

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ALEXANDRE BIER QUEIROZ

**A ECONOMIA DA HABITAÇÃO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO  
SÓCIOECONÔMICO BRASILEIRO – O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA  
MINHA VIDA (2007-2010)**

Porto Alegre  
2012

ALEXANDRE BIER QUEIROZ

**A ECONOMIA DA HABITAÇÃO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO  
SÓCIOECONÔMICO BRASILEIRO – O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA  
MINHA VIDA (2007-2010)**

Trabalho de conclusão apresentado como  
parcial e obrigatório à Conclusão do Curso de  
Ciências Econômicas da Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Julio Cesar de Oliveira

Porto Alegre  
2012

ALEXANDRE BIER QUEIROZ

**A ECONOMIA DA HABITAÇÃO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO  
SÓCIOECONÔMICO BRASILEIRO – O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA  
MINHA VIDA (2007-2010)**

Trabalho de conclusão apresentado como  
parcial e obrigatório à Conclusão do  
Curso de Ciências Econômicas da  
Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA:**

Prof. Julio Cesar de Oliveira

---

Prof. Flavio Almeida Migowski

---

Profa. Karen Stallbaum

---

## AGRADECIMENTOS

Escolho não dedicar este trabalho de conclusão de curso a pessoa alguma. Faço sim a escolha de dedicar toda a minha graduação, meus anos infantis e todos mais que virão à pessoa que sempre pôs as minhas necessidades antes de suas próprias. À pessoa que sem a qual eu sequer teria iniciado esta graduação, muito menos concluído. Meu objetivo de vida foi sempre fazê-la sentir por mim o mesmo orgulho que sinto por ela.

Agradeço a minha irmã, Fernanda, economista pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por ter feito de mim mais um apaixonado por essa ciência tão romântica que é a economia.

Dedico minha motivação, meus esforços descabidos à pessoa mais importante da minha vida sem a qual a vida é nada. Não fosse a mística que cerca Fernanda, os lindos meandros e contornos de sua personalidade carismática e, ao mesmo tempo, forte meu destino seria muito diferente. Obrigado, minha irmã, pelo carinho, pelo amor incondicional que pude sentir em cada passo desta e de tantas outras jornadas.

Obrigado, Fê, pelo apoio nos momentos difíceis, pela capacidade de sonhar quando as nuvens no céu ficavam pretas, mas ao mesmo tempo sempre batalhando e buscando a felicidade. Muitas vezes a minha felicidade antes mesmo da tua.

O trabalho de toda uma vida acadêmica está nestas frias páginas que, tenho certeza, fossem escritas por ti ganhariam um ar de dramaticidade e de conforto que só tu és capaz de colocar. A mim cabe agradecer-te por ter confiado em mim, mesmo quando eu não mais conseguia confiar. Espero que te orgulhes de mim, pois eu mais do que nunca me orgulho, porque fico cada vez mais perto de ti, minha colega economista. O melhor modelo que alguém pode ter para se inspirar, se motivar e aprender. Contigo muito aprendi, mas principalmente como ser feliz independentemente.

*“Saudosa maloca, maloca querida, Dim dim donde nós  
passemos os dias feliz de nossas vidas”.*

Adoniran Barbosa (1951)

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é mostrar a evolução das políticas de combate ao déficit habitacional no Brasil. Desde a República Velha, onde primeiro observou-se a precariedade de moradia até o segundo governo Luiz Inácio Lula da Silva quando da implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, mais especificamente, do eixo habitacional com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), entre os anos de 2007 e 2010, analisando o que é tido como habitação social àquelas focadas a indivíduos com renda entre 0 e 3 salários mínimos. O assunto é abordado a partir da ótica desenvolvimentista, bem como é analisado através do texto o pensamento do Nobel de Economia Amartya Sen. Trata-se de observar uma gama de modelos econômicos a partir de uma ótica mais social e focada no indivíduo. Tratando dos momentos históricos do país no tocante à habitação social, através de diversos períodos e governos, quando da primeira crise habitacional da década de 1940, as políticas de combate ao déficit habitacional implementadas através do regime militar, a partir de 1964, como a criação do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), bem como do Banco Nacional da Habitação (BNH). O caso do Programa Minha Casa Minha Vida é o objetivo final do trabalho por neste estar exposto um modelo sustentável e condigno de lidar com a habitação social brasileira.

