



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ENGENHARIA CIVIL

IURY ALENCAR FERREIRA

**FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA
DOS PRINCIPAIS CONTRIBUINTE NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO**

JOÃO PESSOA

2020

IURY ALENCAR FERREIRA

**FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA
DOS PRINCIPAIS CONTRIBUINTES NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Coordenação do Curso de Graduação em
Engenharia Civil da Universidade Federal da
Paraíba – Campus I – para obtenção do título de
bacharel em Engenharia Civil.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Dias

JOÃO PESSOA

2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

F383f Ferreira, Iury Alencar.

Financiamento habitacional no Brasil: uma análise histórica dos principais contribuintes na política de habitação. / Iury Alencar Ferreira. - João Pessoa, 2020.

43 f. : il.

Orientação: Clóvis Dias.

Monografia (Graduação) - UFPB/CT.

1. Financiamento habitacional. 2. Minha Casa, Minha Vida. 3. Sistema Financeiro da Habitação. I. Dias, Clóvis. II. Título.

UFPB/BC

FOLHA DE APROVAÇÃO

IURY ALENCAR FERREIRA

FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DOS PRINCIPAIS CONTRIBUINTE NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO.

Trabalho de Conclusão de Curso em 14/08/2020 perante a seguinte Comissão Julgadora:



APROVADO

Clóvis Dias

Departamento de Engenharia Civil e Ambiental do CT/UFPB



APROVADO

Aline Flávia Nunes Remígio Antunes

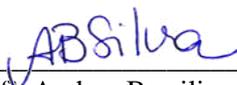
Departamento de Engenharia Civil e Ambiental do CT/UFPB



APROVADO

Givanildo Alves de Azeredo

Departamento de Engenharia Civil e Ambiental do CT/UFPB



Prof. Andrea Brasiliano Silva

Matrícula Siape: 1549557

Coordenadora do Curso de Graduação em Engenharia Civil

Dedico este trabalho a Deus, pois sem Ele eu nada seria e nada poderia fazer.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, e principalmente, agradeço a Deus pelo dom da vida, por iluminar minha caminhada e me manter firme em busca desse sonho, agradeço a Ele por ter colocado pessoas maravilhosas no meu caminho e por me fortalecer nos momentos de crise.

Agradeço aos meus pais, Eliziane e Jota Ferreira, sem eles nada seria possível, sempre foram a minha força e inspiração diária e nunca mediram esforços para que eu buscasse o meu objetivo, sempre me incentivaram e me fortaleceram nos momentos adversos, minha gratidão e amor por vocês será eterno. Agradeço também aos meus irmãos, Ihago e Yris, que me mostram todos os dias o sentido da palavra fidelidade, para sempre estaremos juntos.

Agradeço aos meus amigos de graduação Victor, Matheus, Diego Padilha, Wellington, Thiago e Ricardo que facilitaram essa trajetória e tornaram o caminho mais prazeroso, gratidão. Assim como agradeço ao meu grandiosíssimo amigo Diego Ferreira, que foi uma espécie de irmão mais velho nessa trajetória, obrigado por tudo.

Agradeço aos meus amigos, em especial Hércules, Octávio, Raul, Kleiton, Arhiel, Tiago, Jerffeson, Walleon, Sérgio, Roberval e Rainier que mesmo distante se fizeram sempre presente, me dando o apoio e as palavras necessárias, mostrando o valor que a amizade tem ao longo de uma caminhada.

Agradeço a todos os professores que contribuíram para este momento, especialmente ao meu professor e orientador Clóvis, por sua atenção e por sempre está à disposição.

RESUMO

O financiamento habitacional é um importante setor no desenvolvimento social e econômico do país, diante disso, buscou-se através desta pesquisa fazer uma análise histórica dos sistemas e programas criados para facilitar a população na aquisição da casa própria. No âmbito social, políticas voltadas para habitação são responsáveis por facilitar através de incentivos como subsídios e taxas de juros acessíveis, que famílias menos favorecidas economicamente possam alcançar o sonho de obter sua casa própria. No âmbito econômico, o financiamento habitacional está intimamente ligado a construção civil, que é um dos setores que mais potencializa a economia do país, com geração de emprego e renda para diversas famílias em todo o território brasileiro. Ao tratar sobre o Sistema Financeiro da Habitação evidenciou sua importância histórica na evolução do processo da política de habitação e na disponibilidade de crédito imobiliário através dos recursos do FGTS e SBPE, contudo, buscou-se esclarecer que o sistema ainda precisa se aprimorar, bem como o Programa Minha Casa, Minha Vida, apresentado pelo Governo Federal no ano de 2009 com a intenção de mudar a situação do financiamento habitacional e impactar de maneira expressiva as famílias de baixa renda, mas que deixa a desejar em pontos importantes para qualidade de vida das pessoas beneficiadas pelo programa.

Palavras chaves: Financiamento Habitacional. Minha Casa, Minha Vida. Sistema Financeiro da Habitação.

ABSTRACT

Housing finance is an important sector in the social and economic development of the country, therefore, we will seek through this research to make a historical analysis of the systems and programs created to facilitate the population in the acquisition of home ownership. In the social sphere, policies aimed at housing are responsible for facilitating through incentives such as subsidies and affordable interest rates, that economically less favored families can achieve the dream of obtaining their own home. In the economic sphere, housing finance is closely linked to civil construction, which is one of the sectors that most enhances the country's economy, generating employment and income for several families throughout the Brazilian territory. When dealing with the Housing Financial System, we will highlight its historical importance in the evolution of the housing policy process and in the availability of real estate credit through FGTS and SBPE resources, however, we will seek to clarify that the system still needs to be improved, as well as the Program Minha Casa, Minha Vida, presented by the Federal Government in 2009 with the intention of revolutionizing housing financing and significantly impacting low-income families, but which leaves much to be desired in important points for the quality of life of the people benefited by the program .

Key words: Housing Financing. My home, my life. Housing Financial System.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Unidades habitacionais financiadas pelo SFH de 1964 a 1996.....	25
Gráfico 2 – Contratação de recursos para habitação SBPE/FGTS (em R\$ bilhões)	27
Gráfico 3 – Unidades contratadas pelo MCMV por faixa de renda (em milhares).....	35
Gráfico 4 – Subsídios da união e do FGTS para o MCMV (em milhões).....	36

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal	15
Tabela 2 – Financiamento Imobiliário com Recursos do FGTS e do SBPE em 2011 e 2012	28

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Metodologia de cálculo do Déficit Habitacional.....	17
Quadro 2 – Regras do Programa Minha Casa Minha, Minha Vida	32

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Peso das regiões no crescimento habitacional	22
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
CEF	Caixa Econômica Federal
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FCVS	Fundo de Compensação de Variações Salariais
ABECIP	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Abrainc	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
FJP	Fundação João Pinheiro
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PNHUB	Programa Nacional da Habitação Urbana
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	OBJETIVOS	13
1.1.1	Geral.....	13
1.1.2	Específicos.....	13
1.2	JUSTIFICATIVA	13
1.3	METODOLOGIA.....	14
2	O DÉFICIT E O FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL.....	15
2.1	DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL	15
2.2	FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL.....	18
3	O SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO (SFH)	24
4	A CAIXA E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	30
5	CONCLUSÃO.....	37
6	REFERÊNCIAS.....	39

1 INTRODUÇÃO

O financiamento habitacional é um importante incentivador no desenvolvimento econômico e social do país. Esse instrumento de desenvolvimento socioeconômico manteve-se estagnado durante muitos anos, sem incentivos e subsídios governamentais, além de altas taxas de juros, com isso famílias de classes mais baixas acabaram sofrendo com o déficit habitacional, já que o crédito imobiliário sempre foi uma ferramenta indispensável para a expansão do setor imobiliário. Essa realidade começou a se alterar no início do século, através da estabilização da moeda foi possível oferecer meios de financiamento com juros acessíveis e subsídios para classes mais necessitadas. Mesmo com as mudanças que se deram nos últimos anos em relação a disponibilidade de crédito imobiliário, o déficit habitacional ainda se mostra como um grande problema social no Brasil, em pesquisa feita pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) juntamente com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) aponta-se que o déficit em moradias teve um aumento de 7% entre os anos de 2007 a 2017, atingindo expressivos 7,78 milhões de unidades habitacionais no último ano em questão. Isso ocorre, sobretudo, pela inadequação de moradia e atinge prioritariamente famílias que recebem até três salários mínimos.

