,9 milhões, sendo R\$ 35,19 milhões destinados a financiamento de construção e R\$ 44,72 para aquisição de novas moradias.

Conforme Octávio de Lazari Junior, presidente da ABECIP, o aumento da demanda por crédito imobiliário visto nos últimos dez anos se deu sobre uma base muito baixa, e veio para atender uma demanda reprimida, sendo que devemos ver agora um crescimento sustentável da busca por essa modalidade de crédito. Sendo assim, ainda segundo Lazari, os

saldos da poupança devem atender a demanda até 2015, acima do prazo previsto pelos bancos que em meados de 2008 acreditam que os recursos iriam secar em dois anos.

Nesse ano de 2012, mesmo após as mudanças nas regras de remuneração da poupança de 03 de Maio, a captação líquida que considera os saldos de depósitos em poupança menos o que é sacado, continua crescendo. Isso pode ser explicado devido à isenção de imposto de renda IR da poupança, o que não ocorre em outros fundos de investimentos conservadores como o DI e a renda fixa, que descontados o IR e as taxas de administração não apresentam rentabilidade atrativa a ponto de conquistar o poupador que acaba optando pela já conhecida caderneta de poupança.

Mesmo com o aumento consistente dos saldos e a perspectiva de que os recursos da poupança ainda possam responder a demanda por um período superior ao que era esperado quando do pico do crescimento do crédito imobiliário em 2008, alternativas de fontes de recursos são constantemente exploradas, sendo uma das já utilizadas à securitização do crédito imobiliário, que será detalhada neste capítulo.

Enquanto que o SBPE figura como principal fonte de recursos dos bancos privados, no caso do FGTS praticamente apenas a CEF faz uso desses recursos, sem que a instituição com isso abra mão do funding SBPE. Isso se deve em parte devido a destinação de uso dos recursos do FGTS que deve ser direcionado para financiar a habitação para a população de baixa renda, segmento que no geral não atrai aos bancos privados, pois a rentabilidade é menor devido à margem de spread praticada e o risco mais elevado nessa modalidade de financiamento.

O FGTS foi criado através da Lei nº 5.107 de 13 de Setembro de 1966, no governo de Castelo Branco. A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 59.820, de 20 de dezembro de 1966. Ele é composto pelo saldo das contas vinculadas que são formadas por depósitos mensais efetuados pelas empresas em nome de seus empregados, em valor equivalente ao percentual de 8% das remunerações que lhes são pagas ou devidas; em se tratando de contrato temporário de trabalho com prazo determinado, o percentual é de 2%, conforme dispõe o inciso II do art. 2º da Lei nº 9.601, de 21/01/98<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Disponível em <http://www.mte.gov.br/fgts/default.asp>.

O FGTS é administrado pelo Conselho Curador do FGTS – CCFGTS, que é um colegiado tripartite do qual fazem parte representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Governo Federal.

A CEF é o Agente Operador do FGTS, sendo responsável por todas as atividades operacionais ligadas ao fundo de garantia, tais como:

- I - centralização das contas vinculadas;
- II- controle da rede arrecadadora;
- III - avaliação da capacidade econômica e financeira dos tomadores de recursos do FGTS;
- IV - implementação de atos de alocação de recursos e concessão de créditos;
- V - risco de crédito das operações com recursos do FGTS.

A centralização das contas vinculadas do FGTS foi transferida à CAIXA pelos bancos depositários por determinação legal no ano de 1991, o que favoreceu a gestão e controle dos saldos do fundo<sup>7</sup>.

Os recursos do FGTS como fonte de financiamento devem ser destinados aos financiamentos habitacionais, para infraestrutura e saneamento básico. A distribuição de recursos é dividida por área de atuação: 60 % para habitação popular, 30% saneamento básico e infraestrutura urbana e 10% para operações especiais.

Conforme dados das demonstrações financeiras, pode-se observar que o principal direcionamento dos recursos do FGTS é para os financiamentos de habitação popular (LUNDBERG, 2011).

<b>Quadro 2- FGTS - Aplicação dos Recursos</b>										
	Valores R\$ mil									
Área	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
Habitação	5.912	88%	7.756	85%	16.350	91%	23.248	94%	36.218	95%
Saneamento/ Infraestrutura	840	12%	1.419	15%	1.672	9%	1.523	6%	1.992	5%
Total	6.752		9.175		18.022		24.771		38.210	

Fonte: FGTS - Demonstrações Financeiras ([www.fgts.gov.br/downloads.asp](http://www.fgts.gov.br/downloads.asp)) – Elaboração própria.

<sup>7</sup>CAIXA. Caixa Econômica Federal. Breve histórico do FGTS. Disponível em <http://www1.caixa.gov.br/canalfgts/pdf/HistoricoFGTS.pdf>

Os financiamentos devem ser destinados prioritariamente às famílias com renda bruta mensal de até R\$ 4.300,00, sendo que pode haver uma extensão para a renda de até R\$ 5.400,00 se o financiamento se destinar a imóveis situados em regiões metropolitanas, municípios-sede de capitais estaduais, ou para aqueles em que a população for igual ou superior a 250.000 habitantes<sup>8</sup>.

Uma das aplicações recentes do FGTS em habitação popular pode ser observada na concessão de subsídios para famílias de baixa renda através do PMCMV. Segundo dados do relatório de gestão do FGTS, os subsídios contribuíram com uma redução do resultado de rendimento do fundo de garantia da ordem de 43,17% em 2010 e 54,21% em 2011. No ano de 2012 já há uma reserva no valor de 6,4 bilhões do FGTS para a mesma finalidade. (NOGUEIRA, 2012)

Segundo dados fornecidos pelo relatório de demonstração financeira do FGTS de 2011, os descontos e subsídios concedidos nos financiamentos habitacionais ficaram concentrados nas faixas de 2 a 4 salários mínimos, o que correspondeu a 75,5% das aplicações, sendo assim o fundo cumpre com o objetivo de atender a população de menor renda.

<b>Quadro 3 - FGTS - Descontos por faixa de renda – Ano 2011</b>		
<b>Faixa</b>	<b>Valor R\$ mil</b>	<b>%</b>
Até 1 SM	33.660	0,62%
Entre 1 SM e 2 SM	332.002	6,14%
Entre 2 SM e 3 SM	2.035.426	37,67%
Entre 3 SM e 4 SM	2.043.723	37,83%
Entre 4 SM e 5 SM	839.601	15,54%
Entre 5 SM e 6 SM	118.422	2,19%
<b>Fonte:</b> FGTS - Demonstrações Financeiras ( <a href="http://www.fgts.gov.br/downloads.asp">www.fgts.gov.br/downloads.asp</a> )		

As arrecadações para o fundo tem mantido um padrão de crescimento desde o ano de 2008, o que pode em parte ser creditado à estabilidade econômica e ao aumento no nível de empregos formais. A média do resultado anual do FGTS desde 2008 tem sido de R\$ 5 bilhões, com exceção para o ano de 2009 em que o resultado foi de R\$ 2,5 bilhões devido ao

<sup>8</sup> FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – Disponível em <http://www.fgts.gov.br/financiamento.asp>

início do PMCMV. Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, para o ano de 2012 o saldo do fundo deve chegar a R\$ 56 bilhões (SARRES, 2012).

O SBPE e o FGTS são as principais fontes de recursos utilizadas para o financiamento habitacional no Brasil, porém alternativas de funding de longo prazo para financiar esse mercado são constantemente estudadas.

A securitização passa a ser uma opção, a partir da regulamentação do SFI, em novembro de 1997, por meio dos títulos imobiliários Certificados de Recebíveis Imobiliários CRI (FARIA, 2011). A securitização se dá com a transformação dos financiamentos imobiliários - recebíveis em títulos CRIs, que são negociados no mercado de capitais, em duas modalidades de negociação: bolsa de valores e mercado de balcão.

Segundo Rezende (2006), a securitização agrega alguns valores ao mercado de crédito imobiliário, tais como: padronização de contratos; processos consistentes de originação de produtos e gestão de carteiras; oferta de alternativas de investimentos diversificadas para atender as necessidades de diferentes grupos de investidores; contribui para a geração de liquidez no mercado imobiliário; gera eficiência na alocação e gerenciamento de riscos; viabiliza maior eficácia na alocação de recursos para financiar a produção de imóveis.

Para que o processo de securitização se desenvolva plenamente é necessário que algumas condições de mercado sejam garantidas, como estabilidade econômica, taxas de juros em patamares baixos, os contratos devem ser padronizados e as carteiras qualificadas, deve haver oferta de recursos para produção de imóveis (mercado primário), liquidez (mercado secundário), além de contar com uma legislação eficaz e moderna que garanta o cumprimento das leis, normas e contratos.

Considerando a evolução recente da economia brasileira e do mercado de crédito imobiliário, percebe-se um panorama propício a securitização, com taxas de juros declinantes, economia estável e uma geração de créditos de forma sustentável e crescente<sup>9</sup>.

Os contratos que apresentam perfil adequado para securitização são os que possuem como tomadores de crédito famílias com renda superior a 5 salários mínimos, considerados de classe média, mesmo os lastreados em recursos do FGTS. Os contratos com recursos de FGTS destinados a baixa renda e que receberam subsídios diretos não se enquadram no perfil

---

<sup>9</sup> REZENDE, Teotônio C. **O mercado de originação de créditos imobiliários – Visão Caixa**. Sete de Março de 2006. Não publicado.

dos títulos de CRI pelo risco associado a uma eventual necessidade de realização das garantias.

A CEF, na condição de banco com a maior carteira de crédito habitacional brasileiro, realizou em janeiro de 2011 a primeira cessão de créditos habitacionais. A cessão foi de contratos de financiamentos de imóveis residenciais, garantidos por alienação fiduciária e com taxa de juros pós-fixada. Este tipo de securitização originada de financiamentos habitacionais do SFH foi a primeira realizada no mercado brasileiro (FARIA, 2011).

No papel de agente operador do FGTS, a CEF foi autorizada pelo conselho curador do fundo a realizar operações de aquisição de CRIs, a partir de 2001. Segundo a CEF, as operações de securitização utilizando recursos do FGTS têm o objetivo de incentivar o mercado de crédito secundário, cujo histórico é apenas de mercado primário, sendo que os recursos captados nessas operações serão utilizados para gerar funding a novos créditos imobiliários.

Segundo os relatórios de gestão do FGTS<sup>10</sup>, o conselho curador alocou entre os anos de 2002 a 2011 R\$ 7,03 bilhões para essas operações, sendo que até o ano de 2010 tinham sido realizadas 20 operações de aquisição de CRI, chegando ao total de R\$ 130,6 milhões. No ano de 2011 as aplicações em CRI pelo fundo chegaram ao valor de R\$ 2,78 bilhões, sendo que a maior operação realizada no ano foi no volume total de R\$ 1,5 bilhão, sendo lastreada em mais de 30 mil créditos imobiliários, concedidos pela Caixa como agente operador do fundo a Gaia Securitizadora.

Segundo especialistas ainda existe muito espaço para os CRIs crescerem, porém existe uma dificuldade do desenvolvimento desses papéis no varejo, sendo que a tendência é a de que eles fiquem restritos a alta renda e investidores institucionais.

A securitização pode ser uma opção de funding de geração de liquidez ao mercado de crédito imobiliário, já que o prazo de retorno dos financiamentos habitacionais pode chegar a 30 anos, e com a securitização caberia aos investidores carregar os contratos de financiamento e não aos agentes financeiros<sup>11</sup>. Além disso, essa nova opção desonera em parte o Estado no que diz respeito à disponibilidade de recursos e fundos para financiar a habitação, porém é mais uma ferramenta de financeirização, não sendo sinônimo de política habitacional.

---

<sup>10</sup> FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – Disponível em <http://www.fgts.gov.br/downloads.asp>

<sup>11</sup> REZENDE, Teotônio C. **O mercado de originação de créditos imobiliários – Visão Caixa**. Sete de Março de 2006. Não publicado.

## 2.4 Diferentes modalidades e programas de financiamentos da CEF

A CEF concede financiamentos habitacionais para pessoa física utilizando recursos do FGTS e do SBPE, sendo este último proveniente do saldo de depósitos em poupança efetuados na instituição. Os recursos de poupança da CEF são robustos, considerando que o banco é líder de mercado nesse segmento, com mais de 35,5% do mercado nacional totalizando mais de 40 milhões de contas de poupança<sup>12</sup>.

As modalidades de crédito imobiliário disponíveis no banco são:

- aquisição de lote urbanizado, terreno;
- aquisição de imóvel residencial novo ou usado;
- reforma e/ou ampliação;
- construção em terreno próprio;
- aquisição de terreno e construção;
- aquisição de imóvel comercial novo ou usado;
- aquisição de material de construção.

Os programas de crédito disponíveis são:

- Carta de crédito SBPE;
- Carta de Crédito FGTS;
- PMCMV – Carta de Crédito FGTS conjugado com o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida;
- Programa de Crédito Habitacional ao Cotista do FGTS;
- Aquisição de Material de Construção.

Serão detalhados nos quadros síntese abaixo, as principais características e normas de utilização do crédito para cada programa de financiamento para pessoa física, constando as principais informações de limites de renda familiar, prazos de amortização e taxas de juros. O programa de financiamento de apoio a produção para pessoa jurídica, destinado a empreendedores e empresas do ramo de construção civil, será abordado no capítulo três desta monografia.