## ABSTRACT

This essay aims towards showing the evolution of habitation deficit policies in Brazil. Since the Old Republic, where it first showed the precarity of housing, until the second mandate of Luiz Inácio Lula da Silva, on the implementation of the Growth Acceleration Program (PAC) and, more specifically, it's housing axis with the My Home My Life Program (PMCMV), between the years 2007 and 2010, analyzing what is held as social habitation towards those focused at individuals with an income between 0 and 3 minimum wages. The subject is approached by a developmentistic optic, as well as it is analyzed throughout the text the thinking of Economy Nobel prize winner Amartya Sen. It's about observing a gamma of economic models by a more social optic e focused on the individual. Dealing with the historic moments of the country on what may be held as social habitation, throughout the various periods of time and governments, when of the first housing crisis on de 1940 decade, the policies aiming to fight against habitation deficit that were implemented throughout the military regime, starting 1964, as the creation of the Habitation Finance System (SFH), as well as the National Habitation Bank (BNH). The case of the My Life My Home Program is the final objective of this work for this being exposed as a sustainable model and courtliness way of dealing with Brazilian social habitation.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>08</b>
<b>DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DÉFICIT HABITACIONAL</b> .....	<b>10</b>
1.1 CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....	10
1.2 CRESCIMENTO <i>VERSUS</i> DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....	12
1.3 DESENVOLVIMENTO E QUALIDADE DE VIDA:	
O ENFOQUE NORMATIVO DE SEN .....	15
1.4 DESENVOLVIMENTO HUMANO .....	17
1.5 DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: UM BREVE HISTÓRICO .....	20
1.6 O DEFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO - O CÁLCULO DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO E SUAS METODOLOGIAS .....	21
1.7 O DESENVOLVIMENTO E A HABITAÇÃO .....	26
<b>HISTÓRICO DA HABITAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA</b> .....	<b>28</b>
2.1 HABITAÇÕES NA REPÚBLICA VELHA – A ORIGEM DO PROBLEMA DE MORADIA NO BRASIL .....	28
2.2 O PROBLEMA DE MORADIA NA ERA VARGAS E A PRIMEIRA CRISE HABITACIONAL .....	29
<b>2.2.1 Fundação Casa Popular (FCP)</b> .....	<b>31</b>
<b>2.2.2 INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PREVIDÊNCIA (IAPs)</b> .....	<b>33</b>
<b>2.2.3 A LEI DO INQUILINATO</b> .....	<b>36</b>
2.3 A HABITAÇÃO SOCIAL NO REGIME MILITAR .....	38
<b>2.3.1 O SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO (SFH)</b> .....	<b>38</b>
2.4 O PERÍODO PÓS - BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (BNH): DE FERNANDO COLLOR DE MELO A FERNANDO HENRIQUE CARDOSO .....	42
<b>2.4.1 A Política Habitacional nos Governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco</b> .....	<b>43</b>
<b>2.4.2 A Política Habitacional no Governo Fernando Henrique Cardoso</b> .....	<b>44</b>
<b>O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (2007-2010)</b> .....	<b>46</b>
3.1 O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) .....	46
3.2 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – O EIXO MINHA CASA MINHA VIDA .....	48
3.3 O PMCMV – Recursos FAR .....	50
3.4 O PMCMV E A REDUÇÃO DA POBREZA .....	53
3.5 CRÍTICAS AO PMCMV.....	54
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA</b> .....	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

Um país forte economicamente depende de diversos fatores para projetar-se e manter-se nesta trajetória. Através do período republicano brasileiro, é possível analisar sua trajetória de crescimento culminando neste sendo a sexta maior economia mundial. Contudo, isto é um retrato do agregado da economia, de valores que não mostram a qualidade de vida, tampouco a capacidade de melhorias individuais.

Uma economia forte precisa almejar o bem-estar de seus cidadãos e tem-se no déficit habitacional um limitador de desenvolvimento socioeconômico. Ao acreditar-se que um indivíduo torna-se mais capaz se a ele for oferecido o mínimo possível para que possa viver com dignidade, acredita-se também e com correção que o problema do déficit habitacional é um ponto crítico que aparece como um gargalo ao desenvolvimento de uma nação.

Políticas públicas pontuais apenas estancam o ferimento que é visto, tanto na falta de moradias, como na precariedade das existentes. É preciso lancetar o problema criado pelo Estado, a partir do próprio Estado.

Desde a República Velha, foram observados governos que atuaram no combate ao déficit habitacional, porém em nenhum caso houve o cuidado e a parcimônia observados no Programa Minha Casa Minha Vida, um eixo do Programa de Aceleração do Crescimento lançado em 2007, no segundo governo Luiz Inácio Lula da Silva.

A forma que foi implantado o programa permite que mesmo com troca de governos possa ser continuada a luta pela erradicação do déficit habitacional. Erradicação da falta de dignidade e maximização das capacidades de cada cidadão brasileiro, nascido sob a mesma bandeira que todos outros, com os mesmos direitos e deveres e que agora, inexoravelmente, inalienáveis e protegidos constitucionalmente.