No Brasil uma das primeiras políticas nacionais de habitação ocorreram na década de 60, durante o regime militar e uma das grandes ações foi a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), que tinha como principal objetivo estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento para aquisição da casa própria, tendo sido o primeiro órgão de alcance nacional a instituir uma política habitacional. O BNH, a fim de garantir fontes estáveis e permanentes de financiamento passou a contar com o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que por sua vez utilizava recursos procedentes de dois mecanismos de poupança, que predominam até os dias atuais no financiamento habitacional, são eles o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) que é um tipo de poupança compulsória e do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança de Empréstimo) com base no sistema de poupança voluntária. O primeiro, o FGTS, é usado para financiar as obras destinadas à população de baixa renda, enquanto o segundo, o SBPE, financiaria o setor de classe média e alta, ambos mecanismos, por serem tão importantes até nos dias atuais, serão tratados de maneira mais precisa nos próximos capítulos, bem como o próprio SFH que será um dos pontos centrais do nosso trabalho.

De acordo com Medeiros (2010) é estimado que o BNH foi responsável por 25% das unidades habitacionais construídas no país até o ano de 1986, que foi o ano de sua extinção.

Após a extinção do BNH, no ano citado anteriormente, as suas atribuições bem como seu quadro de funcionários foram redistribuídos para outros organismos públicos, majoritariamente para CEF (Caixa Econômica Federal), outro banco público, assim como o então extinto BNH, e acabou assumindo a maioria das funções do Banco Nacional da Habitação.

Diante desses fatos, este trabalho fez uma análise histórica acerca dos principais programas, modalidades e sistema que foram e ainda são usados no financiamento habitacional. Trataremos sobre o déficit habitacional, o histórico do financiamento habitacional no país, daremos ênfase ao Programa Minha Casa, Minha Vida, que foi idealizado como a principal iniciativa histórica do país no âmbito da política de habitação. Além disso analisou o SFH, desde a sua criação até sua atuação no financiamento habitacional nos dias atuais e qual é sua importância no desenvolvimento do setor imobiliário e na disposição de crédito para habitação. Por fim, foi feita considerações acerca da pesquisa que tem como finalidade explicar a evolução do financiamento habitacional, as alterações das políticas de habitação no nosso país e como isso impactou e impacta de alguma forma na diminuição do déficit habitacional, explorando as vantagens e desvantagens vistas ao longo da pesquisa no que diz respeito ao financiamento habitacional e como esse setor se comportou diante das crises enfrentadas ao longo de sua existência.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Geral

Analisar o histórico do financiamento habitacional no Brasil, desde o extinto BNH (Banco Nacional da Habitação) até a maior fornecedora de crédito imobiliário na atualidade, a CEF (Caixa Econômica Federal), dando ênfase aos principais programas, sistemas e órgãos que viabilizam a aquisição da casa própria e seu impacto no déficit habitacional brasileiro. Além de demonstrar a fragilidade desse setor nos momentos de crise e sua importância na retomada da economia.

1.1.2 Específicos

- Conceituar déficit habitacional e financiamento habitacional;
- Analisar a CEF e o PMCMV como a grande alternativa na diminuição do déficit habitacional e como seu surgimento impactou a política de habitação;
- Deslindar o SFH (Sistema Financeiro da Habitação);
- Apresentar a importância das fontes de recursos do SFH: FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) nas políticas de financiamento da habitação.

1.2 JUSTIFICATIVA

O presente trabalho tem como justificativa a relevância desse assunto no âmbito de políticas sociais, de modo que a pesquisa busca informar o leitor sobre a perspectiva histórica no contexto nacional, analisar programas e sistemas de financiamento habitacional, desde sua criação até os dias atuais, dando ênfase ao que mudou e o que ainda pode ser mudado para beneficiar mais famílias, essencialmente aquelas de menor poder aquisitivo que são as que mais sofrem com déficit habitacional.

1.3 METODOLOGIA

A pesquisa fez uma revisão de literatura acerca do financiamento habitacional, elaborada a partir de procedimentos metodológicos que envolvem estudo de apanhados bibliográficos, publicações em revistas especializadas, tais como Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP) e análise da situação habitacional brasileira. Envolve ainda informações publicadas e divulgadas pela Fundação João Pinheiro, Fundação Getúlio Vargas, Ministério das Cidades em conjunto com a Secretaria de Nacional de Habitação e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Foram utilizados embasamentos científicos, de cunho exploratório, tais como artigos científicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado, dentre outros suportes que, para Gil (2008), servem para proporcionar ao leitor maior entendimento sobre o tema, além. Nesse contexto, o presente trabalho não busca explorar o desconhecido, mas sim aprimorar estudos já existentes, porém, com outro enfoque: analisar os impactos históricos causados no âmbito da política de habitação nacional.

No contexto da análise de dados, de acordo com Vergara (2007), para os fins, é uma pesquisa descritiva, pois procura-se conhecer a realidade estudada, suas características e sua atuação em meio a sociedade. Quanto aos meios, uma pesquisa de campo quantitativa, uma vez que se fundamenta na análise documental, ou seja, aquela em, segundo Zanella (2006, p.27), procura-se conhecer a realidade estudada, suas características e seus problemas, de modo que busca evidenciar o quanto foi a influência do financiamento imobiliário no déficit habitacional do país e sua histórica, e qualitativa, pois se fundamenta na análise documental.

2 O DÉFICIT E O FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL

2.1 DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

Conceitua-se déficit habitacional como a ausência de habitações para pessoas ou famílias necessitadas de moradia. Contudo esse conceito expande-se para aquelas que habitam em domicílios sob condições de precariedade (Garcia e Castelo, 2006). As precariedades citadas pelos autores podem ser interpretadas como moradias que ocupam zonas de risco nos grandes centros ou na sua periferia, encontram-se na maioria das vezes em áreas críticas com ausência de saneamento básico, transporte público, segurança e em algumas vezes até um dificultoso acesso a postos de saúde. Foram encontrados dados elaborados pelo IBGE junto ao PNAD que mostram a distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 - Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal.

Especificação	Faixas de renda mensal familiar (em salários mínimos)			
	Até 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10
Região Nordeste	88.2	7.0	3.5	1.2
Maranhão	90.5	5.4	4.1	-
Piauí	83.9	10.7	5.4	-
Ceará	89.2	7.2	2.8	0.8
<i>RM Fortaleza</i>	<i>87.2</i>	<i>7.3</i>	<i>4.2</i>	<i>1.4</i>
Rio Grande do Norte	82.9	10.3	3.4	3.4
Paraíba	83.2	8.4	5.3	3.2
Pernambuco	90.6	5.4	3.3	0.7
<i>RM Recife</i>	<i>87.0</i>	<i>7.3</i>	<i>4.5</i>	<i>1.3</i>
Alagoas	94.7	4.7	0.6	-
Sergipe	91.3	5.3	3.3	-
Bahia	86.3	7.8	4.0	1.9
<i>RM Salvador</i>	<i>88.3</i>	<i>5.9</i>	<i>4.0</i>	<i>1.9</i>

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2014.

Diante dessa realidade é imprescindível que se estabeleça critérios de avaliação desse

déficit, para que assim possa existir um melhor acompanhamento no seu desenvolvimento, algo que possa contribuir para que as políticas públicas sociais sejam eficazes no que diz respeito a redução desse déficit. Levando em consideração que a preocupação não é somente com a falta de moradia, mas sim, com as condições de moradias precárias que milhares de famílias vivem.

Essa é uma problemática que acompanha nosso país há algum tempo e se intensificou devido ao grande crescimento populacional nos centros urbanos, resultado da migração da população que passou a procurar os grandes centros em busca de oportunidades de emprego. O Estado não acompanhou esse acelerado crescimento, ocasionando um descompasso entre o crescimento da população urbana e as instalações necessárias de infraestrutura nessas localidades (da Silva Ramos e Noia, 2016). Segundo dados do IBGE, em 1970, havia 94,5 milhões de brasileiros, desses apenas pouco mais de 60% eram da zona urbana, em 2014, a estimativa registrou 203,3 milhões, desses sendo mais de 84% da zona urbana. Nas palavras de Cymbalista e Moreira:

” Dentre as questões urbanas que se explicitaram no país na segunda metade do século XX, uma das principais é a precariedade habitacional que, embora seja quase constitutiva das cidades brasileiras, vem assumindo contornos cada vez mais graves desde a década de 1980, quando se inicia o período de estagnação da economia do país. Essa precariedade se expressa de várias formas: nas favelas, que ocupam praças, morros, mangues e beiras de córregos em cidades de todos os tamanhos, mas que nas grandes cidades assumem as maiores extensões e densidades; no superadensamento dos cortiços em regiões centrais e intermediárias das cidades; nas urbanizações longínquas dos loteamentos irregulares e clandestinos, desprovidas de infra-estrutura e equipamentos públicos; nas ocupações irregulares das áreas ambientalmente frágeis.”