Os dados foram baseados em informações disponíveis no site da instituição, em cartilhas como a do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV (CAIXA, 2011) além de

---

<sup>12</sup>CAIXA. Caixa Econômica Federal. História da Poupança. Disponível em <http://www.caixa.gov.br/Voce/Poupanca/historia.asp>.

informações de relatórios gerenciais do banco. Cabe esclarecer que as informações abaixo são válidas para o mês de outubro de 2012, e algumas como prazo máximo de financiamento e taxa de juros costumam sofrer variações constantes.

RENDA BRUTA FAMILIAR	MODALIDADE	PROGRAMA
<p>Renda familiar bruta de R\$ 465,00 a R\$4.300,00, permitida a elevação do limite de renda para R\$ 5.000,00, se PMCMV e R\$5.400,00, se CCFGTS ou AMC, exclusivamente para financiamento de imóveis situados nos municípios:</p> <p>-integrantes das regiões metropolitanas ou equivalentes; - sedes de capitais estaduais; -com população igual ou superior a 250 mil habitantes.</p>	<p><b>Residencial Urbano</b> Aquisição de Imóvel Novo ou Usado; Aquisição de Terreno e Construção; Construção em Terreno Próprio; Conclusão, Ampliação ou Melhoria.</p>	<p><b>CCFGTS</b> - Programa Carta de Crédito FGTS</p>
	<p><b>Residencial Urbano</b> Aquisição de Imóvel Novo ou Usado; Aquisição de Terreno e Construção; Construção em Terreno Próprio.</p>	<p><b>PMCMV</b> - Programa Carta de Crédito FGTS conjugado com o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do PMCMV.</p>
	<p><b>Residencial Urbano</b> Construção; Conclusão, ampliação, reforma e/ou melhoria.</p>	<p><b>AMC</b> - Aquisição de Material de Construção; Programa Carta de Crédito FGTS.</p>
<p>Sem limite de renda, titular de Conta Vinculada ao FGTS com: mínimo de 3 anos de trabalho sob o regime do FGTS; contrato de trabalho ativo sob regime do FGTS ou saldo em Conta Vinculada, de no mínimo, 10% do valor de avaliação do imóvel.</p>	<p><b>Residencial Urbano</b> Aquisição de Imóvel Novo ou Usado; Aquisição de Terreno e Construção; Construção em Terreno Próprio.</p>	<p><b>Pró-Cotista</b>- Programa de Crédito Habitacional ao cotista do FGTS.</p>
<p>Sem limite de renda</p>	<p><b>Residencial Urbano</b> Aquisição de Lote Urbanizado Aquisição de Imóvel Novo ou Usado Aquisição de Terreno e Construção Construção em Terreno Próprio Reforma e/ou ampliação</p> <p><b>Comercial Urbano</b> Aquisição de Imóvel Novo ou Usado Aquisição de Lote Urbanizado Aquisição de Terreno e Construção Construção em Terreno Próprio Reforma e/ou Ampliação</p>	<p><b>CCSBPE</b> – Carta de crédito SBPE</p>

<b>PROGRAMA</b>	<b>PRAZO DE AMORTIZAÇÃO</b>	<b>TAXAS DE JUROS</b>	<b>VALORES MÁXIMOS DE FINANCIAMENTOS</b>
<p><b>CCFGTS<sup>13</sup></b> - Programa Carta de Crédito FGTS</p> <p><b>PMCMV</b> - Programa Carta de Crédito FGTS conjugado com o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do PMCMV.</p>	Mínimo de 120 meses e máximo de 360 meses ou 30 anos.	Varia de 5% a.a. a 8,16% a.a. de acordo com a renda familiar, com redução de 0,5% no caso de cotista do FGTS.	R\$ 170 mil, limitados a R\$ 80 mil para conclusão, ampliação ou melhoria. Existem ainda limites diferenciados que variam com o tamanho da população do município e região de localização, sendo que o mínimo é de R\$ 80 mil para municípios de até 50 mil habitantes.
<b>AMC</b> - Aquisição de Material de Construção; Programa Carta de Crédito FGTS.	Mínimo de 24 meses e máximo de 120 meses.	Varia de 5% a.a. a 8,16% a.a. de acordo com a renda familiar, com redução de 0,5% no caso de cotista do FGTS.	Limitado a R\$ 80 mil
<b>Pró-Cotista</b> - Programa de Crédito Habitacional ao cotista do FGTS.	Mínimo de 12 e máximo de 360 meses	8,66% ao ano	Valor máximo do imóvel R\$ 500 mil
<b>CCSBPE<sup>14</sup></b> – Carta de crédito SBPE	Mínimo de 60 meses e máximo de 420 meses ou 35 anos	Imóveis residenciais 7,53% a.a. a 9,47% a.a. e imóveis comerciais de 12,28% a.a. a 12,73% a.a.	Limitado a capacidade de pagamento do proponente.

<sup>13</sup> O FGTS além de funding para o sistema, também pode ser utilizado pelos cotistas do fundo, para cobrir parte do financiamento habitacional. O proponente para tomar o empréstimo utilizando o FGTS não pode ser detentor de outro financiamento concedido no âmbito do SFH em qualquer parte do território nacional, nem ser proprietário de imóvel residencial no município de residência ou onde exerça sua ocupação principal, municípios limítrofes e região metropolitana.

<sup>14</sup> Nesse programa é permitida a portabilidade de outra instituição financeira ou construtora para a CEF nas modalidades aquisição de imóvel residencial novo ou usado do SFH ou fora do SFH, e aquisição de terreno residencial, fora do SFH. A possibilidade de portabilidade de crédito permite que o tomador do crédito opte pela instituição que oferece as condições de juros e prazos mais vantajosas, porém as despesas com cartório e a demora no processo por vezes desestimulam os clientes a buscar por esta opção.

## **2.5 Agentes envolvidos: Estado e construtoras.**

No mercado de crédito imobiliário, vemos claramente uma relação de dependência envolvendo o Estado, os bancos e as empresas do ramo de construção civil, as construtoras. O Estado depende das construtoras em duas frentes, tanto no papel de disponibilizar imóveis especialmente para atender a demanda das classes de renda mais baixa, quanto para aquecer a economia por meio do setor da construção civil que além da importância no incremento do PIB nacional, ainda é um dos setores que mais emprega mão-de-obra pouco qualificada.

As construtoras por sua vez, necessitam do apoio dos programas habitacionais do governo que aquecem o mercado da compra e venda de imóveis, além da fonte de recursos públicos e financiamento dos bancos, especialmente da CEF já que mais de 80% de todos os financiamentos habitacionais passam pela Caixa. No caso da CEF por ser um banco público e responsável por ser agente financeira e operacional dos programas habitacionais do governo, em especial o PMCMV, acaba sendo criado um ciclo de dependência, envolvendo o governo federal, a CEF e as construtoras.

Esse ciclo que envolve desde o lançamento dos programas pelo governo, até a entrega da chave da moradia ao tomador do financiamento habitacional, é permeado por diversos interesses políticos e econômicos. Para as grandes empresas de construção civil, pode não ser atrativo investir em moradias direcionadas a classe de baixa renda, dado os riscos envolvidos e o baixo retorno financeiro o que leva a necessidade de buscar ganhos na escala dos empreendimentos com um número maior de unidades para compensar a margem de lucros.

O Estado poderia buscar alternativas para minimizar essa dependência das construtoras na tentativa de atender a demanda de imóveis para a população mais pobre, porém as alternativas que estão disponíveis se mostram pouco eficientes, como vemos em (LAGO, 2011). Segundo a autora, uma das dificuldades enfrentadas pelas organizações de moradores, é a de que a liberação de recursos não é acompanhada de qualquer política municipal no sentido de reservar terras urbanizadas e destiná-las para a habitação popular, colocando assim essas organizações em clara desvantagem na disputa dessas áreas com construtoras privadas. Outro ponto a ser superado pelos empreendimentos produzidos por autogestão é o de suprir as necessidades de infraestrutura, linhas de ônibus, creche, escola, posto de saúde, praças e equipamentos de esporte e lazer, agência bancária, dentre outros, necessários para atender as demandas dos moradores.

Além dos argumentos citados por Lago (2011), certamente para atender a demanda em grande escala, os movimentos sociais e cooperativas não dariam vazão e responderiam apenas por uma pequena parcela da construção de habitações populares.

O volume de recursos públicos direcionados no PMCMV para cada segmento comprova o direcionamento do governo ao segmento privado em detrimento dos demais, já que 97% dos subsídios são disponibilizados para construtoras privadas e apenas 3% para os demais setores beneficiados pelo programa como entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação por autogestão (ARANTES, 2009).

Ainda devem ser consideradas outras questões econômicas que estão em jogo na liberação de moradias a baixa renda, pois mesmo com todos os incentivos e direcionamentos do governo, esse foi um dos motivos que levou a queda no resultado das empresas do setor imobiliário nos últimos dois anos. A busca de atender a classe de baixa renda, que parecia ser um setor promissor, e de oferecer moradias e empreendimentos em regiões com baixa oferta, como Norte e Nordeste, são apontados como dois dos principais entraves que brecharam o forte crescimento econômico que as construtoras vinham apresentando desde 2007. O lucro líquido das empresas de construção civil apresentou crescimento de 171% em 2007, 57% em 2008, e entre 61% e 62% em 2009 e 2010, mas em 2011 o valor foi negativo de -12% (OSCAR, 2012).

Algumas construtoras que abriram o capital na bolsa de valores, especialmente após o ano de 2007, passaram pelo pior momento em 2011, quando o valor de mercado das 17 empresas do setor na Bovespa caiu 39%.

A tentativa de atendimento da demanda fora da região sudeste em busca de crescimento levou as construtoras a realizar parcerias com construtoras locais, o que pela falta de planejamento e controle das operações realizadas nas empresas parceiras acarretou grandes perdas, como no caso da construtora Cyrela que passou por dificuldades de gestão por terceirizar até 80% de suas obras que eram executadas por 11 parceiros regionais (OSCAR, 2012).

Quanto ao atendimento a baixa renda, duas das empresas do setor que mais investiram em moradias para atender essa faixa de renda, a Trisul e a Gafisa, foram também as que apresentaram os piores resultados financeiros do setor.

Como medida de incentivo para que as construtoras, mesmo com as dificuldades apresentadas acima, direcionem moradias para a população de renda mais baixa, e que

inclusive se enquadrem nas regras dos programas do governo como o PMCMV, que limita os valores dos imóveis e exige algumas condições mínimas da moradia, podemos citar o programa da CEF de apoio à produção.

Esse programa é direcionado para empreendedores e empresas do ramo de construção civil, construtoras ou incorporadoras, gerando crédito para investimentos e capital de giro dessas empresas. Os recursos financeiros são liberados para o financiamento na fase de comercialização das unidades habitacionais produzidas.

O valor do crédito pode chegar a 70% do valor global de venda de cada empreendimento. A linha de crédito de Apoio à Produção da Construção Civil pode financiar de 80% a 100% da obra, dispensando a necessidade da construtora de vender todos os apartamentos antes de começar a produzir (CAIXA, 2011 b).

São exigidas das construtoras algumas garantias de infraestrutura dos empreendimentos tais como, iluminação pública, soluções de esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica, vias de acesso, pavimentação, serviços públicos como transporte e coleta de lixo, além da exigência de que os projetos estejam na malha urbana.

Com o objetivo de garantir essa infraestrutura mínima, no caso das obras de habitação popular do programa PMCMV, existe uma linha de crédito corporativo com recursos do BNDES específico para incentivar e apoiar as construtoras a investir na infraestrutura interna e/ou externa dos empreendimentos. O valor máximo do crédito chega a 100% do orçamento que será utilizado na intervenção, limitado a 10% do custo total do empreendimento habitacional. O prazo de carência é de no máximo 15 meses, com prazo de retorno de 36 meses, com taxa de juros de longo prazo ( TJLP) mais 1% ao ano (CAIXA, 2011 c).

Conforme dados do relatório gerencial Caixa de 2012 listado no quadro 5, apoiado pelas iniciativas e linhas de crédito do governo detalhadas acima, houve um forte crescimento no número de unidades de empreendimento nos últimos anos, que passaram de 22.215 unidades em 2006 para 151.612 em 2011. No ano de 2006 as unidades de empreendimentos respondiam por apenas 5% do total de financiamentos imobiliários liberados pela CEF, somados todos os tipos, desde aquisição de imóvel novo e usado, até financiamento de terrenos, e em 2011 as unidades de empreendimentos já respondiam por 22% desse total.

## **Capítulo 3 - Análise de dados e evolução da demanda habitacional**

Com o objetivo de demonstrar empiricamente as variações e a evolução nos financiamentos habitacionais no período de 2002 a outubro de 2012, serão expostos neste capítulo os dados dos financiamentos distribuídos por tipo de financiamento, faixa de renda e unidade da federação. Os dados são

No primeiro item é feita uma breve análise do déficit habitacional brasileiro e da demanda habitacional com dados do ano de 2009.