A proteção das liberdades individuais passa pela seguridade dos direitos de uma sociedade como um todo; o direito à moradia é especial quando observada uma nação prenhe de inequidades, mas que apresentou um modelo que influenciou outras nações e que fora até mesmo copiado a cada ideia, vírgula e ponto.

Fabricou-se um modelo de equidade numa sociedade que sempre se viu díspar, que acatou sua história como seu futuro por muito tempo.

Contudo, para entender como se chegou a tal modelo incomparável, é necessário retroceder e entender o porquê dos outros terem falhado. Ir mais além: o porquê da existência do problema de moradia. Entender o que é e para o que serve desenvolvimento socioeconômico e porque ele é, tanto causa, como consequência das políticas públicas feitas; as que foram malsucedidas e aquela que foi um marco na história do país.

Analisar o processo histórico que é o problema habitacional brasileiro é paramental ao entendimento do programa que mudou a forma pela qual se entende combate de déficit habitacional atualmente.

## 1. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Este capítulo trata da concepção do desenvolvimento econômico. A exposição de diversos autores acerca do assunto será mostrada na seção 1.1. A diferenciação de conceitos importantes como crescimento econômico e desenvolvimento econômico à seção 1.2, bem como a conceituação de Desenvolvimento Humano. A visão de Amartya Sen como importante autor desenvolvimentista será exposta na seção 1.3. Um breve quadro do desenvolvimento brasileiro será esboçado na seção 1.4, bem como seu déficit habitacional. A abordagem de desenvolvimento e habitação está na seção 1.5.

### 1.1 CONCEPÇÕES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Nietzsche formulou que nem todos os homens são criados iguais. A teoria desenvolvimentista entraria em choque com a escola filosófica alemã. Ao passo que uma busca a equiparação dos indivíduos em uma sociedade, pelo maior nível de bem-estar possível, a outra disserta que nem todos são merecedores das mesmas facilidades. Assim, enquanto contraponto formula-se um *lato sensu* de desenvolvimento econômico. Para esta teoria todos os homens são criados iguais, merecedores das mesmas facilidades, bens; os direitos são iguais e inalienáveis. O objetivo, assim, é de alcançar tal patamar filosófico a partir da economia. Então se deve partir, inexoravelmente, para o *stricto sensu* da expressão desenvolvimento econômico.

Desenvolvimento econômico trata-se de um processo histórico e próprio do capitalismo e da formação dos estados nacionais. Observado, primeiramente, na Europa ocidental, quando da necessidade de proteção em período permeado por guerras, os estados-nação – destaque àqueles encontrados em território imperial inglês – não tinham o bem-estar como objetivo, mas sim a sobrevivência das classes, desde a combatente, nos soldados, até à ociosa, na realeza. Logo, distribuição de renda nada queria dizer num Estado Absolutista.

Quando os objetivos de segurança e proteção começavam a ser assegurados nos países mais desenvolvidos, afirmando os direitos civis, à liberdade e à propriedade o estado deixa de

ser absoluto e passa a ser liberal. Pode-se, enfim, associar a conduta de desenvolvimento ao estado, a partir da criação e manutenção de instituições que promovessem tanto a ordem pública, quanto a estabilidade política e assim o bom funcionamento do mercado. Torna-se necessário que o estado mostre-se forte para que haja desenvolvimento.

A escola clássica de pensamento econômico interpreta apenas as seguintes determinantes imediatas da produção em dada economia: a) o nível tecnológico; b) quantidade e qualidade da força de trabalho; c) quantidade e composição do estoque de capitais; e d) natureza das condições dos recursos naturais. Assim, não havendo espaço para maiores ou diversificadas explicações para a apuração de uma eficiência econômica.

Surge o primeiro problema atrelado a esta linha de pensamento econômico: apenas dar-se-á o nível de desenvolvimento, a partir do grau de utilização e da taxa de aumento marginal dos fatores de produção supracitados. A fim de analisar forças inter-relacionadas tais quais políticas, econômicas e sociais para chegar-se mais próximo a uma teoria geral de desenvolvimento, Marx foi o clássico que mais perto chegou de concretizar tal proposta.

A necessidade de uma teoria geral do desenvolvimento não passava à margem dos economistas da época, estes apenas ou não conseguiam combinar suas prévias percepções da economia com suas ideias de desenvolvimento, ou observavam, ainda, o desenvolvimento como não mais prioritário que qualquer outro objeto de análise econômica, trabalhando assim apenas com as relações de produção e consumo relacionadas ao crescimento.