(Cymbalista e Moreira, p. 32, 2006)

O levantamento que era feito para o cálculo do déficit habitacional sofreu forte crítica em meados dos anos 90; os críticos argumentavam que os cálculos acabavam superdimensionando o déficit, tendo como objetivo uma maior liberação de recursos por parte do Estado, atendendo então interesses corporativos (Lima, 2007). Com isso, no ano de 1995 a Fundação João Pinheiro (FJP) iniciou estudos que objetivavam uma visão mais coerente de como deveria ser levado em consideração o déficit habitacional, logo aconteceu uma intervenção na área habitacional, onde os levantamentos passaram a se basear na metodologia

elaborada pela FJP.

Esses estudos passaram a considerar também a melhoria das habitações já existentes, levando assim a um novo dimensionamento do problema. O Quadro 1 mostra a metodologia de cálculo que foi elaborada pela Fundação João Pinheiro.

Quadro 1 – Metodologia de cálculo do Déficit Habitacional.

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Habitação precária	Domicílios rústicos	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários mínimos
	Domicílios improvisados			
Coabitação familiar	Famílias conviventes			
	Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel				
Adensamento excessivo de domicílios alugados				

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi), 2017.

As habitações precárias consistem em casas improvisadas elaboradas com restos de madeira, taipas não revestidas, feitas de barro, cobertas com palha, ou até mesmo, habitações que se reduzem a meros cômodos (IBGE, 2004), que afetam diretamente a qualidade de vida dos moradores, que convivem em uma ambiente com ausência de infraestrutura, adensamento excessivo, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação.

Segundo o PNAD (2009) a coabitação familiar é um dos principais fatores que contribuem com o déficit habitacional nas áreas urbanas e metropolitanas, pois esse ocorre em consequência da alta valorização da terra e o alto custo de moradia característica dessas regiões.

O ônus excessivo com aluguel é o elemento que caracteriza a parcela da população que possui renda mensal de até três salários mínimos e despense até 30% (trinta por cento), desse montante com aluguel (Fundação João Pinheiro, 2015).

O déficit habitacional é uma triste realidade até os dias atuais e cresce de maneira significativa com o passar dos anos. Em contrapartida, políticas de habitação passam a facilitar a obtenção da casa própria através de financiamentos habitacionais, como exemplo temos o PMCMV (Programa Minha Casa, Minha Vida) que atende pessoas de rendas menores, inclusive disponibilizando subsídios para facilitar a aquisição da casa própria, sobre o PMCMV trataremos mais detalhadamente em capítulo posterior. O financiamento habitacional então surge como uma opção para população adquirir a casa própria, com juros variando de acordo com o programa e sistema escolhido.

2.2 FINANCIAMENTO HABITACIONAL NO BRASIL

No começo da década de 60 deu-se início a um balanço da relação entre habitação e o seu financiamento, em um contexto de reformas econômicas que culminaram com a criação do Banco Central, do Sistema de Financiamento da Habitação (SFH), do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Todos os elementos citados, em conjunto, promoveram as bases para o surgimento de uma política habitacional no Brasil.

Até meados da década de 60 havia à ausência de dois fatores essenciais para o bom funcionamento do financiamento habitacional, de acordo com Pinto (2016) o primeiro seria com relação aos mecanismos que preservassem a variação dos valores do empréstimo, considerando que essa modalidade é um financiamento a longo prazo, sendo imprescindível que haja planejamento que garanta a correção monetária dos contratos, garantindo o real retorno do empréstimo.

O segundo fator, Pinto realça a importância e necessidade de um arcabouço jurídico e institucional de maneira que possa padronizar os contratos assegurando de maneira mais efetiva os investidores. Por efeito da ausência desses fatores existiam poucos financiamentos e a burocracia e restrição para obtenção desse tipo de crédito impossibilitava que famílias de classes mais baixas conseguissem tal feito, somente pessoas que recebiam altos salários ou possuíam patrimônio que pudesse oferecer como garantia para o empréstimo conseguiam ter acesso a estes recursos.

Com o intuito de mudar essa realidade teve-se então por parte do governo federal a primeira grande iniciativa efetiva de uma política habitacional de âmbito nacional que foi o BNH (Banco Nacional da Habitação), pois a partir desse momento houve um significativo aumento da capacidade de intervenção do Estado, e assim foram criados instrumentos institucionais e burocráticos que aumentaram as possibilidades de investimento no campo das políticas sociais (Pinheiro Junior, 2014) voltadas, principalmente, para o financiamento de habitação. Com a criação do BNH em 1964, visando dinamizar a economia e garantir o apoio político daqueles que viviam em situações de moradia inapropriada ou que se encontravam desabrigadas, pode-se então, através da criação de alguns programas, ver o financiamento habitacional se difundir por grande parte do país. Apesar das críticas ostentadas por alguns nos dias atuais, o BNH até o ano de sua extinção (1986) foi responsável por a construção de grande parcela das habitações daquele período, sendo inclusive o único órgão responsável por uma política nacional da habitação.

Com o intuito de amparar o BNH foi criado, através da Lei nº 4.380, de 1964 o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que foi outro grande passo no financiamento habitacional, responsável por instituir a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social e o sistema financeiro para aquisição da casa própria, sendo um sistema muito relevante até os dias atuais, mas será tratado neste trabalho de maneira mais precisa em capítulo posterior. Com a extinção do BNH em 1986 houve uma realocação das suas funções para outros organismos públicos, onde a grande maioria ficou sob responsabilidade da CEF (Caixa Econômica Federal), inclusive as atribuições referentes a habitação popular. Com essa mudança, e em meio a uma crise das finanças públicas, que estava apenas iniciando, as políticas voltadas a habitação estagnaram e o acesso ao financiamento habitacional ficou ainda mais difícil com essa desestruturação, pois a instabilidade da economia e a alta inflação do período impossibilitavam até que instituições privadas disponibilizassem créditos para esse tipo de financiamento a longo prazo, e mesmo com a utilização de poupanças compulsórias e voluntárias pelo Estado para esse tipo de financiamento, o governo se encontrava perdido sem nenhuma iniciativa que contribuísse para uma mudança.

Durante alguns anos, após a extinção do BNH o país manteve-se quase que inerte em relação a investimentos em políticas voltadas para o financiamento habitacional, sem oferecer nenhum tipo de incentivo a população, principalmente para aqueles que mais necessitavam e que sofriam com o déficit habitacional. O risco de inflação elevada dificulta o financiamento habitacional por ser de longo prazo, então torna-se um grande desafio a implantação de mecanismos que possam atender o déficit habitacional sem que haja um agravamento na situação fiscal do governo a longo prazo (Carneiro e Valpassos, 2003); esses autores ressaltam que "em países com memória da inflação e de desorganização institucional recente, há o constante risco de que crises econômicas venham a desorganizar o processo produtivo, de tal forma que inviabilizem, desde o momento inicial, a alavancagem de um sistema de financiamento imobiliário, de longo prazo, bem sucedido". No entanto, com o Plano Real, o país passou a mostrar novas esperanças em relação a economia local, estabilizando substancialmente a inflação e reduzindo as incertezas econômicas que assombravam o país durante os anos anteriores. Apesar das esperanças obtidas com isso, ainda se havia um grande receio com o risco do financiamento afetado diretamente pela volatilidade da economia, tornando mais dificultoso a implantação de um método que conseguisse mitigar o problema habitacional de maneira mais eficiente, e quando se tratando do financiamento habitacional o Estado deve ser o pilar principal para incentivar e facilitar essa política.

Contudo, após o Plano Real, os incentivos que deveriam surgir por parte do governo para facilitar a aquisição da casa própria não passou de esperanças, houve um elevado aumento nas taxas de juros pelo Banco Central, tendo como consequência um substancial aumento nas taxas de inadimplência, o que fez com que os bancos privados se tornassem ainda mais seletivos com relação à concessão de financiamentos (IPEA, 2010).