### **3.1 Evolução recente da demanda habitacional no Brasil**

Existem algumas definições que são utilizadas para o déficit habitacional, sendo que uma das mais comuns é a que exprime o número de moradias faltantes para as pessoas ou famílias que necessitam de habitação. O déficit habitacional, pelo conceito etimológico, é a falta da unidade habitacional (casa, apartamento, etc.) no estoque de habitação de mercado (CAIXA, 2011 a).

São utilizados diferentes métodos e abordagens para calcular o déficit habitacional, e cada metodologia apresenta estimativas variadas, sendo um dos estudos mais utilizados o produzido pela Fundação João Pinheiro. Este estudo foi utilizado pelo Ministério das Cidades para formular as políticas habitacionais, e considera em seus cálculos as inadequações de domicílios, além dos domicílios faltantes.

Para alinhar aos objetivos de análise utilizados nesta monografia, iremos recortar do estudo de déficit habitacional no Brasil da Fundação João Pinheiro de 2008 os dados de déficit habitacional segundo faixa de renda média familiar mensal.

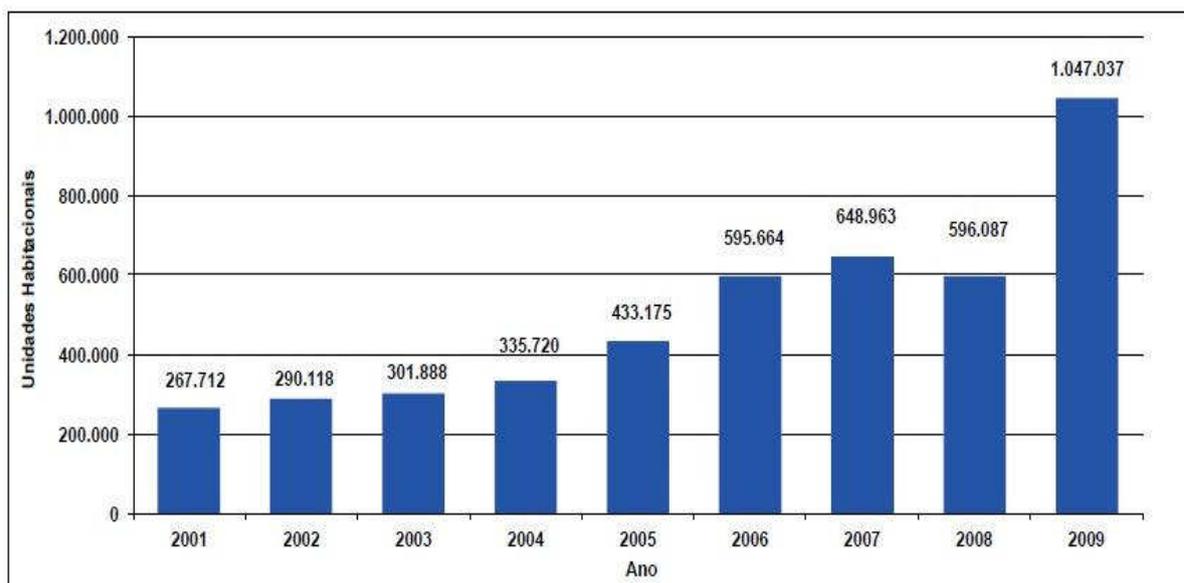
Com esse recorte de faixa de renda familiar, o estudo nos mostra que no ano 2000 a faixa de renda de até três salários mínimos concentrava 82,5% do déficit habitacional brasileiro, e entre os anos de 2005 a 2008 esse percentual esteve próximo de 90%.

Tomando esses dados por base, fica claro que qualquer política pública que busque assistir as necessidades da parcela mais pobre da população, deve ser direcionada a população na faixa de renda de até três salários mínimos.

Como tentativa de resposta para suprir o déficit habitacional nas diferentes faixas de renda da população, tivemos uma forte elevação no volume de recursos liberados nos

financiamentos habitacionais a partir do ano de 2008, especialmente em 2009 após o lançamento do PMCMV, conforme pode ser visto no gráfico abaixo com dados do livro de Demanda habitacional no Brasil (CAIXA, 2011).

**Gráfico 2 - Financiamentos e Repasses - Quantidades de Unidades Habitacionais**

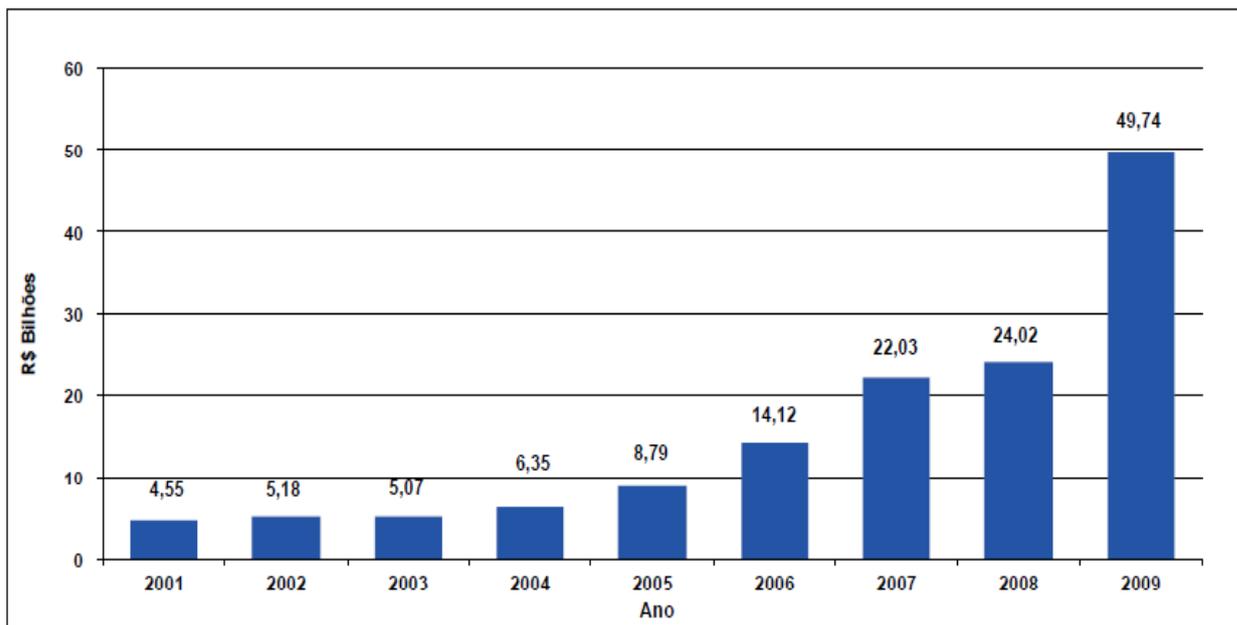


**Fonte:** CAIXA – Demanda habitacional no Brasil (2011).

O gráfico acima é referente ao número de unidades liberadas via financiamento, podendo compreender imóveis novos ou usados, além da liberação de crédito para material de construção e consórcio imobiliário.

No gráfico abaixo são expostos o volume de recursos de financiamentos em bilhões de reais, onde se evidencia os efeitos dos incentivos dos programas do governo federal especialmente em 2008 de forma a mais que dobrar os recursos liberados de 2008 para 2009. Confirma-se, portanto, o papel importante da política habitacional como anticíclica:

### Gráfico 3 - Financiamentos e Repasses - Valores



Fonte: CAIXA – Demanda habitacional no Brasil (2011).

Os dados acima demonstram a elevada variação no volume de recursos e número de unidades financiadas e liberadas aos clientes, no período de 2001 a 2012.

No quadro abaixo são exibidos os percentuais da evolução da demanda habitacional total, que considera o total demandado dividido pelo número total de domicílios.

Quadro 4 - Evolução da demanda habitacional 2001 a 2009									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Demanda habitacional / Número total de domicílios</b>	19,76%	18,84%	18,09%	17,80%	17,44%	17,08%	16,91%	16%	15,85%

Fonte: PNAD (2001 a 2009) IBGE- Dados Reponderados e Estudo Demanda Habitacional 2009

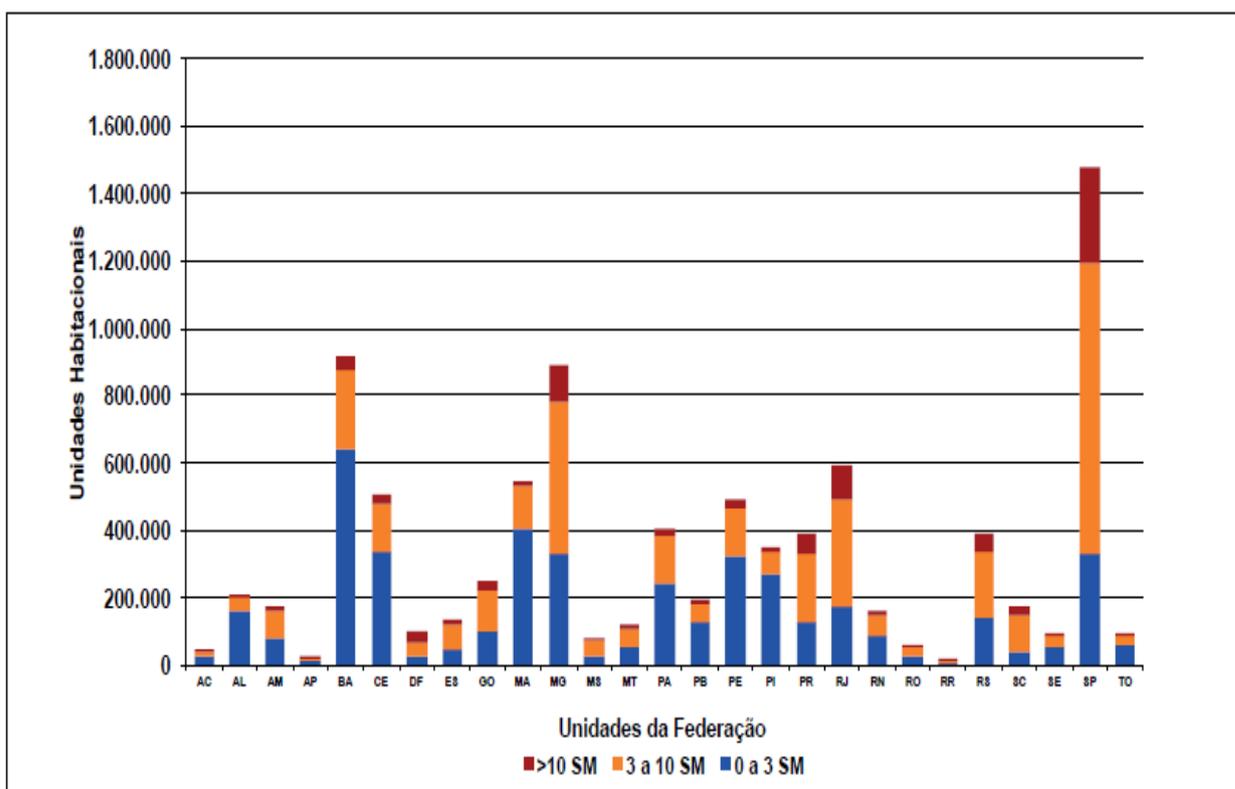
Verificamos que no tocante a evolução da demanda por novas moradias, diferente do que foi verificado na evolução do volume de financiamentos, houve uma redução no percentual demandado. Essa redução pode ser explicada em parte pela elevação no número de unidades habitacionais novas no mercado, já que os números são percentuais, à medida que o maior volume de financiamento do gráfico 2 se traduz em moradias, o total demandado é dividido por um número maior o que reduz o dado percentual.

Fazendo uma análise do nível de renda das famílias demandantes de novas moradias, percebe-se que o maior percentual se encontra nas famílias com renda de 3 a 5 salários mínimos (SM) e de 5 a 10 SM, com um equilíbrio no percentual demandado por essas duas faixas de renda. Na faixa de 3 a 5 SM tivemos em 2009, 23,29% do total demandado de novas moradias e na faixa de 5 a 10 SM o percentual de 23,85%, equilíbrio que foi verificado em todo o período de 2001 a 2009.

Ao observarmos a demanda estratificada por salários mínimos e considerando cada estado e região do país, percebemos que o maior volume se encontra nas faixas de salários mais baixas nos estados de menor renda per capita, e nos estados com maior média de renda o volume se concentra nas faixas de 5 a 10 SM.

Os dados abaixo de 2009 trazem essa separação por salário mínimo detalhado por estado da federação (CAIXA, 2011):

**Gráfico 4 - Demanda Habitacional 2009 - UF - Estratificada por Salário Mínimo**



Fonte: PNAD 2009 IBGE- Estudo Demanda Habitacional 2009

O estado de São Paulo apresenta a maior demanda nacional, quando considerado o número de unidades habitacionais, porém ao analisar o percentual de demanda de novas moradias com o número de domicílios total do estado, os maiores percentuais estão nos estados mais pobres do norte e nordeste do país. Para o ano de 2009, os estados do Piauí com 39,27%, Maranhão com 32,44% e Acre com 24,72% (CAIXA, 2011), apresentavam o maior percentual de demanda de novas moradias quando comparada ao número de domicílios de cada estado respectivamente 896.431, 1.700.756 e 185.283.