Fora Schumpeter em “Teoria Geral do Desenvolvimento” (1957) quem propôs uma aproximação ao desenvolvimento verificado num sistema de relações capitalistas, logo não um modelo geral de desenvolvimento. "Devido a essa dependência fundamental do aspecto econômico de coisas sobre tudo mais, não é possível explicar uma mudança econômica através somente de condições econômicas prévias. Isso porque o estado econômico de um povo não emerge simplesmente de condições econômicas anteriores, mas somente de toda situação anterior..." (SCHUMPETER, 1957).

O conceito de desenvolvimento é um dos temas mais debatidos e controversos nas ciências sociais. Porém, “apesar das divergências existentes entre as concepções de desenvolvimento, elas não são excludentes. Na verdade, em alguns pontos, elas se completam” (SCATOLIN, 1989, p. 24).

O desenvolvimento, em abordagens mais amplas, apresenta o crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, como possibilidade de inclusão das

“alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e habitação)” (VASCONCELLOS e GARCIA, 1998, p.205).

No entanto, para que haja a melhoria do padrão de vida da população como se encontra em Sandroni (2002) mostra-se necessária alteração nas estruturas que proporcionam o desenvolvimento de fato. Variáveis endógenas ao modelo desenvolvimentista que, quando combinadas, remetem à ideia de Sandroni de elevação da qualidade de vida como um todo.

## 1.2 CRESCIMENTO *VERSUS* DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico é fundamental para qualquer análise econômica. Desde que se foi aceita a separação desses dois fenômenos provados distintos, tornou-se necessário distingui-los, não somente para estudá-los, mas também para equacioná-los.

A partir do pensamento em Desenvolvimento Econômico observa-se que há necessidade de interpelar a favor da diferenciação de crescimento econômico e desenvolvimento econômico. Em Sandroni (2002) percebe-se crescimento econômico como “aumento da capacidade produtiva da economia (produção de bens e serviços de determinado país) ou área econômica. É definido basicamente pelo índice anual do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*”.

Ao ignorar tal diferenciação corre-se o risco de proceder com uma análise, fortemente, não verossímil àquela idealizada. Visto que desenvolvimento econômico é o “crescimento econômico (aumento do PIB per capita) acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia” Sandroni (2002).

Uma alteração estrutural é uma mudança fundamental no modo em que uma economia funciona (Furtado, 2009). Esse tipo de mudança altera completamente a forma em que uma economia outrora funcionava, e pode contar tanto como positivo, como negativo enquanto efeito sobre os indivíduos e companhias envolvidos na mudança. Uma alteração estrutural pode, também, tornar uma economia mais robusta e rentável, ou diminuir-se em um sistema

econômico menos rentável.

Fatores que podem afetar uma economia em termos de sua estrutura incluem a disponibilidade ou escassez de bens e mão-de-obra, avanços tecnológicos, guerra, desastres naturais, bem como o estado alcançado por uma economia no que tange a qualidade de vida obtida pelos agentes econômicos. A qualidade do trabalho é proporcional a qualidade que os agentes obtêm em seus lares, perante suas famílias. A disposição ao trabalho como membro de um sistema econômico, bem como à atuação como membro de uma sociedade é diretamente afetada dadas condições benéficas, ou não, à vida do indivíduo.

Abstraem-se, por ora, os fatores externos que limitam ou despertam o desenvolvimento para distinguir as diversas possibilidades que se mostram para a ocorrência do desenvolvimento de fato. Saneamento básico, educação, habitação, saúde e infraestrutura – conforme Sachs (2006) compõe um modelo extremamente simplista do que alavanca o desenvolvimento sustentável. No longo prazo, a teoria desenvolvimentista mantém uma visão otimista com as variáveis supracitadas sendo atingidas concomitantemente, bem como atingindo um nível médio ótimo.

Yunus, laureado ganhador do prêmio Nobel da paz lista dez itens que se fazem necessários para a condição de qualidade mínima de vida. Estes indicadores funcionam como parâmetros para a concessão de microcrédito por parte do Banco Grameen Danone (que inovou no setor de microcrédito nos anos 1990) a indivíduos de famílias que vivem na pobreza, bem como serve de instrumento de análise dos resultados que a família tomadora do empréstimo obtém a partir do microcrédito. Estes dez parâmetros, conforme Yunus são (Yunus, 2006 p. 122):

1. O membro do Banco Grameen e sua família vivem em uma casa com telhado de zinco ou uma casa que valha pelo menos 25 mil tacas (o equivalente a aproximadamente 370 dólares americanos). Os familiares dormem em catres ou estrados de cama, em vez de dormirem no chão
2. O membro Grameen e sua família bebem água pura encanada, água fervida ou água sem arsênico, purificada pelo uso de alume, tabletes de purificação ou filtros;
3. Todos os filhos do membro Grameen que sejam física e mentalmente saudáveis e acima dos seis anos de idade frequentam ou já terminaram o ensino básico;