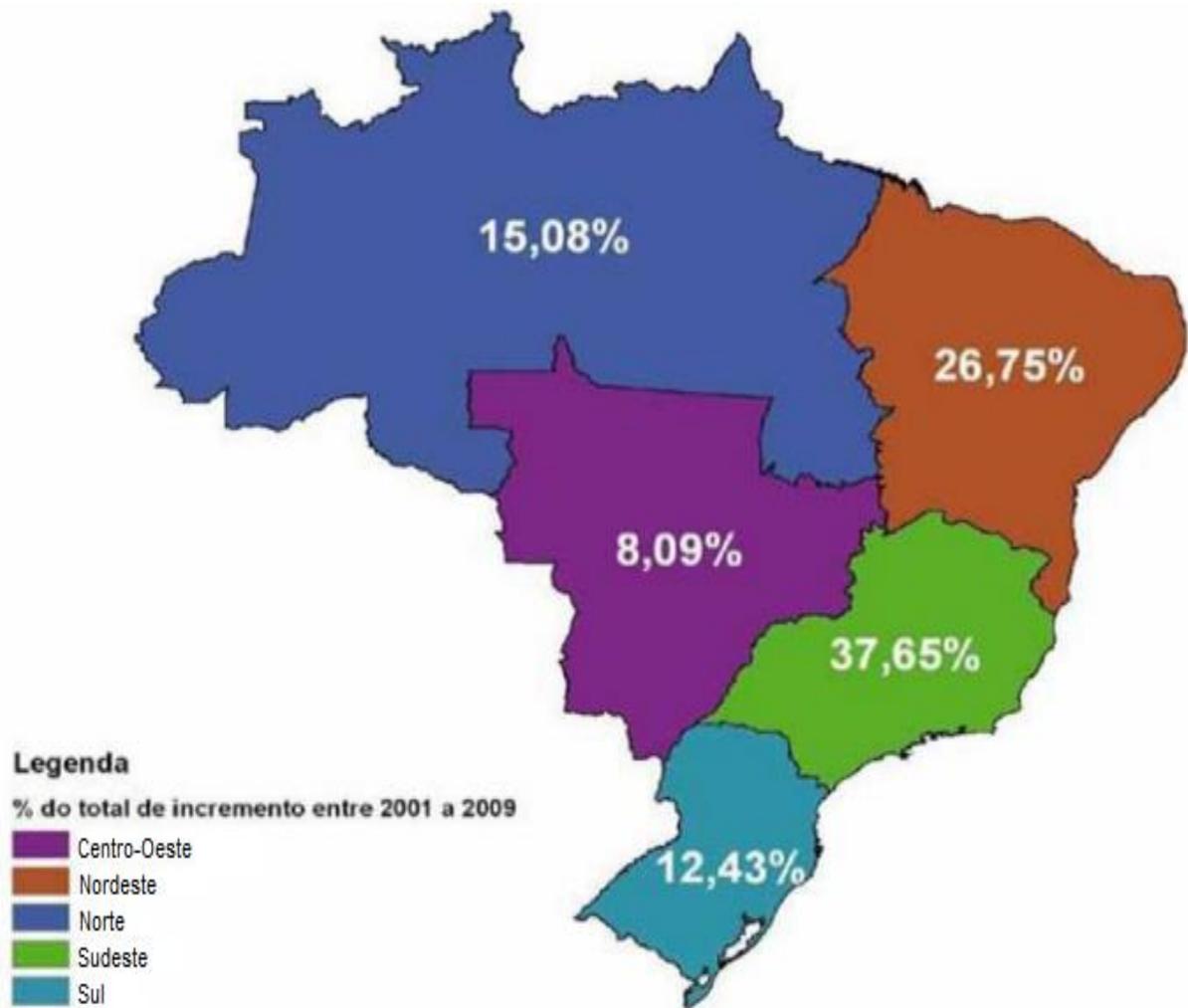
Com a retomada do crescimento econômico no início dos anos 2000 houve então uma ampliação do crédito imobiliário que acabou ganhando muito destaque e a CEF se alinhou com novas estratégias governamentais que se iniciaram no ano de 2003, dando início a uma grande expansão do financiamento habitacional. A partir de 2002 via-se através do declínio da inadimplência que o setor ganhava força, os dados dessa diminuição foram constatados através da base de dados do Banco Central e essa inadimplência só diminuía com o passar dos anos, de acordo com o ritmo de crescimento que a economia brasileira teve entre os anos de 2002 e 2007, fatos como a melhoria salarial, redução de taxas de juros e aumento do emprego influenciava

de forma direta essa diminuição (Pinto, 2016).

Então, com o objetivo inicial de estimular a retomada das grandes obras de infraestrutura urbana, social, logística e energética do país, em 2007 foi iniciado o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), nesse programa a maior parte dos recursos eram destinados a expansão e desenvolvimento habitacional. Em 2008, com o evento da crise econômica mundial houve uma desaceleração na economia e então no ano seguinte, com o objetivo de evitar um maior impacto sobre o ritmo de crescimento brasileiro, o governo injetou uma quantia de R\$ 41,8 bilhões no PAC, dessa quantia 83,9% (R\$ 35 bilhões) foi direcionado exclusivamente para o setor de habitação, que estabeleceu metas para construção de unidades habitacional em cada região. Essa medida beneficiou a CEF, que antes operava principalmente através de poupanças compulsórias e voluntárias, através desses recursos do PAC a CEF obteve mais capital para promoção de projetos voltados à habitação social e para disponibilização de crédito para financiamento de imóveis. Com isso o governo apostou no setor habitacional como uma das principais medidas anti-cíclicas para conter as consequências da crise econômica internacional, através da política de geração de empregos e crescimento econômico, vendo na construção civil um meio de manter o crescimento econômico brasileiro constante (Sibin, 2017).

Entre 2001 e 2009 o país teve um grande crescimento no número de domicílios, segundo dados retirados da Caixa Econômica Federal (2012) o Brasil saiu de 46.994.866 domicílios para um total de 58.646.432, uma diferença de 11 milhões de novas residências em 8 anos, um crescimento de 24,79% e muito disso se deve as iniciativas tomadas em prol da política de financiamento habitacional. Segue a Figura 1, indicando as regiões e suas respectivas participações nessa evolução do número de unidades habitacionais construídas nesses 8 anos.

Figura 1 – Peso das regiões no crescimento habitacional.



Fonte: Caixa Econômica Federal, 2012.

De acordo com a Figura 1, podemos ver que o Sudeste e o Nordeste foram as regiões que mostraram o maior crescimento no número de habitações construídas no período em questão. O Sudeste em 2001 somava um total de 21.358.282 unidades habitacionais, passando em 2009 para um total de 25.745.170, já o Nordeste passou de 12.238.610 no ano de 2001 para 15.355.584 em 2009 (CEF, 2012). Somente nessas duas regiões podemos observar um crescimento de mais de 7 milhões de residências, número bem significativo considerando um período de 8 anos. No entanto, se levarmos em consideração o crescimento proporcional de cada região o Norte foi que mais cresceu, ela aumentou em 74,31% a quantidade de unidades

habitacionais, enquanto as demais regiões mantiveram uma média pouco superior a 20%.

Com a CEF fortalecida, em 2009 foi lançado o programa que vinha mudar a vida de milhões de pessoas, o PMCMV (Programa Minha Casa, Minha Vida). Pinto (2016) afirmou que com isso “o banco pôde aumentar a sua já elevada capacidade operacional em prol da articulação de recursos financeiros e da execução de política de habitação do governo de forma ampliada, em termos de acesso por parte da população”. O público de baixa renda era o principal alvo do programa e isso vinha para mitigar o principal problema do financiamento habitacional desde o princípio, que era atender a classe mais carente. Por isso separamos um capítulo para tratar desse importante programa para o país, que revolucionou o financiamento habitacional no Brasil.

3 O SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO (SFH)

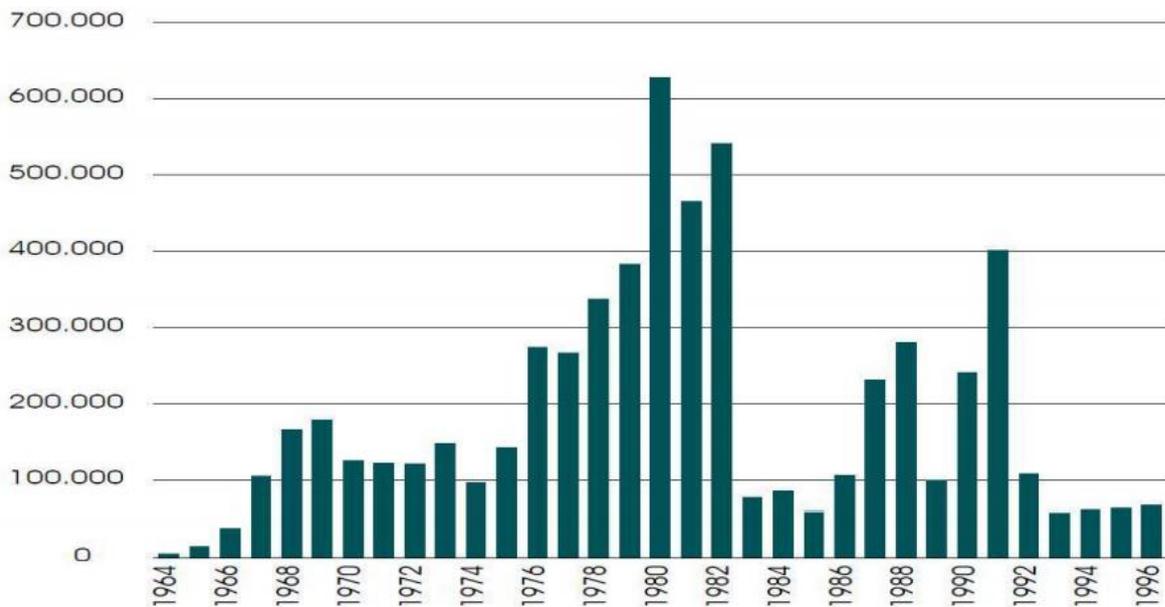
No ano de 1964, em meio a um cenário de intervencionismo estatal, regulação de mercados e direcionamento de recursos onerosos por parte do governo (Royer, 2009), era grande a dificuldade de obter maiores investimentos habitacionais devido a falta de recursos. Com isso, através da lei nº 4.380 de 1964, o Governo Federal criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que surgia como o principal instrumento de captação de recursos para habitação (FGV, 2007) e como um grande avanço no âmbito das reformas bancárias e do mercado de capitais na época, já que sua principal função era desenvolver políticas com o objetivo de facilitar a obtenção do financiamento para aquisição e construção da casa própria, sendo seu principal público as famílias de baixa renda (Governo Federal, 1964). O BNH, também criado no ano de 1964, teve um papel fundamental no SFH, pois cabia ao BNH orientar e fiscalizar o sistema, propondo normativos que buscavam estabelecer condições e regras como prazo do contrato, pagamentos, garantias e taxas de juros para os financiamentos oferecidos com recursos captados do SFH.