Para estes estados com menor renda per capita, o maior volume de demanda se concentra nas faixas de renda de 1 a 3 SM, como no caso do Maranhão em que o percentual demandado para as faixas de até 3 SM chegou a 73% do total no ano de 2009. Como comparação podemos considerar a demanda do estado de São Paulo para o mesmo ano, em que a demanda nas faixas de 5 a 20 SM responde por 44% do total e a demanda nas faixas de renda até 3 SM não chega a 21% do total.

Com esses dados podemos concluir que houve um aumento no volume de recursos liberados para financiamento habitacional com foco nos anos de 2008 e 2009, alinhados aos programas de fomento à habitação do governo federal.

Quanto à análise da demanda da população por novas moradias, fica claro que a mesma é alinhada com a condição de riqueza de cada estado, sendo que nos estados de menor renda per capita a demanda se concentra nas faixas de renda mais baixa e o oposto é verificado em estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Como é sabido que o déficit habitacional brasileiro se concentra nas faixas de renda de até 5 SM, os programas de incentivo e fomento a habitação devem ser direcionados para essas faixas de renda, como é o objetivo do PMCMV, que veremos nos próximos capítulos desta monografia se foi ou não atingido.

Para direcionamento das políticas habitacionais, além da análise de faixa de renda que concentra o maior volume de demanda, não pode deixar de ser analisada a demanda de forma absoluta por número de unidades. Como exemplo temos o caso de São Paulo em que o percentual de 21% de demanda na faixa de até 3 SM corresponde a em torno de 341.975 domicílios, enquanto que os 73% na mesma faixa de renda no estado do Maranhão correspondem a 402.719 domicílios ( CAIXA, 2011). Ou seja, nos estados de maior população é natural que a demanda seja maior em números absolutos, então são necessárias

ações tanto nos estados mais pobres quanto nos de maior renda per capita, porém que possuem maior população.

Ainda numa análise regional, existe outro problema para atender a demanda dos estados do norte e nordeste, já que ocorre uma escassez na oferta de moradias que atendam a baixa renda nessas regiões, pois as construtoras concentram seus empreendimentos na região sul e sudeste. A análise da escassez na oferta de moradias para as faixas de renda de até 3 SM será feita no capítulo 3 ao abordarmos o papel das construtoras.

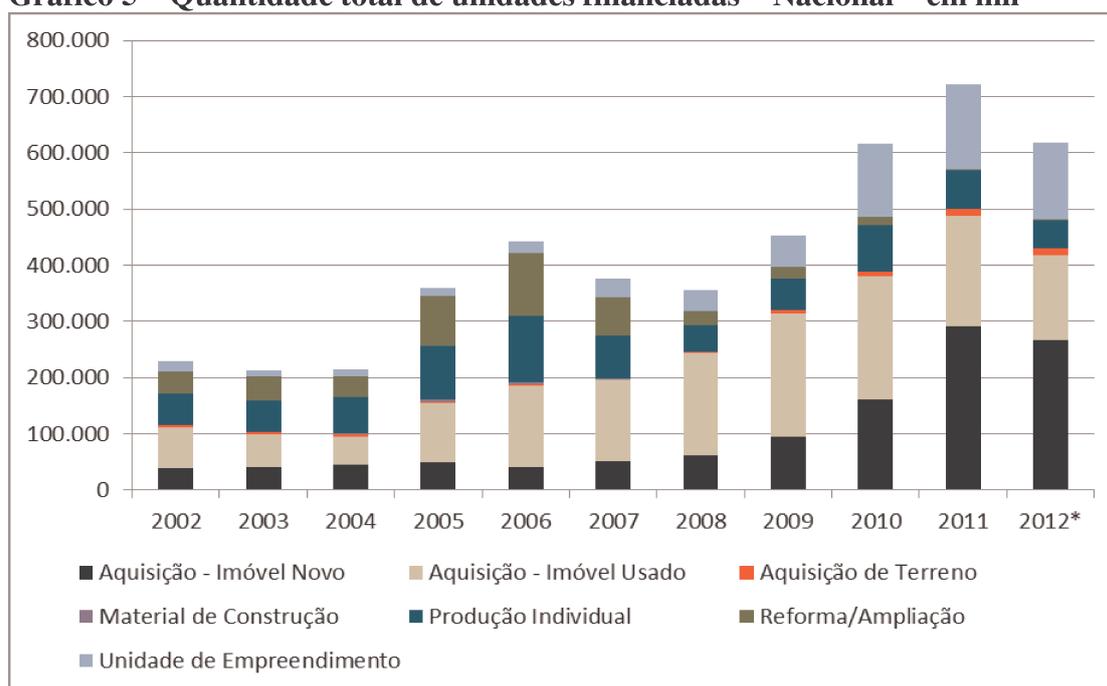
### **3.2 Análise empírica de dados dos financiamentos habitacionais de 2002 a outubro de 2012**

Os dados analisados neste item são baseados apenas nos financiamentos liberados pela CEF, no período de 2002 a 2012, sendo que para o ano de 2012 os dados são referentes às contratações efetivas até 18/10.

Cabe ressaltar que para os financiamentos do PMCMV e os que utilizam recursos do FGTS os dados de contratos liberados na CEF respondem por quase a totalidade desses programas, e mesmo para os financiamentos com recursos do SBPE a participação da CEF no mercado é próxima a 80%. Com isso pode-se considerar que a análise de dados dos financiamentos habitacionais da CEF trará resultados que em muito se aproximam do total de financiamentos habitacionais concedidos via instituições financeiras no período.

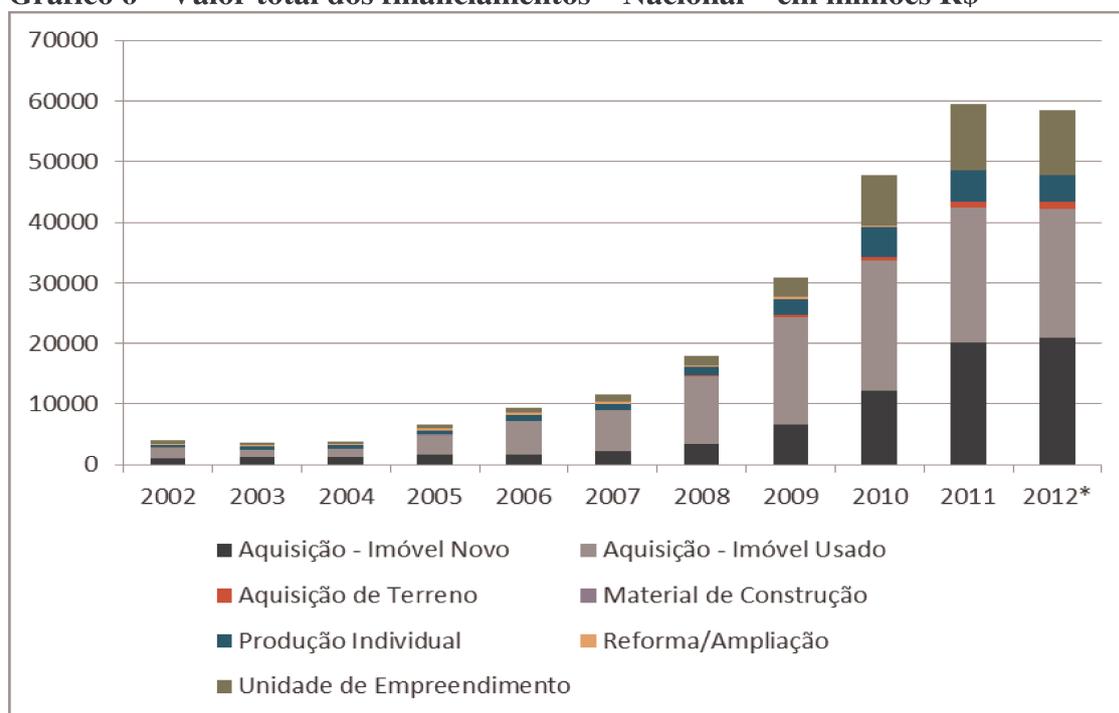
Conforme já exposto na análise de demanda, tomando os dados de financiamentos habitacionais no período de 2002 a 2012, fica clara a evolução acentuada desta modalidade de crédito no país. A evolução dos valores financiados apresentou um crescimento bem acima do apresentado pelo número de unidades contratadas, o que comprova a alta valorização no preço dos imóveis que já era observada no quadro 1 onde temos o crescimento do valor médio dos financiamentos no período.

**Gráfico 5 – Quantidade total de unidades financiadas – Nacional – em mil**



Fonte: Caixa Econômica Federal - Relatório gerencial (Não publicado) - elaboração própria.  
\* posição em 18/10/2012

**Gráfico 6 – Valor total dos financiamentos – Nacional – em milhões R\$**



Fonte: Caixa Econômica Federal - Relatório gerencial (Não publicado) - elaboração própria.  
\* posição em 18/10/2012

Como os valores médios de financiamentos são mais elevados nos programas com recursos de SBPE que atendem as faixas de renda no geral acima de R\$ 5 mil, enquanto que

os programas que atendem as faixas de renda mais baixa como o PMCMV possuem valor médio menor, os dados da evolução da quantidade de unidades são mais esclarecedores na análise do que os de valores totais de financiamentos.

Para exemplificar essa diferença de valor médio para cada modalidade de financiamento, no ano de 2011, tivemos a modalidade de FGTS respondendo por 56% de todas as unidades financiadas, no total de 403.325 contratos, enquanto que a modalidade de SBPE/CAIXA respondeu por 28% do número de unidades financiadas, totalizando 205.074 contratos. Quando analisados os valores totais desses contratos financiados, ocorre uma inversão, com o SBPE/CAIXA respondendo por 48% do valor total financiado no ano, montante de R\$ 28.793,05 milhões, e o FGTS com 44%, chegando ao valor de R\$ 26.427,72 milhões.

Esses números comprovam a diferença no valor médio de financiamentos que na modalidade de SBPE para o ano de 2011 ficou em torno de R\$ 140 mil e no FGTS próximo a R\$ 65 mil. Assim, foram utilizados para análise, especialmente para levantamento do percentual de atendimento por faixa de renda, as quantidades totais de unidades financiadas, e não os valores totais financiados.

O quadro 5 detalha a evolução na quantidade de contratos financiados no período de 2002 a 2012, separada por modalidade de financiamento.

<b>Quadro 5 - Perfil das contratações – quantidade total – Nacional</b>								
<b>Tipo</b>	<b>Aquisição Imóvel Novo</b>	<b>Aquisição Imóvel Usado</b>	<b>Aquisição Terreno</b>	<b>Material de Construção</b>	<b>Produção Individual</b>	<b>Reforma / Ampliação</b>	<b>Unidade de Empreendimento</b>	<b>Total</b>
<b>2002</b>	38.873	73.289	3.943		55.453	38.734	19.552	<b>229.844</b>
<b>2003</b>	42.226	56.977	3.934	158	55.680	43.196	11.809	<b>213.980</b>
<b>2004</b>	45.130	50.157	3.728	2.295	64.357	37.572	11.707	<b>214.946</b>
<b>2005</b>	49.240	105.476	2.768	4.803	94.975	87.926	13.984	<b>359.172</b>
<b>2006</b>	40.865	146.221	163	4.919	117.736	111.305	22.215	<b>443.424</b>
<b>2007</b>	50.800	145.946	467	959	77.394	68.035	32.967	<b>376.568</b>
<b>2008</b>	61.678	182.740	2.397	17	46.247	25.313	37.920	<b>356.312</b>
<b>2009</b>	94.816	220.525	5.122		56.716	20.739	55.190	<b>453.108</b>
<b>2010</b>	160.514	220.004	8.045		82.825	13.868	131.567	<b>616.823</b>
<b>2011</b>	291.829	196.909	10.837		68.368	2.732	151.612	<b>722.287</b>
<b>2012*</b>	267.288	151.451	10.743		50.235	2.204	136.587	<b>618.508</b>