4. A prestação semanal mínima de liquidação do empréstimo com o Banco Grameen é de 200 tacas (cerca de três dólares);
5. Todos os membros da família usam uma latrina higiênica;
6. Todos os membros da família têm roupas suficientes para satisfazer suas necessidades diárias, inclusive roupas de inverno, mantas e mosquiteiros;
7. A família tem fontes adicionais de renda, como o cultivo de um pomar ou de uma horta, às quais podem recorrer em épocas de necessidade;
8. O membro Grameen mantém um saldo médio anual de cinco mil tacas (cerca de 75 dólares) na poupança;
9. O membro Grameen consegue oferecer à sua família três refeições substanciais por dia o ano todo;
10. Todos os membros da família cuidam da saúde, tomam medidas imediatas em busca de tratamentos adequados e podem arcar com despesas médicas, em caso de doença.

Da lista com dez indicadores associados à pobreza extrema, três deles dão-se no tocante à habitação. Isto demonstra a prioridade que deve ser dada ao problema do déficit de habitação que é dorsalmente associado à miséria, à privação dos mais básicos direitos dos indivíduos livres.

Fundamental, não somente para a análise individual, mas também para o entendimento de uma sociedade é a questão da necessidade de moradia que se torna cada vez mais uma questão de dignidades, coletiva e individual, ao que alcança o nível de necessidade para o desenvolvimento socioeconômico.

Torna-se importante ter uma base teórica bem fundamentada para aprofundar-se na questão desenvolvimentista. Quando se tenta combinar várias correntes distintas em um texto científico, corre-se o risco de fazer combinações impróprias e comprometer o resultado final. Sendo assim, para este trabalho serão utilizadas as obras de um autor desenvolvimentista em particular que guiará o contexto deste texto.

### 1.3 DESENVOLVIMENTO E QUALIDADE DE VIDA: O ENFOQUE NORMATIVO DE SEN

Segundo Sen (1997), pobreza significa que as oportunidades mais básicas para o desenvolvimento dos indivíduos como cidadãos lhes são negadas. Ou seja, significa a privação de uma boa saúde, de desfrutar de uma vida criativa e ter um padrão de vida decente, de liberdade, de dignidade, de amor próprio, entre outras privações.

O autor faz questionamentos acerca da fome, para ele o entendimento da pobreza dá-se a partir do conhecimento dos modos de produção, das estruturas de classes econômicas, bem como suas inter-relações. O autor apoia-se na expressão “entitlements” em uma tradução livre: “aquilo que é direito intrínseco do indivíduo”, também tratado como “intitamentos”. Segundo Sen (1981), um dos direitos mais primitivos à humanidade dá-se na forma da alimentação, logo, neste início da abordagem de Sen, concentra-se intitamentos de cada indivíduo para a aquisição das mais básicas *commodities*. Assim, a partir do ponto de vista de Sen, a pobreza e, mais especificamente, a fome, dá-se na incapacidade de aquisição de obtenção de intitamentos.

Segundo Sen (1983a: 1981), o conjunto de *commodities* alternativas que um indivíduo pode comandar na sociedade, a partir do usufruto total de seus direitos e oportunidades são referidos na acepção de intitamentos.

Sen argumenta que o acesso a alimentos e bens, por parte de alguns grupos da população é função de uma série de fatores legais e econômicos. Ele entende que a disponibilidade de um bem, em um dado espaço, não garante que certos grupos de indivíduos tenham capacidade de adquiri-los por meio de mecanismos como a produção própria, a criação de empregos, sistemas de preços e a constituição de reservas públicas. A partir daí, ele afirma que não é a escassez de bens que gera a miséria e a fome, mas a incapacidade de obtê-los (CODES, 2008, p. 22).

Sen elaborou uma nova e importante ética no que toca o desenvolvimento internacional. Seja o caso da fome mundial ou outras graves privações, essas indicam deficiências, não somente científicas, mas também técnicas e políticas; conceituais e éticas. Sen reflete criticamente acerca dos conceitos morais pressupostos na economia do desenvolvimento, mais especificamente no *policy making* e na ação pública. Também desenvolveu uma perspectiva normativa bastante original para aperfeiçoar a teoria e a prática

do desenvolvimento internacional.

Tal perspectiva normativa vai ao encontro da tradição aristotélica e marxista, bem como de sua própria concepção da existência e do florescimento humanos. Parecem conceitos um tanto distantes da economia do desenvolvimento usual, mas esta já é provada que não pode ser analisada economicamente como tantos outros apêndices da ciência econômica. Tal qual uma arte, tem meandros e contornos especiais que a fazem ser tão difícil de ser dominada como de ser incrementada.