Contudo, apesar do ambiente propício para o desenvolvimento habitacional na qual o SFH foi instaurado, havia uma insegurança e descontentamento por parte dos mutuários devido aos ajustes realizados para corrigir os valores dos empréstimos, pois as correções monetárias das prestações não condiziam de maneira proporcional com as correções salariais que ocorriam, além disso a taxa de juros completamente incerta devido a instabilidade da inflação na época, assim os financiamentos tornavam-se escassos, pois grande parte sentia receio em buscar essa alternativa para aquisição da casa própria. Com o objetivo de inverter essa situação a lei que criou o SFH também instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social. De acordo com Carneiro e Valpassos (2003, p. 26) a correção monetária “permitiu o reajuste das prestações de amortização e juros com a correção do valor monetário da dívida, sendo tal indexador calculado mensalmente pelo governo”. Essa correção monetária foi aplicada nos depósitos dos fundos que mantinham o SFH (caderneta de poupança, letra hipotecárias e do FGTS) e também foi de suma importância para solucionar problemas no sistema em situação de elevação das taxas de inflação, se tornando um ambiente favorável e seguro para captação de recursos para habitação.

Os recursos utilizados pelo SFH para concessão de crédito são provenientes de duas principais fontes, o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), que se trata de um tipo de poupança compulsória, onde compulsoriamente é descontado um valor percentual na folha salarial do trabalhador e o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) que é a

poupança voluntária, integrado basicamente por sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo (Martins,2015), onde é exigido que parte dos recursos captados por esse sistema seja obrigatoriamente destinado para o setor imobiliário (FGV, 2007), isso cooperou de maneira efetiva para se obter um sistema mais líquido e com maior potencial de geração e disponibilização de crédito. Dessa forma SFH, alcançando em 1980 o seu auge quando chegou a financiar mais de 600 mil unidades em um único ano, como mostra o Gráfico 1. Entretanto, de acordo com Pinto (2016), com o início da crise econômica no começo da década de 80 o SFH viu seu equilíbrio financeiro se tornar mais instável do que nunca, isso se deu por três fatores principais: a aceleração do processo inflacionário, o desemprego e a inadimplência.

Gráfico 1 – Unidades habitacionais financiadas pelo SFH de 1964 a 1996.



Fonte: FGV (2007).

A crise desencadeava e afetava de forma direta as políticas de habitação, o sistema perdia seu dinamismo, a redução dos salários e a elevação da inflação inflamavam o momento que já era crítico. Dessa forma, os recursos voltados para o financiamento habitacional entravam em escassez e a elevação das taxas de juros provocava desequilíbrio nas carteiras dos agentes financeiros. O FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais) que anos antes havia sido criado com a função de garantir que ao fim do prazo do financiamento haveria a quitação total do mesmo, isso proporcionava uma garantia tanto ao mutuário como a entidade financiadora mas acabou sendo potencialmente atingida pela crise, o governo passou a conceder uma série de benefícios em busca de controlar o índice de inadimplência que só aumentava, e

com isso as contribuições do fundo acabaram se tornando menos do que seu passivo, ocasionando em uma grande dívida e impossibilitando sua atuação (FGV, 2007). O Quadro 3 mostra os fatores que ocasionaram a baixa do FCVS.

Quadro 3 – Fatores responsáveis pelo passivo gerado no FCVS.

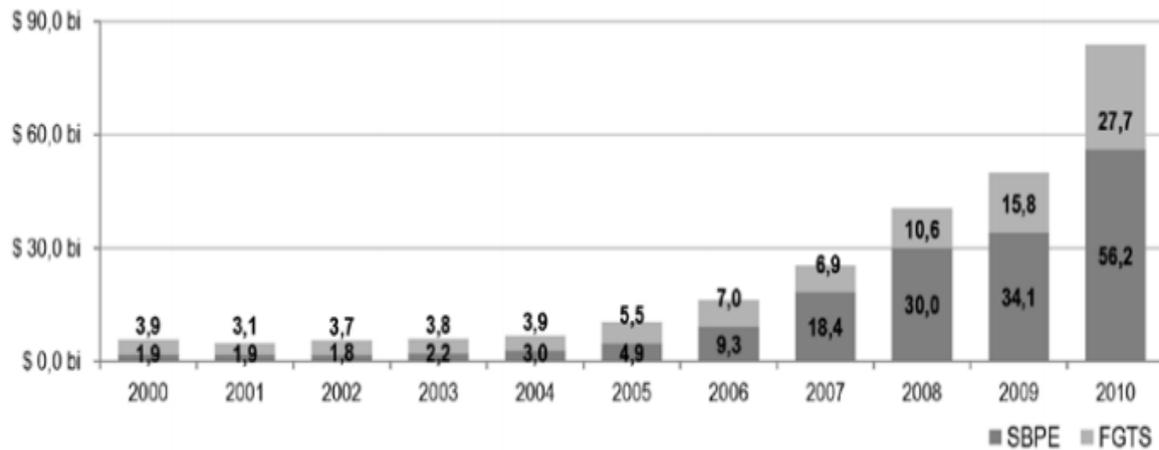
ANO	Fatores que oneraram o FCVS
1977	Subdimensionamento do Coeficiente de Equiparação Salarial (CES). Esse coeficiente tinha por objetivo compatibilizar a correção trimestral dos saldos com o reajuste anual dos encargos para um determinado nível de inflação.
1973 a 1982	Substituição do salário mínimo como indexador das prestações pelo salário mínimo habitacional e, posteriormente, pela UPC. Como os reajustes foram, de um modo geral, superiores à variação da correção monetária no período em questão, impediu-se, na prática, que essa diferença fosse incorporadas às prestações.
1983 e 1984	Sub-reajustamento das prestações pela aplicação de índice correspondente a 80% da variação do salário mínimo
1985	Sub-reajustamento das prestações de índice correspondente a 112% contra os 246% aplicados aos saldos devedores dos financiamentos.
1986	Plano Cruzado – conversão do valor das prestações pela média de até 12 meses anteriores, seguida de congelamento para os 12 meses seguintes.
1987	Plano Bresser – congelamento temporário e adoção de nova política salarial através da Unidade Referencial de Preços (URP), com consequências negativas sobre a evolução das prestações.
1989	Plano Verão – novo congelamento das prestações, no período de fevereiro a maio, sem o repasse para as prestações das URP recebidas nos salários em dezembro de 1988 e janeiro de 1989.
1990	Plano Collor I – correção dos saldos devedores com base no IPC de 84,32%, índice este que não foi repassado para as prestações com reajustes vinculados ao Plano de Equivalência Salarial .
1991	Plano Collor II – inexistência de política salarial oficial até setembro impossibilitou o repasse de antecipações salariais para as prestações entre maio e outubro.

Fonte: Moraes (2008).

O colapso do FCVS e a degradação do sistema acarretou em uma drástica redução no número de habitações financiadas, chegando a uma média inferior a 150 mil unidades por ano, entre 1983 e 1996 (Carneiro e Valpassos, 2003).

O FGTS e SBPE, fontes de recursos do SFH, são remunerados pelos juros estabelecidos nos contratos de financiamento (FGV, 2007) e esse caráter pró-cíclico é o que elucida o fato do sistema entrar em crise no momento em que o ciclo econômico do país também está. Por outro lado, o inverso também ocorre, se o país está em alta economicamente, o setor imobiliário e o próprio SFH seguem o mesmo caminho, isso se comprova ao se observar o crescimento do setor imobiliário após o Plano Real, com estabilização monetária pode-se reaquecer o sistema, ainda que tenha sido de maneira contida inicialmente. A partir de 2005 fica mais claro a ascendência do SFH, demonstrando uma perspectiva otimista no setor. A seguir o Gráfico 2 mostra a evolução do SFH com a utilização dos recursos do FGTS e SBPE entre os anos de 2000 a 2010.