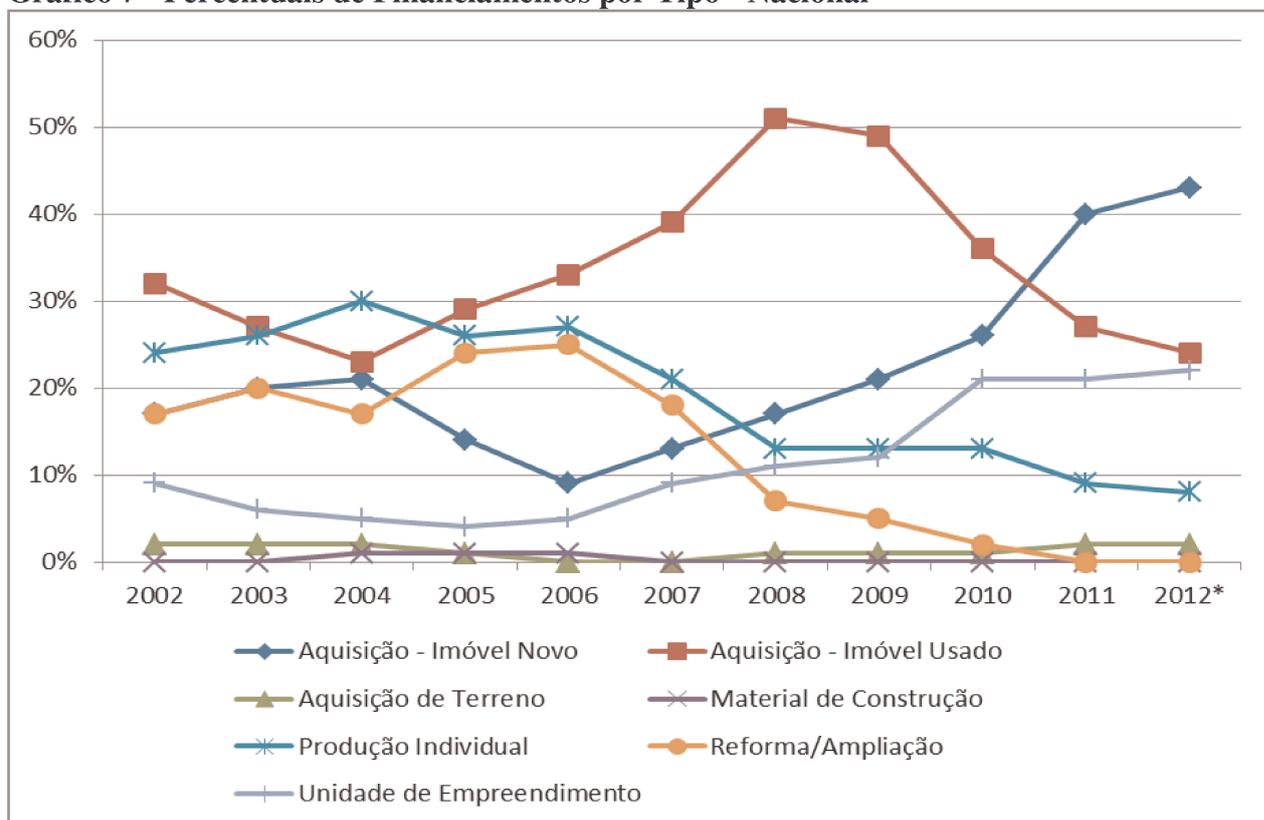
**Fonte:** Caixa Econômica Federal - Relatório gerencial (Não publicado) - elaboração própria. \* posição em 18/10

Com o objetivo de facilitar a análise, serão listados abaixo os dados da distribuição percentual dos financiamentos por modalidade, do mesmo período.

<b>Quadro 6 - Perfil das contratações – quantidade total em %- Nacional</b>											
<b>Tipo</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012*</b>
<b>Aquisição - Imóvel Novo</b>	17%	20%	21%	14%	9%	13%	17%	21%	26%	40%	43%
<b>Aquisição - Imóvel Usado</b>	32%	27%	23%	29%	33%	39%	51%	49%	36%	27%	24%
<b>Aquisição de Terreno</b>	2%	2%	2%	1%	0%	0%	1%	1%	1%	2%	2%
<b>Material de Construção</b>	0%	0%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Produção Individual</b>	24%	26%	30%	26%	27%	21%	13%	13%	13%	9%	8%
<b>Reforma/Ampliação</b>	17%	20%	17%	24%	25%	18%	7%	5%	2%	0%	0%
<b>Unidade de Empreendimento</b>	8%	5%	6%	5%	5%	9%	11%	11%	22%	22%	23%

Fonte: Caixa Econômica Federal - Relatório gerencial (Não publicado) - elaboração própria. \* posição em 18/10/2012

**Gráfico 7 - Percentuais de Financiamentos por Tipo - Nacional**



Fonte: Caixa Econômica Federal - Relatório gerencial (Não publicado) - elaboração própria. \* posição em 18/10/2012

Numa análise do período de 2002 a 2012 que considera a variação das contratações por modalidade, percebe-se uma redução acentuada do percentual de financiamentos da produção individual que é transferida para a aquisição de imóveis novos e para as unidades de empreendimentos. Essa mesma redução é observada no percentual de contratantes que

buscaram o crédito para reforma e/ou ampliação que até o ano de 2007 representava uma média de 20% e em 2011 não era mais uma opção de financiamento para o mutuário.

Cabe esclarecer que o a modalidade de financiamento para produção individual é utilizada pelo tomador de crédito que busca construir o próprio imóvel, e pode ser contratada para o financiamento apenas da construção em terreno próprio ou para financiar terreno e construção. Os números mostram que esse mercado da produção individual de imóveis foi absorvido pelas construtoras, representadas nas duas modalidades que receberam a migração desses mutuários, aquisição de imóveis novos e unidades de empreendimentos.

Devemos considerar ainda que as famílias que buscam a compra da casa própria dependem em grande medida do que é oferecido no mercado pelas construtoras, já que o bem habitação possui algumas características que limitam a construção de forma individual, como valor elevado, tempo despendido para a construção e ainda impossibilidade da construção por conta própria, como no caso de um conjunto de apartamentos. Outro limitador para o mutuário de faixa média de renda que procure construir ao invés de comprar um imóvel no mercado é o alto custo dos terrenos que acaba levando que áreas com preços acessíveis se localizem em periferias onde o custo de transporte e a falta de infraestrutura urbana podem não compensar esse investimento.

A mudança de mercado da produção individual para o mercado de imóveis prontos ou na planta contribuiu na elevação dos preços, já que os valores dos imóveis colocados no mercado pelas construtoras incorporam no seu valor de venda a margem de lucro sobre o custo. Essa margem de lucro foi afetada sensivelmente pelo aumento da procura por imóveis, impulsionada pelos incentivos de crédito dos programas do governo e pelas condições facilitadas de juros mais baixos e prazos de amortização estendidos, além dos subsídios direto como os do PMCMV. As construtoras se beneficiaram dessa mudança no mercado e pela baixa oferta de imóveis dada à elevação da demanda para inflacionar os preços.

Essa inflação nos preços não seria tão acentuada para os imóveis construídos pelo próprio mutuário utilizando o financiamento na modalidade da produção individual. Nesse caso o imóvel sofre apenas os impactos da inflação e do aumento dos preços dos insumos, especialmente terreno, mão de obra e material de construção, sendo que o valor final fica no geral bem abaixo dos valores praticados pelo mercado imobiliário.

Além da migração dos mutuários que optaram por comprar diretamente das construtoras no lugar de construir o próprio imóvel, no caso específico das unidades de

empreendimento, parte das famílias que buscaram essa opção de imóvel representa uma demanda represada. Parte dessas unidades foi adquirida pelas famílias de baixa renda que se beneficiaram dos programas do governo, em especial o PMCMV, sendo que essa demanda não era atendida antes, pois o mercado não oferecia o volume necessário de imóveis em faixas de valores adequadas. O aumento do prazo dos financiamentos e a queda nas taxas de juros também contribuíram para que esse perfil de consumidor entrasse no mercado de crédito imobiliário, já que com as mudanças recentes as parcelas dos financiamentos passaram a ser comportadas no orçamento dessas famílias.

O ano em que se observa o início do crescimento no número de unidades de empreendimento coincide com o lançamento do programa do governo PMCMV, lançado em 2009. Na verdade a elevação significativa foi no ano de 2010, mas isso é explicado, pois no geral as construtoras concentram um grande número de unidades por empreendimento, o que leva a um tempo maior na conclusão das obras. Essa concentração de unidades por empreendimento é ainda mais significativa naqueles direcionados as famílias de até três salários mínimos, pois nesse caso a margem de lucro das construtoras é menor e elas buscam ganhos de escala. Esse tempo necessário para a conclusão e entrega dos imóveis explica que no ano de lançamento do programa em 2009 tenham sido contratadas 55.190 unidades de empreendimento e no ano de 2010 esse número tenha saltado para 131.567.

O volume de unidades no mercado para as famílias com renda mais baixa, especialmente nas faixas de 0 a 3 salários mínimos, ainda está longe de atender plenamente a demanda, mas o avanço já foi significativo. No gráfico 9 deste capítulo estão detalhados os dados de direcionamento do crédito por faixa de renda, com os quais são analisados o atendimento as faixas de baixa renda que concentram o déficit habitacional do país.

Essa análise temporal por modalidade de financiamentos leva a concluirmos que as construtoras foram as grandes beneficiadas pela expansão do mercado habitacional, tanto por captar mutuários em busca de imóveis nos empreendimentos lançados por elas no mercado, quanto por aproveitar o aumento da procura para elevar os preços acima da inflação.

Após analisar o volume de financiamentos separado por modalidade, o quadro 7 nos traz os números absolutos e percentuais das contratações em todas as modalidades distribuídos de forma regional no período de 2002 a 2012.

A análise regional é relevante dado que a demanda por habitação se dá de forma diferenciada em cada região do país, sendo influenciada pelo perfil demográfico, e

principalmente pelo nível de renda da população, conforme detalhado na análise de demanda feita no início deste capítulo.

Cabe esclarecer que a divisão regional adotada segue os relatórios da CEF utilizados para obter os dados, onde são agrupados os números das regiões Norte e Centro Oeste.

<b>Quadro 7 - Financiamentos contratados por Região - Quantidade de unidades em mil</b>									
<b>Ano</b>	<b>Norte e Centro Oeste</b>	<b>%</b>	<b>Nordeste</b>	<b>%</b>	<b>Sul</b>	<b>%</b>	<b>Sudeste</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
<b>2002</b>	28.310	12,3%	40.743	17,7%	43.472	18,9%	117.319	51,0%	229.844
<b>2003</b>	27.637	12,9%	39.263	18,3%	41.405	19,3%	105.675	49,4%	213.980
<b>2004</b>	26.924	12,5%	37.712	17,5%	44.646	20,8%	105.664	49,2%	214.946
<b>2005</b>	49.078	13,7%	76.056	21,2%	78.682	21,9%	155.356	43,3%	359.172
<b>2006</b>	60.088	13,6%	98.792	22,3%	107.862	24,3%	176.682	39,8%	443.424
<b>2007</b>	45.497	12,1%	74.683	19,8%	99.822	26,5%	156.566	41,6%	376.568
<b>2008</b>	46.971	13,2%	61.742	17,3%	80.128	22,5%	167.471	47,0%	356.312
<b>2009</b>	54.319	12,0%	76.121	16,8%	103.547	22,9%	219.121	48,4%	453.108
<b>2010</b>	83.619	13,6%	110.173	17,9%	136.933	22,2%	286.098	46,4%	616.823
<b>2011</b>	113.200	15,7%	140.542	19,5%	157.133	21,8%	311.412	43,1%	722.287
<b>2012*</b>	92.969	15,0%	130.515	21,1%	126.216	20,4%	268.808	43,5%	618.508
<b>Total</b>	628.612	14,0%	886.342	19,0%	1.019.846	22,0%	2.070.172	45,0%	4.604.972

**Fonte:** Caixa Econômica Federal - Relatório gerencial (Não publicado) - elaboração própria.\* posição em 18/10.

Os dados nos mostram uma concentração dos maiores percentuais de financiamentos nas regiões sul e sudeste. Essas duas regiões são as que possuem os maiores níveis médios de renda do país, mas também concentram cidades com alta concentração demográfica, onde a demanda de novas moradias é naturalmente maior.

No caso de São Paulo, o estado sozinho é responsável por 24% do total nacional de financiamentos no período analisado, o que replica na habitação o perfil econômico brasileiro já que no estado se concentra a maior renda per capita média do país, com exceção do Distrito Federal. A região sudeste por sua vez é a região em que maior a demanda por novas moradias, como vimos na análise da demanda habitacional.

Uma análise mais completa desses dados regionais pode ser feita se tomarmos em conjunto os números da liberação de recursos por faixa de renda no mesmo período, detalhados no gráfico 9.

Segundo os dados de demanda por faixa de renda do ano de 2009, listados no gráfico 4, os estados com maior percentual de demanda nas faixas de renda de 0 a 3 salários mínimos eram os da região Nordeste, como Bahia, Maranhão, Ceará e Pernambuco. Já nos estados das regiões Sul e Sudeste, o maior percentual de demanda de novas moradias está concentrado nas

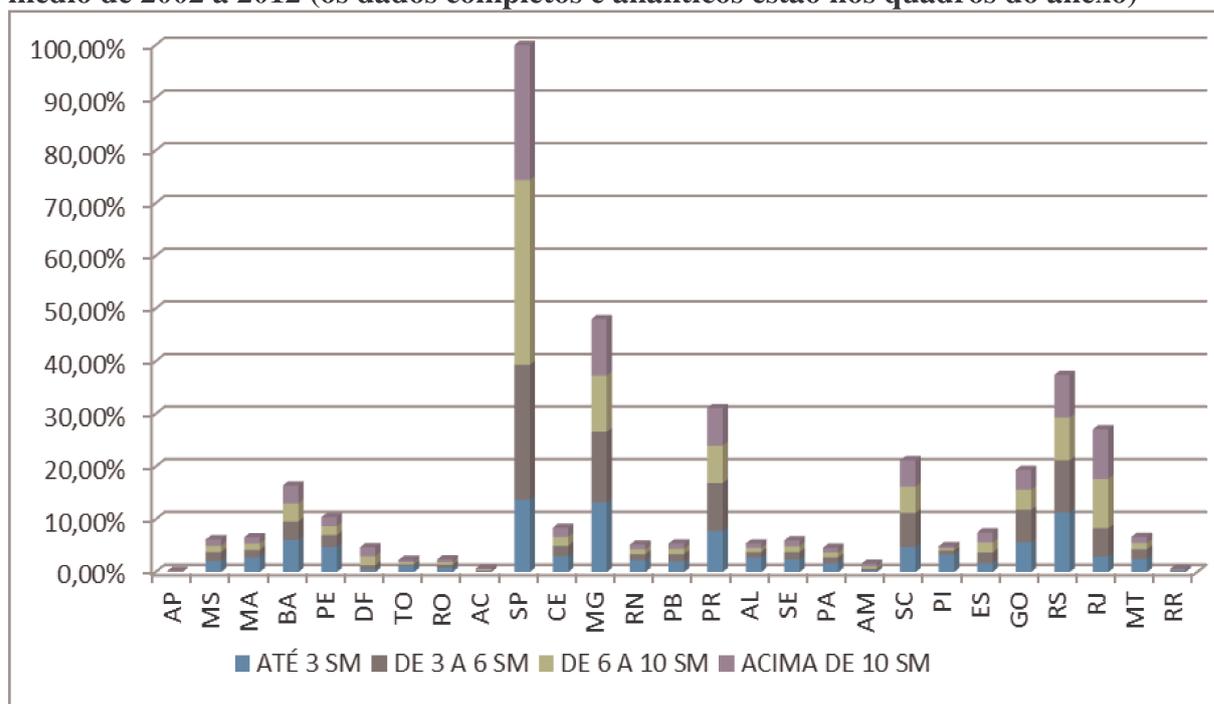
faixas de renda de 3 a 10 salários mínimos, exatamente a que mais recebeu direcionamentos de financiamentos no período.