Sen, a partir de uma visão conjunto que ele chama de “investigação moral aristotélica” aborda os conceitos das necessidades básicas: Sen enfatiza o aspecto valorativo de "desenvolvimento" e argumenta que o conceito pode e deve ser redefinido na medida em que os investigadores percebem mais claramente que espécies de mudanças estão tentando promover. Não somente redefine o conceito de desenvolvimento, mas também articula e defende uma ética explícita do desenvolvimento.

Sen reconhece que uma ética do desenvolvimento precisa ser elaborada em relação dialética com a investigação empírica sobre o que causa e impede o (bom) desenvolvimento, assim como o que produz e evita a pobreza, a carência de alimentos, a falta de moradia, a exploração e outras deficiências de desenvolvimento.

Para ter uma ideia do bem-estar de uma pessoa, indubitavelmente temos que passar para as ‘efetividades’, a saber, para o que a pessoa consegue fazer com os bens que estão ao seu alcance (SEN, *Commodities and Capabilities*, 1985, p. 10).

Logo, a partir da reflexão de Sen, consegue-se imaginar o que pode alcançar um indivíduo sem quaisquer efetividades, sem sequer os bens elucidados por Sen. Ao imaginar-se uma casa como um bem, e o é, pode-se indagar sobre a capacidade de viver uma vida de qualidade, com certo nível de bem-estar e dignidade caso este bem seja possuído, por menos qualificado que seja. Dualmente, pode-se compreender que sem essas facilidades, sem nem o bem, tampouco o bem-estar, um indivíduo sem-teto tem poucas, se alguma, chances de contribuir para sua sociedade (Sen, 1999) e ter crescimento pessoal. A questão da moradia (enquanto um bem valorado) passa dos conceitos morais e éticos que Sen abordaria como o

mínimo pré-requisito para a busca da felicidade e maximização de suas capacidades, combinada à dignidade (cerne da questão moral) e apresenta-se como base para uma vida de atividade econômica.

Assim, utilizar-se-á neste trabalho a concepção de desenvolvimento, baseada na obra de Sen, nas palavras do próprio autor: “Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação e do crescimento do PIB e de outras variáveis relacionadas à renda. Sen desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele.” (SEN, 2007, p.28).

Para Sen, o desenvolvimento deve ser visto, então, como um processo de expansão das liberdades substantivas que as pessoas desfrutam. Por isso, o crescimento do PIB, do PIB *per capita* etc. é visto como um meio para a expansão das liberdades dos indivíduos, ou seja: o progresso é avaliado em termos de aumento das liberdades das pessoas. (Sen, 1999)

Outro aspecto desse conceito de desenvolvimento está relacionado com a noção que as pessoas têm de riqueza, como observado por Aristóteles: “A riqueza não é o bem que estamos buscando, sendo ela meramente útil e em proveito de alguma outra coisa” (SEN, 2002, p.28). Dessa maneira, pode-se afirmar que as pessoas querem viver o máximo de tempo possível, com saúde e sem precisar passar por privações de liberdade.

O indivíduo com uma moradia é um agente econômico mais propenso a ter efeitos positivos na sociedade e na economia que um indivíduo desprovido de um lar. Trata-se, então, não de esquecer o fator moral e ético de proporcionar habitação a um cidadão, mas sim de capacitar ao máximo um agente econômico ativo para que este promova externalidades positivas à economia nacional. Isto se dá na forma de capital humano.

#### 1.4 O DESENVOLVIMENTO HUMANO

O Desenvolvimento humano, de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é aquele que situa as pessoas no centro do desenvolvimento, trata da promoção do potencial das pessoas, do aumento de suas possibilidades e o desfrute da

liberdade de viver a vida que eles valorizam. A publicação mais importante sobre o desenvolvimento humano é o Informe Anual Mundial sobre el Desarrollo Humano do PNUD.

O conceito de desenvolvimento humano é paralelo ao de desenvolvimento econômico, todavia desenvolvimento econômico, como já apresentado neste capítulo 1, é mais amplo. A partir do desenvolvimento humano dá-se o modo pelo qual uma sociedade faz melhorias a vida de seus cidadãos, como no aumento de bens, criação de formas que assegurem o respeito aos direitos inalienáveis dos indivíduos e essas são todas variáveis passíveis de serem mensuradas. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) elaborou uma forma de se medir o desenvolvimento humano dos países.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador social estatístico composto por três parâmetros:

1. Vida Longa e Saudável – parâmetro em função da esperança de vida ao nascer. Por exemplo, um indivíduo nascido no ano 1980 tem uma esperança de vida diferente daquele nascido em 2012.
2. Educação – é medida como uma variável dummy<sup>1</sup> da taxa de alfabetização de adultos e da escolarização bruta combinada do ensino primário, secundário e superior. Analisado a partir dos anos de escolaridade obrigatórios em dado país.
3. Nível de Vida – um parâmetro específico para o nível de renda do indivíduo. Usado o PIB *per capita* de uma nação para se obter tal parâmetro.