Gráfico 2 – Contratação de recursos para habitação SBPE/FGTS (em R\$ bilhões).



Fonte: Estatísticas Básicas do BACEN (SFH – SBPE/FGTS) organizadas pelo CBIC Dados.

Percebe-se através do Gráfico 2 que a contratação de recursos a partir da utilização do FGTS no ano de 2010 foi cinco vezes maior em relação ao ano de 2005. Mais exponencial ainda foi o aumento na utilização do SBPE para o financiamento, que em 2010 foi cerca de dez vezes maior que as contratações do ano de 2005. Esse crescimento manteve-se, de acordo com dados da DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos) em 2012 o montante de financiamento imobiliários com recursos do FGTS e da poupança foi de R\$ 121 bilhões, alcançando um expressivo número de quase um milhão de financiamento habitacionais. Esse crescimento seguiu constante, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 - Financiamento Imobiliário com Recursos do FGTS e do SBPE em 2011 e 2012.

Habitação com Recursos do FGTS			
Descrição	2011	2012	Índice de crescimento (%)
Valores Contratados	34.899.790.093	38.404.377.107	9,12
Número de Unidades	473.835	517.958	-
Habitação com Recursos do SBPE			
Descrição	2011	2012	Índice de crescimento (%)
Valores Contratados	79.916.892.116	82.760.691.420	3,43
Número de Unidades	492.908	453.209	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CBIC.

A Tabela 2 indica um crescimento de 3,43% nas contratações de recursos pelo SBPE e um de 9,12% nas contratações de recursos pelo FGTS, isso demonstra um crescimento considerável e em um único ano. De acordo com Costa (2017), isso só é possível através da manutenção de emprego e renda das famílias brasileiras, o que aumenta a oferta de crédito e consequentemente a demanda por financiamento habitacional.

Contudo, apesar dos benefícios causados pelo SFH, houve críticas ao modelo adotado por o sistema, autores afirmam que acontece um abandono na questão social e privilégio ao desenvolvimento econômico. Nas palavras de Magalhães (1985):

“O SFH – Sistema Financeiro Habitacional – desde o próprio nome representa um perigoso equívoco. A questão da habitação não é financeira, mas social. O SFH, justiça seja feita, foi concebido para um modelo de desenvolvimento pleno da economia e, nestas circunstâncias, funcionava.”

(MAGALHÃES, 1985, p. 213)”.

A crítica se estende também a política de subsídio praticada pelo SFH, que passou a inverter o sentido social do sistema em subsídios creditícios (que são os descontos nas prestações, descontos no Imposto de Renda, contribuição com os seguros, etc), fazendo com que a população de renda média e alta fosse a principal beneficiada nesse sentido, o subsídio

que deveria ser destinado para incentivar e colaborar com a aquisição da moradia das famílias mais pobres, estava sendo destinado para pagar parte dos valores de responsabilidade das classes mais altas, que tinham condição de pagar. De acordo com Arretche (p.31, 1990) “isto implicou que os subsídios concedidos fossem diretamente proporcionais ao montante dos empréstimos, isto é, quanto maior o montante do financiamento, maior o volume do subsídio”, comprovando ainda mais que os principais beneficiados eram as classes de maior poder aquisitivo.

Por fim, o BNH com o imprescindível auxílio do SFH teve um papel muito relevante no âmbito das políticas de financiamento habitacional, expandiu o mercado de habitação do país e contribuiu para que milhares de famílias conquistassem o sonho de obter sua casa própria. Entretanto, ainda que o financiamento fosse feito com recursos de todos os trabalhadores, o foco principal de atuação não foram as camadas mais pobres da população (Birdeman, 2019), mesmo que a ideia inicial fosse essa, devido as condições econômicas dessas famílias.

4 A CAIXA E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

A Caixa Econômica Federal (CEF) ocupa o status de principal banco público no setor de financiamento imobiliário do país, esse setor representa mais de 70% da carteira do banco (IPEA, 2010), o que de acordo com dados da CEF (2018) é basicamente o mesmo percentual que a própria detém do mercado de crédito imobiliário de todo país. Essa expansão da CEF no setor em questão se deu devido a grande taxa de crescimento do mercado imobiliário nos anos passados, a CEF assumiu a responsabilidade e foi quem mais atendeu a demanda crescente desse crédito (IPEA, 2010). Isso se deu inicialmente com a extinção do BNH (Banco Nacional da Habitação), onde a maioria das funções exercidas pelo BNH passou a ser da CEF, que inicialmente não obteve tanto sucesso devido a crise que enfrentou na época da mudança. Nos dias atuais um dos principais responsáveis para o crescimento contínuo da CEF no setor imobiliário foi o PMCMV (Programa Minha Casa, Minha Vida), que oferece oportunidade de moradia para as classes de renda mais baixas do país.

“Artigo 2º: O PMCMV tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros.”

Lei nº 11.977, 7 julho de 2009, pela qual foi implantada o PMCMV.

O PMCMV surgiu em 2009 com o objetivo de ampliar o acesso à casa própria, a redução do deficit habitacional, o aumento do investimento na construção civil e a geração de emprego e renda (LIMA, 2018), sendo também uma medida anti-cíclica, para combater os efeitos negativos da crise mundial que teve início no ano de 2008 (D’Amico, 2011), via-se na construção civil o setor com potencial para manter o país crescente no âmbito da economia, com a geração de emprego e sua consequente grande participação no PIB do país. Inicialmente o programa tinha a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais para famílias com renda de zero a dez salários mínimos, buscando reduzir o déficit habitacional através da concessão de subsídios nos financiamentos habitacionais para as famílias dessas classes sociais mais pobres (D’Amico, 2011). Essas medidas então surgiam como uma grande revolução na política social, visto que a classe mais necessitada nunca havia sido tão beneficiada no âmbito da habitação, podendo então através do programa e dos incentivos oferecidos por ele, iniciar um financiamento com subsídios do

governo e com taxas de juros justas, pois o governo federal previa um investimento de R\$ 34 bilhões e meta de construção de 1 milhão de moradias, e parcelas mensais do financiamento chegando a R\$ 50,00, fortalecendo a idéia de acesso ao crédito para as famílias mais carentes. Dos R\$ 34 bilhões previsto para o investimento, R\$ 25,5 bilhões originavam-se do Orçamento Geral da União e 7,5 bilhões do FGTS. Contudo, ainda era previsto um investimento de R\$ 1 bilhão para melhoria da infraestrutura urbana, recursos que seriam advindos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. As metas foram divididas ainda de acordo com a renda das famílias, onde 400 mil unidades seriam para famílias com rendas de até 3 salários mínimos e mais 400 mil unidades para famílias com rendas de 3 a 6 salários mínimos. Para as famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos seriam destinados 200 mil unidades.

Em relação aos modelos de financiamento para cada faixa de renda, Moura e Ferreira (2014) definiram da seguinte maneira, de acordo com o PlanHab (Plano Nacional de Habitação) divulgado pelo governo em 2009:

“Sobre os subsídios pode-se destacar que para famílias de até 3 salários mínimos estes são integrais, com a isenção do seguro. Para as que vivem com renda de 3 a 6 salários, o subsídio é parcial em financiamento e com redução dos custos de seguro e acesso ao fundo garantidor e, por fim, as famílias com renda entre 6 e 10 salários mínimos, contam com redução de gastos de seguro e acesso ao fundo garantidor”.

(Moura e Ferreira, 2014).

As políticas do PMCMV são divididas em faixas e isso varia de acordo com a renda familiar, a disponibilidade de recursos do programa para o financiamento da unidade habitacional é diretamente proporcional a renda da família e os subsídios advindos do governo para as famílias é inversamente proporcional a renda. O Quadro 2 é explicativo quanto a essa divisão.

Quadro 2 – Regras do Programa Minha Casa Minha, Minha Vida.

Faixas	Limites de renda (R\$)	OBS	Subsídios
1	1.800	Financiamento de até 120 meses, com prestações mensais que variam de R\$ 80,00 a R\$ 270,00, conforme a renda bruta família	Até 90% da obra é subsidiada pelo governo
1,5	2.600	Financiamento de até 360 meses	Subsídio chegando a R\$ 47,5 mil para o comprador com renda de até R\$ 1.200; redução progressiva do subsídio para rendas mais altas
2	4.000	Com subsídios e taxas de juros justa	Subsídio chegando a R\$ 29 mil para o comprador com renda de até R\$ 1.800; redução progressiva do subsídio para rendas mais altas
3	9.000	Para essa renda bruta mensal o PMCMV oferece taxas de juros diferenciadas em relação ao mercado	sem subsídio, apenas facilidades para financiamento

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da CEF e FGV (2020).