Verificamos uma relação entre os anos em que houve uma elevação no percentual de recursos direcionados as famílias de até 3 salários mínimos, entre 2005 e 2007, com o aumento do percentual total das unidades financiadas no Nordeste, que chegou a 22,3 % em 2006.

O gráfico abaixo nos mostra os percentuais de financiamentos efetivamente liberados por faixa de renda e distribuídos por estado, sendo que foi considerada uma média do percentual de unidades contratadas no período de 2002 a outubro de 2012.

Lembrando que os dados percentuais são sempre baseados no número de moradias e não nos valores totais dos financiamentos.

**Gráfico 8 - Perfil do mutuário por faixa de renda distribuído por estado - percentual médio de 2002 a 2012 (os dados completos e analíticos estão nos quadros do anexo)**



Fonte: Caixa Econômica Federal - Relatório gerencial (Não publicado) - elaboração própria.

Relacionando as quantidades de unidades financiadas por região e faixa de renda detalhadas acima, vemos que o percentual de atendimento nas regiões de menor renda per capita fica concentrado nas faixas mais baixa, o inverso ocorrendo nos estados de média de renda maior. Para exemplificar nas faixas de renda de até 3 salários mínimos, o estado do Maranhão respondeu no período de 2002 a 2012 por 6,10% do total nacional, enquanto que São Paulo recebeu 13,70% dos financiamentos. Quando tomada no mesmo período a faixa de

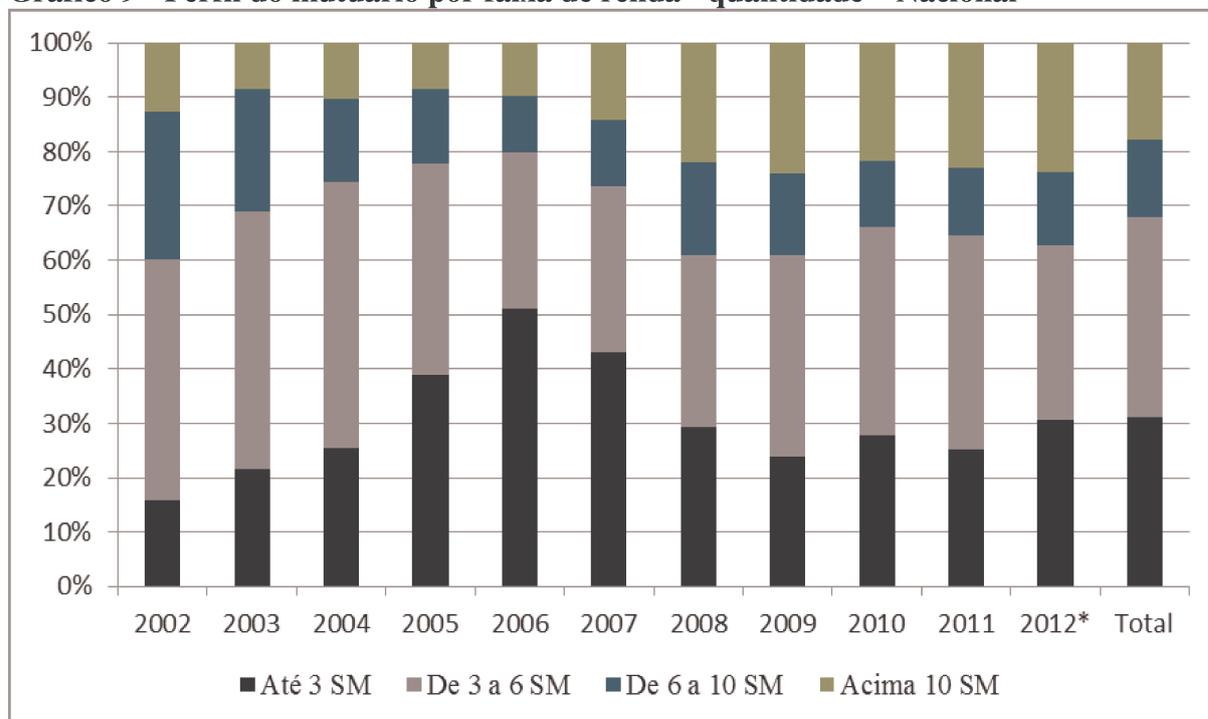
renda de 6 a 10 salários mínimos, o estado do Maranhão participa com 1,20% do total, e São Paulo tem 35,10% dos financiamentos.

A diferença de direcionamento de recursos por região e faixa de renda em parte replica o perfil econômico de cada estado, pois onde a renda média é maior, mais pessoas estão habilitadas para financiar a casa própria. Além disso, nesses estados teremos um percentual de público com renda mais elevado e que utiliza o imóvel como forma de investimento.

Porém, essas diferenças também podem refletir o direcionamento dado pelas construtoras que buscam atender preferencialmente as faixas de renda mais alta, onde suas margens de lucro são maiores. Além disso, as construtoras concentram suas atividades na região sudeste, e como visto nesta monografia para atender outras regiões foi necessário fazer parcerias com empresas locais, o que acabou não se mostrando uma alternativa lucrativa para o setor.

Já temos uma análise prévia do atendimento por faixa de renda com os dados distribuídos de forma regional, e com a finalidade de aprofundar esta análise temos no gráfico abaixo a distribuição dos financiamentos por faixa de renda bruta das famílias, sempre no período de 2002 a 2012.

**Gráfico 9 - Perfil do mutuário por faixa de renda - quantidade – Nacional**



Fonte: Caixa Econômica Federal - Relatório gerencial (Não publicado) - elaboração própria. \* posição em 18/10/2012

O gráfico mostra que a faixa de renda que mais recebeu direcionamento de recursos foi a de 3 a 6 salários mínimos, que teve média de 36,70% do total de recursos nesse período de 11 anos.

A faixa de 6 a 10 salários mínimos apresentou uma forte redução no percentual de participação total, passando de 44% em 2002 para 12,40% em 2011, o que se explica pelo aumento dos percentuais de atendimento as faixas de renda mais baixas. Verificamos por outro lado um aumento no atendimento as faixas de até 3 salários mínimos, que em 2002 respondia por menos de 16% do total, e chegou ao máximo de 51% em 2006.

### **3.2.1 Análise de dados e informações específicas do PMCMV**

Na análise feita no item acima, verificamos que houve uma elevação no direcionamento dos financiamentos para as faixas de até 3 salários mínimos e considerando que essa alteração foi impulsionada pelos incentivos do PMCMV, cabe uma análise mais detalhada dos números que envolvem diretamente esse programa.

Como já ressaltado ao longo dessa monografia, o PMCMV foi um marco nas políticas habitacionais da última década na tentativa de oferecer facilidades na liberação de crédito e direcionar recursos à população de baixa renda.

As políticas de subsídios do programa são um impulso para que as famílias de baixa renda tenham condições de acessar a moradia. Os descontos são concedidos na forma de subsídio para pagamento de parte do valor do imóvel, sendo que não é permitida a liberação de novo financiamento aos proponentes já beneficiados com desconto. Os subsídios são concedidos levando em conta a renda bruta familiar, a região de localização do imóvel, além da modalidade em que o financiamento se enquadra.

Para os beneficiários com renda familiar bruta mensal de até R\$ 1.600,00, são concedidos descontos que chegam ao máximo de R\$ 23.000,00, dependendo da região e da modalidade do financiamento.

No caso dos beneficiários na faixa de renda bruta mensal de R\$ 1.600,01 até R\$ 3.100,00 os descontos tem valor máximo de R\$ 23.000,00 para aquisição de imóvel novo na faixa de renda de R\$ 1.600,01 localizados no DF, ou nos municípios integrantes das regiões metropolitanas dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

Outra consequência do PMCMV foi à necessidade do mercado imobiliário em especial das construtoras de alterar o padrão de unidades habitacionais oferecidas, para que se

enquadrassem nos valores e regras exigidas pelo programa e na necessidade de direcionar moradias a esta faixa de renda mais baixa.

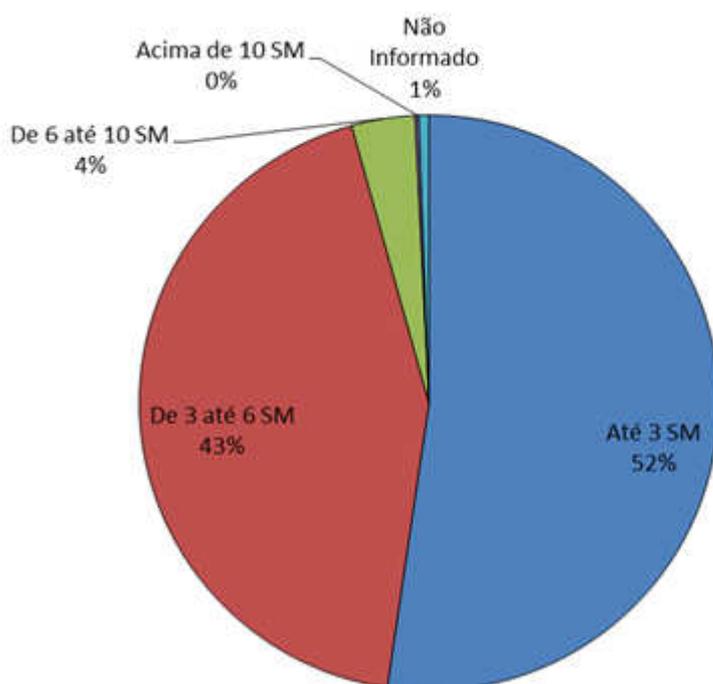
Ao analisar os dados de atendimento das construtoras por faixa de renda do PMCMV de 2009, temos que as construtoras direcionaram 70% dos novos imóveis na área urbana para famílias na faixa de renda de 3 a 10 salários mínimos e somente 8% para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos Arantes (2009):

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

Vemos, portanto, que mesmo com as facilidades e incentivos do PMCMV, a faixa de renda que concentra a maior parte do déficit habitacional, famílias com renda de até 3 salários mínimos, continua não recebendo as moradias necessárias para suprir essa demanda.

Para analisar os dados de atendimento do PMCMV por faixa de renda das famílias beneficiadas, temos abaixo o gráfico com o número de unidades totais contratadas pelo programa desde o seu lançamento em 2009:

**Gráfico 10 – Quantidade total de unidades PMCMV por faixa de renda - nacional**



Fonte: Caixa Econômica Federal - Relatório gerencial (Não publicado) - elaboração própria.

Como meta inicial o PMCMV previa a construção de um milhão de moradias, sendo que 60% das moradias deveriam ser destinadas para as famílias de até 3 salários mínimos, enquanto que para as famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos a meta era de 30% de direcionamento. Conforme vemos no gráfico 9, os dados efetivos ficaram bem acima da meta no que diz respeito à faixa de 3 a 6 salários mínimos, sendo que 43% das unidades foram para esta faixa de renda. Já na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, o atendimento ficou abaixo do programado, com 52% do total de unidades liberados pelo programa.

Os números de atendimento efetivo do PMCMV parecem demonstrar que os subsídios e facilidades oferecidos pelo programa, ainda não foram suficientes para que a faixa de renda das famílias mais pobres de até 3 salários mínimos tenha acesso à casa própria nas condições colocadas pelo mercado.

Além disso, o interesse das construtoras de construir moradias com perfil que se enquadre nas classes de renda mais alta, ajudam a fechar essa equação que desfavorece a população que mais tem necessidade de acessar a moradia.

## **Conclusão**

A redução do déficit habitacional no Brasil passa pela intervenção direta do Estado e pela participação do setor público na concessão de financiamentos. Conforme demonstrado nesta monografia, a CEF é o principal banco da habitação e agente do governo para executar as políticas habitacionais, sendo, portanto relevante analisar qual o posicionamento do banco frente aos diversos interessados envolvidos nesse processo.