Este índice foi desenvolvido por Sen e ulHaq, sendo usado para medir comparativamente o grau de desenvolvimento humano dos países desde 1993. O IDH é, ainda, utilizado para medidas em menores escalas, como de estados, cidades e aldeias.

No Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 o PNUD começou a usar um novo método de cálculo do IDH. Os três índices seguintes são utilizados:

$$1. \text{ Expectativa de vida ao nascer (EV)} = \frac{EV - 20}{83,2 - 20}$$

$$2. \text{ Índice de educação (EI}^2) = \frac{\sqrt[3]{IAME \times IAEE} - 0}{0,951 - 0}$$

---

<sup>1</sup> Forma estatística de quantificar aquilo que é obtido de forma qualitativa.

$$2.a \text{ Índice de Anos Médios de Estudo (IAME)} = \frac{AME - 0}{13,2 - 0}$$

$$2.b \text{ Índice de Anos Esperados de Escolaridade (IAEE)} = \frac{AEE - 0}{20,6 - 0}$$

$$3. \text{ Índice de renda (IR)} = \frac{\ln(PIBpc) - \ln(163)}{\ln(108.211) - \ln(163)}$$

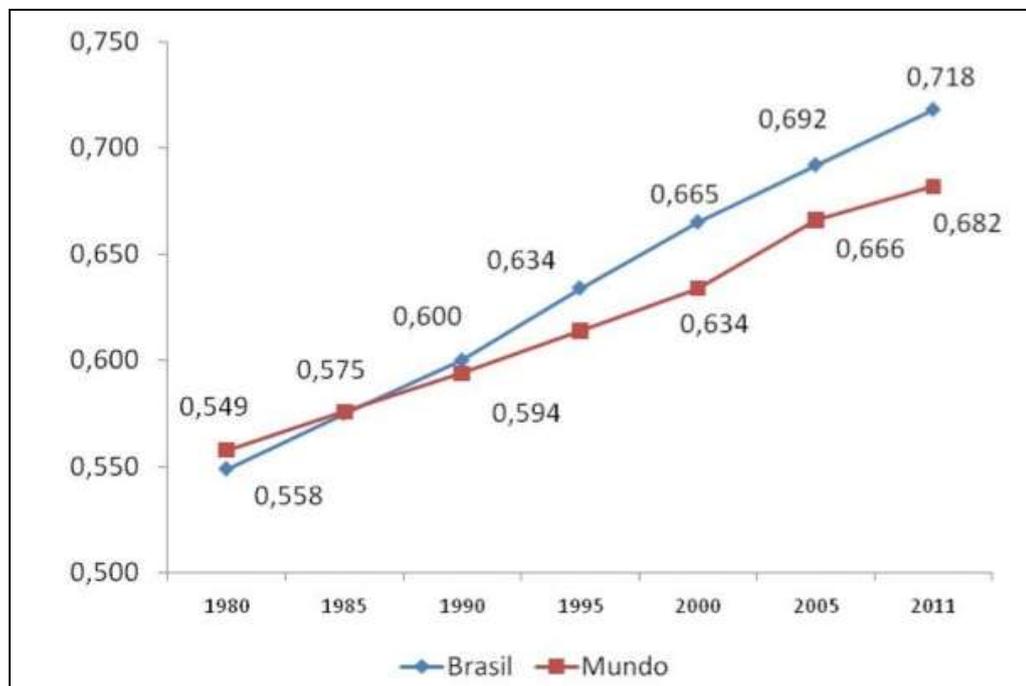
Finalmente, o IDH é a média geométrica dos três índices anteriores normalizados:

$$\bullet \quad IDH = \sqrt[3]{LEI \times EI \times IR}.$$

O gráfico 1 mostra o crescimento do IDEH brasileiro acima da média mundial a partir de 1985, a mudança de metodologia utilizada para o cálculo, a partir de 2010, deixou os erros mais normalizados, logo não se nota uma explosão estatística, mas sim o comportamento normalizado dos parâmetros calculados.

O crescimento brasileiro apresenta uma função quase linear a partir de 1995, ao que a taxa mundial demonstra períodos com taxas mais flutuantes, proporcionando assim valores não tão lineares quanto os que são possíveis observar no caso brasileiro.

GRÁFICO 1 – Evolução do IDH Brasil: 1980-2011



Fonte: PNUD, IDH 2011.