O PMCMV disponibiliza recursos para diferentes faixas, os valores variam de acordo com a renda familiar. Na faixa 1 as famílias com renda de até R\$ 1800,00 são contempladas e a produção é por oferta, que nas palavras de Cardoso e Aragão (2013, p.37) “o termo ‘por oferta’ significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprovam junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a CEF, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A CEF define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, elaboradas pelas prefeituras”. Alguns autores criticam esse método, levando em conta que a escolha do terreno é feito pela construtora, ela irá optar por terrenos mais baratos, buscando potencializar ao máximo seu lucro por unidade habitacional produzida, os terrenos mais baratos se encontram nas periferias e em áreas com infraestrutura precária, além da ausência de transportes públicos e unidades de saúde. MARQUES e RODRIGUES (2013) fornecem dados que contribuem para a tese de que “o programa contribuiu para manter o padrão segregador e periférico das habitações sociais”. Os autores usaram como área de estudo a metrópole paulista e mostraram que os conjuntos produzidos pela faixa 1 do programa tem uma distância média de 30 quilômetros dos principais centros metropolitanos, que até mesmo os subcentros da região de estudo ficam em média há 10 quilômetros desses mesmos conjuntos, comprovando que as classes populares dessas

habitações permanecem relativamente distante o que culmina em um cotidiano degradante para esses moradores.

Com isso, existem três modalidades que compreendem o PMCMV, são eles: i) o Programa Nacional da Habitação Urbana (PNHUB); ii) o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); e iii) o Programa Habitação Popular - Entidades.

O PNHU é designado para as famílias que possuem renda mensal de 0 a 10 salários mínimos, para aquelas com renda de 0 a 6 salários mínimos o governo oferece subsídios habitacionais com o objetivo de complementar a capacidade financeira da família e contribuir para quitação do imóvel, já as famílias que estão na faixa de 6 a 10 salários mínimos têm condições especiais de financiamento com os recursos do FGTS (D'Amico, 2011). As seguintes linhas são disponíveis através do programa: construção ou compra de novas unidades habitacionais em áreas urbanas, reforma de imóveis e aquisição de lote urbanizado. Vale salientar que para a linha de construção ou compra de novas unidades esse programa funciona de forma distinta para as famílias de renda até 3 salários mínimos, para as famílias de 3 a 6 salários mínimos e para as que tenham de 6 a 10 salários mínimos (LEI Nº 11.977 – Minha Casa Minha Vida). Na faixa que engloba as famílias que tem renda de até 3 salários mínimos as unidades habitacionais são contruídas e depois vendidas às famílias com certas facilidades e incentivos maiores, como subsídio integral com isenção do seguro e prestação de até 10% da renda, por até 120 meses. Para as famílias que vão de 3 a 10 salários mínimos são destinados ao financiamento através das empresas da construção civil no mercado imobiliário para produção de habitação, priorizando a faixa de 3 a 6 salários mínimos, essa faixa terá condições diferentes da faixa superior (de 6 a 10 salários mínimos), como subsídio parcial em financiamentos com recursos do FGTS e redução dos custos do seguro obrigatório, além disso terá acesso ao Fundo Garantidor e comprometimento de até 20% da renda para pagamento das prestações. Já para as famílias na faixa de 6 a 10 salários mínimos também terão incentivos ao adquirir os imóveis, entre as condições oferecidas pelo programa está a redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor da Habitação.

A PNHR é operacionalizada via entidades sem fins lucrativos ligadas ao meio rural (cooperativas, associações, etc), diretamente com a CEF. Esta modalidade tem como objetivo amparar os agricultores ou às famílias de agricultores através do financiamento habitacional, contemplando com subsídio, assistência técnica e trabalho técnico social. No PNHR, diferentemente do PNHU, é destinado somente para a aquisição de material de construção visando à reforma de imóveis, sem estimular a produção de novas unidades habitacionais. Os beneficiários tem condições vantajosas como 4% do valor da operação em parcelas anuais além

da ausência de entrada e de qualquer pagamento durante a obra e sem cobrança do seguro obrigatório.

No Programa Habitação Popular - Entidades a forma de funcionamento é semelhante a PNHR, pois ambas são operacionalizadas via entidades sem fins lucrativos diretamente com a CEF. Esta modalidade tem como intuito o financiamento para às famílias com renda de até 3 salários mínimos, como dito anteriormente, organizadas por entidades sem fins e lucrativos (cooperativas, associações, etc) e incentivando com boas condições como ausência de entrada, sem pagamento durante a obra e sem cobrança de seguro. No programa os recursos são alocados no FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), e sua distribuição se dar de acordo com déficit de cada região. O programa compreende as linhas de construção de unidade habitacional (com aquisição ou doação de terreno) e aquisição de prédio comercial e adaptação para unidade habitacional. As construções podem ser feitas por administração direta, empreitada global e autoconstrução.

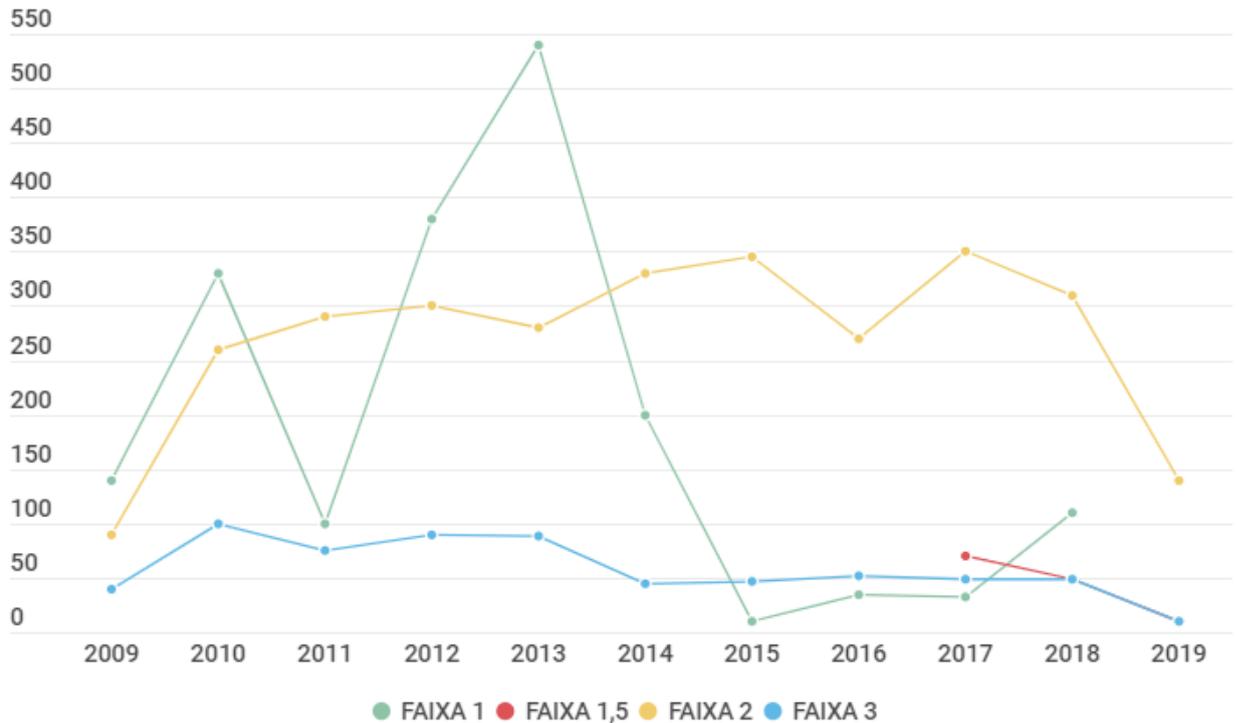
Segundo D'Amico (2011), verifica-se que o PMCMV foi organizado de maneira a estabelecer um subsídio governamental voltado para atender as famílias de baixa renda das zonas urbanas e rurais, sendo para o PNHU destinado um maior montante de recursos devido ao déficit está mais presente nessas regiões urbanas. O Autor (D'Amico, 2011) salienta ainda que esses recursos vindo dos agentes financeiros do SFH para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos empréstimos habitacionais disponibilizados para as classes mais pobres.

Contudo, diversos autores defendem a tese de que o PMCMV se encontra ultrapassado, de acordo com Siqueira e de Sousa Araújo (2014) o programa não propõe mudanças e não põe em prática nenhum tipo de avanço que beneficie a população e a evolução da cidade, os autores ainda expõe que o programa precisa ser reavaliado do ponto de vista qualitativo e quantitativo, visto que a moradia é bem mais que a construção da habitação em si, é um processo sócio espacial amplo, onde a necessidade de inclusão na sociedade tem que fazer parte do processo. Morado Nascimento e Tostes (2010) afirmam que “morar nas cidades brasileiras implica absorver com maior ou menor comprometimento os padrões de desigualdade e segregação característicos do nosso espaço e de nossa sociedade, cujas características afetam diretamente a situação dos indivíduos, suas possibilidades e perspectivas”, com isso o Estado brasileiro, através do programa, acaba por colaborar na reprodução de vários dos problemas de nossa urbanização, perdendo uma grande oportunidade de transformar os padrões perversos característicos dos espaços de nossas cidades.

Dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e estão explícitos no

Gráfico 3, mostram que nos últimos anos o número de unidades contratadas pela faixa 2 supera com folga o número de unidades contratadas pelas demais faixas, ultrapassando no ano de 2014 a faixa 1, que teoricamente deveria ser a mais beneficiadas pelo programa.

Gráfico 3 – Unidades contratadas pelo MCMV por faixa de renda (em milhares).



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional.

De acordo com Castelo (2019) isso se deu devido as dificuldade fiscais e orçamentarias que o governo enfrentou após o ano de 2015, onde foi necessário minimizar a participação no programa, reduzindo o FGTS que até então estava sendo destinado a faixa 1; com isso as habitações da referida faixa acabaram tendo uma queda significativa com relação aos anos anteriores em função do FGTS ser imprescindível para o subsídio na contratação por essas famílias do PMCM. Em relatório do Tesouro Nacional é comprovado o que foi dito por Castelo (2019) sobre o subsídio total do governo, neste citado relatório como mostra o Gráfico 4, onde vê-se os subsídios da união e do FGTS para o PMCMV e as faixas que são contempladas com esses recursos.

Gráfico 4 – Subsídios da União e do FGTS para o PMCMV (em milhões).



Fonte: Tesouro Nacional.

Birderman (2019) afirma que o governo brasileiro deveria estar disposto a liberar um maior montante de recursos para o subsídio das famílias, com o intuito de garantir a aquisição dessas habitações por parte das famílias mais pobres. Essa postura além de oferecer para essas famílias unidades habitacionais com uma localização melhor, reduzindo os custos dos moradores da região e proporcionando o acesso a saúde, educação e transporte de maneira mais efetiva, reduzindo a desigualdade, elevando os padrões de habitabilidade de uma população e assim apresentando um grande atrativo de um programa de habitação social.

5 CONCLUSÃO

O déficit habitacional no país continua em alta, condições precárias de moradia e ausência de amparo do Estado para essas pessoas a deixam em uma situação de isolamento. A aquisição da casa própria muitas vezes é alcançada, mas em lugares periféricos que tornam a moradia mais marginalizada, deixando essas pessoas com difícil acesso a saúde, educação e transporte, isso tudo afetando de maneira substancial a qualidade de vida das pessoas. Percebeu-se ao longo da história que programas sociais no âmbito da habitação foram idealizados sempre sob o mesmo discurso, o de chegar as classes mais baixas no sentido de viabilizar uma qualidade de vida melhor; no entanto, na maioria das vezes o interesse econômico foi maior em detrimento do social.

A criação do BNH foi responsável pelo primeiro grande passo no financiamento habitacional, bem como a criação do SFH e o uso do FGTS e SBPE para a construção de unidades habitacionais, apesar da sua extinção em meio a crise, ela pôde deixar um legado e um caminho que pode continuar a ser traçado e aperfeiçoado, desde que seja feito um planejamento que beneficie a todos de forma justa e coerente.

Iniciativas como o SFH e o PMCMV precisam ser reconhecidas pelo desenvolvimento que provocaram na história do setor habitacional brasileiro. O SFH foi responsável por disponibilizar recursos para o setor imobiliário e conseqüentemente cooperar com a recuperação de crises ao longo de sua atuação, ao mesmo tempo em que deve-se salientar sua fragilidade diante de uma crise, pois a estabilidade econômica era essencial para sua expansão.

O PMCMV foi importante para que o financiamento habitacional chegasse as classes mais baixas, por mais que ainda exista um grande déficit no setor da habitação; este programa proporcionou uma evolução nas políticas sociais do setor, contribuindo para que milhares de famílias com rendas de até três salários mínimos mensais alcançassem o objetivo de aquisição da casa própria. Os subsídios que eram base de sustentação do programa, comprovam o importante papel do governo nesse setor, enfatizando as classes que mais precisam do apoio do Estado e permitindo que as mesmas tenham oportunidade de crescimento na sociedade.

Foi observado o fator de risco dos empréstimos imobiliários, evidenciando o papel essencial do poder público nesse setor de crédito. É imprescindível a atuação do Estado de forma a dinamizar o setor e assumir riscos que a iniciativa privada não assuma, como o risco de inadimplência que é muito recorrente.

Por fim, de maneira sucinta, conclui-se que apesar do déficit ainda se apresentar em alta no país, políticas públicas voltadas para o setor de financiamento habitacional podem sim ser

um meio de minimizar esse problema social, através de incentivos como subsídios voltados para as famílias de uma camada de renda mais baixa. Na pesquisa observamos que o financiamento habitacional foi e continua sendo o principal meio de aquisição da moradia, além de está intimamente ligado a construção civil que é um dos principais setores econômicos do Brasil. Os investimentos nesse setor são extremamente válidos visando o social em primeiro lugar e tendo como consequência um bom impacto na economia através da geração de emprego e renda.

6 REFERÊNCIAS

ABNT. **Associação Brasileira de Normas Técnicas**. Disponível em < http://www.abntonline.org.br/m5.asp?cod_noticia=934&cod_pagina=962 > Acesso em 18 de fevereiro de 2020.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. Déficit habitacional, famílias conviventes e condições de moradia. **Séries Demográficas**, v. 3, p. 257-286, 2016.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de.” Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação”. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. BENETTI, Pablo. “A experiência modernista.” **Habitação Social e cidade: desafios para o ensino de projeto**. n.1, p.19-30, 2012.

BIDERMAN, C. et al. Morar longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas. **Relatório: São Paulo: CEPESP/FGV**, 2019.

BONDUKI, Nabil. “**Origens da Habitação Social no Brasil.**” Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: IPPUR/Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: FASE: UFRJ/IPPUR, **Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal**, 2000. 52 p (Relatório de Pesquisa, n. 4).

COSTA, Robson Antonio Tavares et al. Um olhar sobre o mercado de crédito: uma revisão literária sobre o crédito imobiliário da Caixa Econômica Federal e seus impactos no desenvolvimento do país. **Revista de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia**, v. 4, n. 1, p. 34-49, 2017.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. **Participação Popular nas Políticas Públicas**, p. 31, 2006.

DAMICO, Fabiano. O programa minha casa, minha vida e a caixa econômica federal. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa**. Rio de, p. 33, 2011.

DA SILVA RAMOS, Jefferson; NOIA, Angye Cássia. A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, n. 33, p. 65-105, 2016.

FEDERAL, CAIXA Econômica. Programa minha casa minha vida. **Juazeiro do Norte, CE**, 2013.

GARCIA, F.; CASTELO, A. M. Evolução do déficit habitacional. **São Paulo: Fundação Getúlio Vargas**, 2006.

LIMA, E. C. **Políticas Federais de Habitação no Brasil (1930-2005): marcos históricos e institucionais**. 2007. 137 f. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007.

MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de. O crédito imobiliário no Brasil e sua relação com a política monetária. **Revista brasileira de Economia**, v. 67, n. 4, p. 457-495, 2013.

MORADO NASCIMENTO, Denise; TOSTES, Simone Parrela. “Espaço público e políticas habitacionais lusófonas”. In: **Congresso Internacional (DA) Habitação no Espaço Lusófono**, 1., 2010, Lisboa. Lisboa: ISCTE/IUL, 2010, p.1-23.

PINHEIRO JUNIOR, F. A. F. S. (2014). “**A evolução das políticas sociais no Brasil: o período de 1930 a 2010**”.

ROYER, L. (2009) “Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas”. **Tese de doutorado da FAU-USP**. São Paulo.

RUSSO, E. O. (2016) “O que o indicador indica? O déficit habitacional no Brasil e as disputas em torno de sua elaboração, em meados dos anos 1990”. Em “**Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**” p. 49.

SEHN, Carlos Fernando; JUNIOR, Reginaldo José Carlini. Inadimplência no sistema financeiro de habitação: um estudo junto à Caixa Econômica Federal (CAIXA). **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 8, n. 2, p. 59-84, 2007.

SILVA, Marlon Lima da; TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Cadernos Metrópole**, v. 17, n. 34, p. 401-417, 2015.

SIQUEIRA, Thaís Almeida; DE SOUSA ARAÚJO, Ronaldo. Programas de habitação social no Brasil. **Humanas & Sociais Aplicadas**, v. 4, n. 10, 2014.

TOSTES, Simone. **Programa Minha Casa Minha Vida**: a (mesma) política habitacional no Brasil (1). Belo Horizonte, 2011.