A história das políticas habitacionais pós 1964 nos mostra que até 1986 o papel de banco da habitação do Brasil era desempenhado pelo BNH, que até sua extinção apresentou número quantitativos relevantes na liberação de financiamentos para novas moradias, mas que não impactaram de forma efetiva na redução do déficit habitacional.

Os demais governos que se seguiram após 1986 até o governo Lula pouco representaram no que diz respeito a políticas habitacionais para atender a população carente de casa própria.

Conforme estudos do déficit habitacional brasileiro da Fundação João Pinheiro, vemos que ele se concentra na faixa de 0 a 3 salários mínimos, e é justamente esta parcela da população que tem ficado nas margens dos direcionamentos dos financiamentos habitacionais ao longo dos anos.

Tratando do modelo de atendimento adotado pela CEF, vimos que as alterações efetuadas como atendimento prévio dos mutuários pelas construtoras e correspondentes, novas opções de acesso aos imóveis via feirões, além das reduções nas taxas de juros e elevação nos prazos de amortização, resultaram na maior agilidade no atendimento aos proponentes de financiamentos, e reduziram o prazo final de atendimento. Essa redução no prazo está ligada a maior capilaridade da rede de atendimento do banco, que conta atualmente com agências ou correspondentes em todos os municípios do país.

O banco buscou ainda a securitização de recebíveis imobiliários como nova opção de funding ao FGTS e SBPE, visando evitar uma possível escassez de recursos para fazer frente a crescente evolução no volume de financiamentos que foi observada nos últimos anos, em especial após 2008.

Porém as alterações, mesmo as econômicas que envolveram a redução da taxa de juros e aumento nos prazos de amortização, o que consequentemente reduziu as parcelas dos

financiamentos, não foram efetivas para levar os financiamentos até a população de baixa renda no volume necessário para sensibilizar o déficit habitacional.

As análises efetuadas nesta monografia, nos levam a concluir que os interesses políticos e privados se sobrepõem aos das famílias que necessitam de financiamento público e apoio para acessar a casa própria. O formato de mercado brasileiro que coloca a população na dependência do que é oferecido pelas construtoras, fragiliza em especial a faixa de baixa renda, que se vê obrigada a pagar os elevados preços de mercado, e aceitar as condições colocadas por ele.

Como visto na análise de dados empíricos de financiamentos no período de 2002 a 2012, houve um deslocamento da população que buscava construir sua própria moradia na modalidade de financiamento da produção individual, para os imóveis novos e de unidades de empreendimentos oferecidos pelo mercado privado.

Essa mudança de perfil da população em busca da casa própria reforçou o papel de controle do mercado pelas construtoras, que tiveram o papel de determinar os preços dos imóveis, o que contribuiu em grande medida para a elevação acentuada observada nos últimos anos. Essa elevação dos preços dos imóveis foi comprovada na análise da evolução dos valores médios de financiamentos até 2012, porém esse crescimento dos preços não é visto como uma bolha pela maioria dos analistas, pois no Brasil a participação do crédito imobiliário no PIB ainda é pequena se comparada a outros países como os EUA.

A conclusão de que ocorre um direcionamento pelas construtoras a população de maior poder aquisitivo é confirmada pela análise de dados dos financiamentos distribuída por região e faixa de renda, que comprova que os recursos estão concentrados nos estados com maior renda per capita, o que replica o padrão de renda e desigualdade da sociedade brasileira.

O ciclo de dependência de setor público na figura do Estado e construtoras exposto ao longo deste trabalho são característicos de países com padrão de subdesenvolvimento, como é o caso do Brasil, e faz com que o Estado em relação a CEF se coloque quase como uma agência reguladora, tendo o banco o papel de agente operador das políticas habitacionais.

As mudanças recentes de mercado implementadas pela CEF que tiveram o efeito de agilizar a concessão de créditos habitacionais aos mutuários, também resultaram numa aceleração na circulação e valorização do capital das empresas privadas do mercado da construção civil. Ocorre assim uma transferência de fundos públicos para a renda fundiária.

Assim, concluímos que tanto os programas de crédito colocados no mercado pelo governo, em especial o PMCMV lançado em 2009, quanto às alterações no modelo de atendimento adotado pela CEF, resultaram em um maior volume de moradias disponíveis para acesso da população. Porém, essas políticas ainda não foram suficientes para gerar impacto efetivo no atendimento a população de baixa renda, que ainda encontra poucas alternativas de imóveis que se enquadrem nas regras de financiamentos da faixa de renda de até três salários mínimos.

Em síntese, vimos que as políticas habitacionais recentes do governo federal, em especial após o primeiro mandato do Governo Lula em 2003, que na maior parte contam com a CEF como seu agente financeiro, apresentaram avanços na comparação com os governos anteriores no que diz respeito ao volume de recursos liberados, agilidade na concessão dos créditos e número de moradias direcionadas as famílias de baixa renda. Porém, tais avanços ainda não provocaram a mudança necessária na forma de acesso à moradia de modo a atender no volume necessário a população carente e que mais necessita de apoio de crédito de longo prazo e subsídios para tornar o sonho da casa própria uma realidade.

## Referências bibliográficas

ABECIP. Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança. **SFI: Como funciona o novo Sistema de Financiamento Imobiliário**. São Paulo: ABECIP, 1997. Disponível em: <[http://www.abecip.org.br/imagens/conteudo/publicacoes\\_e\\_artigos/sfi\\_-\\_como\\_funciona\\_o\\_novo\\_sfi.pdf](http://www.abecip.org.br/imagens/conteudo/publicacoes_e_artigos/sfi_-_como_funciona_o_novo_sfi.pdf)>. Acesso em 28/10/2012.

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 e Debates, ano X, n.31, pp. 21-36, 1990.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Remuneração dos Depósitos de Poupança**. Disponível em: <[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)>. Acesso em 24/10/2012.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Relatório de Economia Bancária e Crédito**. 2010. Disponível em: <[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)>. Acesso em 29/10/2012.

BONDUKI, Nabil. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida**. Teoria e Debate nº 82, maio/junho de 2009.

BONDUKI, N. **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, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arq.urb>>. Acesso em 26/04/2012.

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 Alfa Ômega, 1979, p.37-70.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília, Ministério das Cidades, 2011.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fgts/default.asp>>. Acesso em 26/10/2012.

CAIXA. Caixa Econômica Federal. **Demanda habitacional no Brasil / Caixa Econômica Federal**. - Brasília: CAIXA, 2011 a.

CAIXA. Caixa Econômica Federal. **Crédito e Transformação Social no Brasil**. Brasília, DF: Gráfica Editora Aquarela S/A, 2011 b.

CAIXA. Caixa Econômica Federal. **Cartilha Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2011 c. Disponível em: [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br). Acesso em 04/11/2012.

CAIXA. Caixa Econômica Federal. A vida pede mais que um banco. História. **Breve Histórico do FGTS**. Disponível em: <<http://www12.caixa.gov.br/>>. Acesso em 26/10/2012.

CARDOSO, A. D. **Política Habitacional no Brasil: Balanço e Perspectivas**. 2006. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br/download/adauto\\_polhab\\_brasil.pdf](http://www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf)>. Acesso em 20/04/2012.

CASTRO, Carolina. **A Explosão Do Autofinanciamento Na Produção Da Moradia Em São Paulo Nos Anos 90**. 1999. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

COSTA, Ana Carla. & Lundberg, Eduardo Luís. **Direcionamento de crédito no Brasil: uma avaliação das aplicações obrigatórias em crédito rural e habitacional**, in: Economia Bancária e Crédito: avaliação de 5 anos do Projeto Juros e Spread Bancário. Brasília, D.F.: Banco Central, dezembro/2004, p. 49-62. Disponível em: <<http://www.bancocentral.gov.br>>. Acesso em 25/10/2012.

D'AMICO, Fabiano. **O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal**. Curitiba, PR. Janeiro/2011. Disponível em: <[http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261251530.LivroCAIXA\\_T\\_0\\_033.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261251530.LivroCAIXA_T_0_033.pdf)>. Acesso em 30/10/2012.

FARIA Amarildo Pereira de. **Securitização Imobiliária: uma opção de funding para o financiamento habitacional**. 2011. Dissertação de Mestrado. ESALQ – USP, Piracicaba, 2011.

FILHO, Orlando C. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB – FAU-UnB, 2011.

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil (2000, 2005, 2007, 2008)**. Brasília, DF. Abril/2011. Disponíveis em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em 02/05/2012.

KANDIR, Antônio. **A instabilidade do mercado habitacional**. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, Campinas, 1983.

KLINTOWITZ, Danielle C. **Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do Estado? A experiência recente do Brasil**. Revista Pensamento & Realidade. Ano XIV – v. 26 n° 3/2011.

LAGO, Luciana Corrêa do. **Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços**. Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais. Ano 2 – n° 5 06/2011.

LUNDBERG, Eduardo Luís. **Bancos Oficiais e Crédito Direcionado – O que diferencia o mercado de crédito brasileiro?** Trabalhos para Discussão 258. Banco Central do Brasil. Brasília, novembro de 2011.

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

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Políticas Sociais, v.12, p.211-220, 2006.

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/>>. Acesso em 30/04/2012.

MIOTO, Beatriz Tamasso. **Déficit e Política Habitacional nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas**. Projeto de Doutorado. UNICAMP, Campinas, 2012.

MORADO NASCIMENTO, Denise; TOSTES, S. P.. **Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil**. Arqutextos (São Paulo), v. 1, p. 1-16, 2011. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/12.133/3936>>. Acesso em 10/06/2012.

NOGUEIRA, Fernando. **FGTS: Fonte de Funding com Subsídio Social para o Combate ao Déficit Habitacional**. 22/08/2012. Disponível em: <<http://fernandonogueiracosta.wordpress.com/>>. Acesso em 20/10/2012.

OSCAR, Naiana. **Um mercado sob suspeita**. Revista Exame. Ano 46 – nº 3. 22/2/2012.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Diplomatique, março de 2009.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle; REIS, Joyce; BISCHOF, Raphael. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade!** Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/CartilhaMinhaCasaMinhaVida.pdf>>. Acesso em 31/10/2012.

ROYER, Luciana. **“Financeirização da Política Habitacional”. Limites e perspectivas**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP – FAU-USP, 2009.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 654 Brasília, julho de 1999.

SARRES, Carolina. **Arrecadação do FGTS mantém padrão de crescimento dos últimos anos**. Agência Brasil. 11 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-10-11/>>. Acesso em 29/10/2012.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas, construtoras e capital financeiro**. Tese de Doutorado. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

## Anexos

Quantidades de unidades financiadas por faixas de renda – Percentual por UF.

\*Os dados de 2012 são referentes aos financiamentos concedidos até o dia 18/10.

ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS												
UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	Total
AP	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,10%	0,00%	0,00%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
MS	2,90%	2,20%	2,40%	1,90%	1,60%	2,70%	4,00%	2,20%	1,50%	1,70%	2,00%	2,10%
MA	0,90%	0,70%	0,90%	3,50%	4,70%	3,70%	3,30%	2,60%	2,00%	1,80%	1,70%	2,80%
BA	11,70%	9,70%	6,70%	5,60%	7,90%	8,20%	5,10%	6,10%	3,80%	5,00%	3,30%	6,10%
PE	5,10%	5,60%	5,00%	5,00%	4,90%	4,90%	4,60%	4,40%	6,80%	3,70%	3,60%	4,80%
DF	0,80%	0,60%	1,10%	1,40%	1,40%	0,10%	0,10%	0,20%	0,20%	0,10%	0,10%	0,50%
TO	0,60%	0,50%	0,50%	3,10%	3,70%	0,60%	0,20%	0,30%	0,60%	0,10%	0,20%	1,20%
RO	1,00%	1,00%	0,70%	0,70%	0,80%	1,50%	0,80%	0,30%	0,50%	1,40%	0,50%	0,80%
AC	0,10%	0,20%	0,10%	0,40%	0,10%	0,10%	0,40%	0,20%	0,10%	0,00%	0,00%	0,10%
SP	15,60%	16,50%	18,50%	12,20%	12,10%	12,20%	11,90%	13,20%	15,80%	14,50%	14,40%	13,70%
CE	6,90%	6,40%	4,80%	3,50%	2,90%	2,30%	4,90%	2,60%	2,10%	2,20%	2,10%	3,00%
MG	13,70%	15,50%	17,00%	13,90%	11,90%	11,70%	11,80%	15,90%	12,60%	13,20%	13,50%	13,20%
RN	1,70%	1,40%	0,90%	1,80%	2,30%	2,30%	2,20%	1,60%	1,80%	2,80%	3,30%	2,20%
PB	1,50%	1,40%	1,30%	0,80%	1,70%	1,90%	1,30%	2,30%	2,90%	3,10%	2,60%	2,00%
PR	4,90%	5,50%	6,60%	8,20%	8,50%	7,40%	4,20%	6,70%	6,80%	9,10%	11,60%	7,80%
AL	0,70%	0,90%	0,70%	2,10%	1,60%	1,90%	2,90%	2,80%	4,10%	5,10%	3,60%	2,70%
SE	0,90%	1,90%	1,70%	2,10%	2,20%	3,50%	2,90%	2,70%	2,80%	1,40%	2,30%	2,40%
PA	4,70%	2,60%	2,60%	2,10%	1,20%	1,80%	2,50%	1,00%	1,50%	1,40%	1,50%	1,70%
AM	0,30%	0,40%	0,40%	0,40%	0,30%	0,20%	0,00%	0,00%	0,40%	0,30%	0,20%	0,30%
SC	3,50%	3,90%	4,30%	4,90%	5,50%	5,60%	6,00%	4,80%	3,70%	4,00%	5,10%	4,80%
PI	1,20%	1,20%	2,30%	7,50%	3,80%	2,70%	4,60%	2,70%	2,50%	2,20%	2,30%	3,30%
ES	4,30%	3,60%	3,30%	2,40%	2,00%	1,60%	0,90%	1,10%	1,40%	1,10%	1,30%	1,70%
GO	6,00%	5,40%	5,40%	4,50%	4,40%	3,40%	5,30%	5,90%	7,50%	6,40%	7,50%	5,60%
RS	6,00%	6,40%	7,60%	8,00%	11,10%	15,50%	12,30%	11,80%	12,80%	11,30%	11,60%	11,30%
RJ	3,40%	3,50%	3,50%	2,70%	2,20%	1,80%	2,60%	4,40%	3,30%	3,20%	2,80%	2,90%
MT	1,60%	2,90%	1,90%	0,90%	1,00%	1,80%	5,20%	4,30%	2,40%	4,70%	2,40%	2,50%
RR	0,00%	0,00%	0,00%	0,20%	0,30%	0,80%	0,00%	0,10%	0,10%	0,00%	0,50%	0,30%

DE 3 A 6 SALÁRIOS MÍNIMOS												
UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	Total
AP	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,10%	0,10%	0,00%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
MS	2,00%	1,90%	2,10%	1,70%	1,70%	1,50%	1,40%	1,40%	1,70%	2,10%	1,80%	1,70%
MA	1,40%	0,90%	1,10%	1,30%	1,30%	1,30%	1,40%	2,10%	1,60%	1,30%	1,10%	1,40%
BA	5,60%	4,30%	4,20%	3,50%	3,20%	2,90%	2,90%	2,90%	3,10%	3,50%	3,50%	3,50%
PE	3,20%	3,50%	3,00%	2,50%	2,30%	1,70%	2,10%	2,00%	1,90%	1,70%	1,80%	2,20%
DF	1,20%	0,60%	1,30%	1,40%	0,90%	0,70%	1,00%	0,60%	0,70%	0,80%	0,60%	0,80%
TO	0,70%	0,30%	0,30%	0,40%	0,40%	0,20%	0,30%	0,40%	0,30%	0,20%	0,30%	0,30%
RO	0,80%	0,80%	0,60%	0,80%	0,70%	0,30%	0,50%	0,40%	0,40%	0,50%	0,60%	0,60%
AC	0,10%	0,30%	0,40%	0,10%	0,20%	0,10%	0,10%	0,20%	0,20%	0,10%	0,10%	0,20%
SP	20,40%	22,80%	22,90%	25,10%	27,10%	27,80%	29,20%	26,20%	28,00%	24,50%	25,30%	25,60%
CE	4,00%	3,00%	2,30%	2,50%	1,90%	1,60%	1,90%	1,60%	1,40%	1,70%	1,70%	2,00%
MG	15,10%	15,00%	14,80%	13,80%	13,60%	14,20%	14,30%	14,50%	11,80%	12,10%	12,40%	13,40%
RN	1,60%	1,30%	0,80%	1,10%	0,90%	1,00%	1,20%	1,00%	1,40%	1,60%	1,40%	1,20%
PB	1,20%	1,70%	1,00%	0,90%	1,10%	1,30%	1,60%	1,40%	1,40%	1,70%	1,80%	1,40%
PR	7,40%	7,10%	7,90%	8,60%	8,90%	9,40%	8,80%	9,00%	9,70%	10,60%	10,00%	9,10%
AL	1,30%	1,10%	1,20%	1,20%	1,00%	1,00%	0,70%	1,20%	1,30%	1,20%	0,90%	1,10%
SE	1,00%	1,40%	2,60%	1,40%	2,30%	2,20%	1,30%	1,40%	1,10%	0,90%	1,00%	1,40%
PA	2,10%	1,60%	1,50%	1,40%	1,00%	0,70%	0,50%	0,70%	0,80%	1,00%	1,10%	1,10%
AM	0,40%	0,40%	0,20%	0,30%	0,30%	0,10%	0,10%	0,20%	0,40%	0,40%	0,40%	0,30%
SC	6,90%	6,50%	6,70%	6,40%	6,40%	6,80%	5,90%	6,50%	6,30%	6,00%	6,60%	6,40%
PI	1,00%	0,80%	1,60%	1,80%	0,80%	0,50%	0,60%	0,60%	0,50%	0,50%	0,50%	0,80%
ES	2,80%	2,90%	2,80%	2,70%	2,30%	1,60%	1,30%	1,60%	1,80%	1,80%	1,60%	2,00%
GO	4,50%	5,60%	5,10%	5,40%	4,70%	4,10%	4,80%	5,40%	6,60%	8,70%	8,70%	6,20%
RS	7,60%	8,10%	8,80%	9,30%	10,10%	12,30%	11,00%	11,50%	10,20%	9,60%	9,10%	9,90%
RJ	5,80%	5,30%	4,40%	4,40%	4,80%	4,70%	5,60%	6,40%	5,90%	5,40%	5,80%	5,40%
MT	1,90%	2,80%	2,70%	1,90%	2,00%	1,90%	1,40%	0,90%	1,50%	2,00%	1,80%	1,80%
RR	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%

DE 6 A 10 SALÁRIOS MÍNIMOS												
UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
AP	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,00%	0,20%	0,10%	0,00%	0,10%	0,10%
MS	1,00%	1,00%	0,70%	0,90%	1,10%	1,20%	1,20%	1,20%	1,40%	1,40%	1,20%	1,20%
MA	0,70%	0,80%	0,90%	0,90%	0,90%	1,40%	1,70%	1,60%	1,20%	1,40%	1,40%	1,20%
BA	2,90%	2,80%	2,00%	2,60%	2,90%	3,50%	2,90%	3,90%	3,90%	4,30%	4,50%	3,40%
PE	1,90%	1,90%	1,30%	1,20%	1,50%	1,50%	1,70%	1,70%	1,80%	2,00%	2,00%	1,70%
DF	1,00%	1,20%	1,10%	1,70%	2,20%	2,10%	2,00%	1,90%	1,70%	1,80%	2,10%	1,70%
TO	0,20%	0,30%	0,10%	0,30%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,50%	0,50%	0,50%	0,40%
RO	0,70%	0,70%	0,40%	0,30%	0,40%	0,50%	0,40%	0,50%	0,40%	0,50%	0,60%	0,50%
AC	0,20%	0,30%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%
SP	35,90%	33,40%	39,20%	38,50%	39,20%	36,90%	36,20%	34,10%	34,50%	31,80%	31,30%	35,10%
CE	2,20%	2,00%	1,70%	1,40%	1,20%	1,30%	1,60%	1,70%	1,50%	1,80%	1,80%	1,70%
MG	12,50%	12,40%	12,80%	11,40%	10,10%	10,00%	10,40%	10,20%	9,60%	10,10%	10,10%	10,70%
RN	1,10%	1,00%	0,80%	0,90%	0,90%	0,80%	0,80%	0,80%	1,00%	0,90%	1,00%	0,90%
PB	1,00%	1,10%	1,20%	1,00%	0,90%	0,80%	1,00%	0,80%	0,90%	1,00%	1,10%	1,00%
PR	6,80%	7,20%	7,50%	7,00%	6,60%	6,90%	7,00%	7,20%	7,10%	7,20%	7,20%	7,10%
AL	0,50%	0,40%	0,50%	0,50%	0,60%	0,80%	0,90%	1,00%	0,90%	0,90%	0,90%	0,80%
SE	0,50%	0,60%	0,60%	0,70%	1,10%	1,30%	1,10%	1,20%	1,50%	1,40%	1,50%	1,10%
PA	0,80%	0,60%	0,40%	0,50%	0,50%	0,80%	0,70%	0,90%	1,00%	1,30%	1,50%	0,90%
AM	0,30%	0,30%	0,20%	0,30%	0,30%	0,40%	0,40%	0,40%	0,60%	0,70%	0,70%	0,50%
SC	5,30%	5,40%	4,20%	4,60%	4,90%	4,80%	5,10%	5,30%	5,00%	5,00%	4,90%	5,00%
PI	0,40%	0,50%	0,40%	0,40%	0,30%	0,30%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,60%	0,40%
ES	1,90%	1,90%	1,40%	1,50%	1,70%	1,70%	1,70%	1,90%	2,30%	2,40%	2,20%	1,90%
GO	3,20%	4,00%	3,00%	3,80%	3,70%	3,90%	4,10%	3,70%	3,80%	3,90%	4,30%	3,80%
RS	7,10%	7,40%	8,00%	8,50%	8,50%	8,90%	8,30%	8,50%	8,00%	8,10%	7,80%	8,10%
RJ	9,90%	11,00%	10,20%	10,00%	9,00%	8,80%	8,70%	9,00%	9,10%	9,30%	9,30%	9,40%
MT	1,60%	1,80%	1,00%	0,80%	0,80%	0,90%	0,90%	1,00%	1,30%	1,50%	1,30%	1,20%
RR	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%

ACIMA DE 10 SALÁRIOS MÍNIMOS												
UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
AP	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%
MS	0,50%	0,80%	1,00%	1,20%	1,40%	1,30%	1,40%	1,30%	1,30%	1,20%	1,10%	1,20%
MA	0,60%	0,90%	0,90%	1,00%	0,90%	1,00%	1,00%	1,10%	1,00%	1,20%	1,00%	1,00%
BA	1,70%	1,60%	3,20%	4,10%	4,10%	3,80%	3,50%	3,80%	4,20%	4,20%	4,30%	3,90%
PE	0,80%	0,90%	1,10%	1,40%	1,50%	1,70%	1,90%	2,00%	2,00%	2,10%	2,10%	1,90%
DF	2,70%	2,60%	3,60%	3,90%	4,70%	4,70%	4,70%	5,10%	4,80%	4,50%	5,00%	4,60%
TO	0,20%	0,30%	0,20%	0,30%	0,40%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,60%	0,50%
RO	0,10%	0,20%	0,10%	0,40%	0,60%	0,70%	0,60%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
AC	0,00%	0,10%	0,00%	0,10%	0,20%	0,20%	0,20%	0,30%	0,30%	0,30%	0,20%	0,20%
SP	50,90%	46,00%	39,50%	33,40%	32,00%	31,50%	32,00%	31,20%	31,30%	29,70%	29,90%	32,20%
CE	1,10%	1,00%	1,50%	1,70%	1,50%	1,50%	1,60%	1,90%	1,70%	1,90%	1,80%	1,70%
MG	9,00%	8,80%	9,90%	10,50%	10,20%	10,30%	10,20%	9,70%	9,60%	9,70%	9,90%	9,80%
RN	1,00%	1,10%	0,90%	1,10%	1,10%	0,90%	0,80%	1,00%	1,20%	1,10%	1,20%	1,10%
PB	0,50%	0,70%	0,70%	0,90%	0,80%	0,90%	0,90%	1,00%	0,90%	0,90%	1,00%	0,90%
PR	5,00%	5,80%	6,30%	6,70%	6,80%	6,30%	6,30%	6,10%	5,90%	6,20%	6,10%	6,10%
AL	0,30%	0,30%	0,70%	0,80%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%
SE	0,50%	0,50%	0,50%	0,80%	1,10%	1,00%	1,00%	1,00%	1,20%	1,10%	1,10%	1,00%
PA	0,70%	0,50%	0,60%	1,00%	0,80%	0,90%	1,00%	1,20%	1,10%	1,30%	1,80%	1,20%
AM	0,20%	0,50%	0,40%	0,50%	0,60%	0,80%	0,90%	0,90%	0,80%	1,00%	1,00%	0,80%
SC	3,40%	3,20%	3,90%	4,00%	4,40%	4,20%	4,40%	4,20%	3,80%	4,40%	4,00%	4,10%
PI	0,20%	0,30%	0,40%	0,30%	0,30%	0,30%	0,40%	0,50%	0,50%	0,40%	0,50%	0,40%
ES	1,80%	1,50%	2,10%	2,40%	2,40%	2,50%	2,50%	2,30%	2,60%	2,60%	2,50%	2,40%
GO	1,20%	2,00%	2,40%	3,10%	2,80%	3,40%	3,30%	3,10%	2,80%	2,90%	2,90%	2,90%
RS	5,30%	5,00%	5,50%	7,30%	7,90%	7,40%	6,80%	7,00%	6,60%	6,40%	6,30%	6,60%
RJ	11,50%	14,60%	13,50%	11,90%	11,40%	11,80%	11,90%	12,10%	12,80%	13,30%	12,80%	12,50%
MT	0,80%	0,80%	1,10%	1,00%	1,00%	1,00%	1,10%	1,20%	1,30%	1,20%	1,20%	1,20%
RR	0,10%	0,20%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,20%	0,20%	0,10%