A médio prazo, o desenvolvimento econômico implica sempre melhoria dos padrões médios de vida da população, mas daí não se pode deduzir que o desenvolvimento produza em termos práticos a constituição de uma sociedade mais igualitária. Pelo contrário, historicamente, tem-se longos períodos em que o desenvolvimento econômico é claramente concentrador de renda, e, no curto prazo, pode mesmo implicar em deterioração desses padrões. (Bresser Pereira, 2006, p.09)

## 1.5 DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: UM BREVE HISTÓRICO

Se no passado havia a presença e influência das análises históricas e proposições teóricas que esboçaram aquilo que se convencionou chamar de “Estado nacional desenvolvimentista”, atualmente há a definição que melhor representa a atuação do estado, como o brasileiro em “Estado desenvolvimentista democrático”. O primeiro vigorou na América Latina e no Brasil, sobretudo por seu caráter democrático, bem como pelo compromisso com a redução das desigualdades sociais.

Diferenciado o conceito de crescimento e desenvolvimento econômico aparece a diferença entre o que era praticado pelo Estado brasileiro no início do século XX e o que é observado no século XXI: se anteriormente ele era associado ao crescimento do produto interno bruto, atualmente vai além, incluindo a expansão das capacidades humanas e das liberdades políticas nas escolhas dos objetivos do desenvolvimento, segundo as formulações de Amartya Sen (Gomide, 2011).

Segundo Gomide (2011), diferentemente do ideal neoliberal de intervenção estatal mínima quanto da perspectiva estatista que viera a dominar o país durante o período do processo de industrialização via substituição de importações (nacional-desenvolvimentista), novas políticas públicas indicam um novo tipo de atuação governamental. São exemplos deste cenário atual as políticas de crédito e financiamento de longo prazo via bancos estatais (a destacar a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e todas suas ramificações uma das quais se dá no Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF), e os programas de inclusão social e redução de desigualdades, como o Programa Bolsa Família (PBF).

Gomide (2011) ainda disserta acerca das novas funções do Estado desenvolvimentista

brasileiro e suas áreas de atuação, que se dão em três: a coordenação e planejamento governamental; democracia e participação social; e justiça e segurança pública. Surgindo destas uma agenda de pesquisas concernidas no papel das instituições para o desenvolvimento.

Formulação e execução política do Estado e a sua capacidade de promovê-las, como uma burocracia profissional, enquanto condição necessária para uma gestão pública condizente com as necessidades e aspirações da sociedade brasileira. Em complementação, relações entre Estado e sociedade, como uma estratégia de desenvolvimento que não circunscreva aos laços políticos entre elites empresariais e burocráticas. Derivando de arranjos de deliberação pública e em articulação com a sociedade civil. Tendo como projeto nacional de desenvolvimento uma sociedade plural.

As capacidades citadas pelo autor são encontradas através da obra de Sen, que permeia o debate desenvolvimentista e qual será ferramenta primordial para o acompanhamento deste trabalho. Logo, faz-se necessário o entendimento dos termos cunhados por Sen, suas ideias e questionamentos acerca de desenvolvimento, não somente econômico, mas também humano.

## **1.6 O Déficit Habitacional Brasileiro - O Cálculo do Déficit Habitacional Brasileiro e Suas Metodologias**

A frieza dos números gerados pelo cálculo do déficit habitacional não é reflexo da complexidade intrínseca aos diversos métodos e parâmetros que podem ser utilizados para isto. Para tanto, Vasconcelos e Cândido Júnior (1996) dão um exemplo de resultados diferentes obtidos a partir de uma amostra idêntica tanto nos dados, quanto no período observado.

O primeiro, realizado por Prado e Pelin em 1993, aponta um déficit de 12,7 milhões o que resulta em um terço das famílias brasileiras não contavam com os pilares necessários para serem consideradas como adequadas para viverem. O estudo mostra, também, que três tipos ímpares de déficit resultam no déficit total: o déficit por moradia conjunta correspondente a mais de uma família ocupando uma única habitação – tendo este, no exemplo, totalizado 2,447 milhões; o déficit por moradia precária, composto por locais improvisados para a habitação - àqueles que não foi pressuposta a utilização para moradia, como lojas e sobrelojas, prédios inacabados ou em construção, bem como casas de taipa não revestida ou de madeira

aproveitada, moradias cobertas por palhas ou sapé que totalizou 3.047 milhões na amostra; e, por último e ocupando maior parcela do resultado do cálculo, o déficit por moradia deficiente abrangendo aqueles domicílios que não possuem os requisitos mínimos de saneamento básico: canalização interna e acesso a rede de esgoto, estes representando 7.249 milhões do cálculo final.

O segundo estudo, realizado pela Fundação João Pinheiro em 1995, estimou em 5,6 milhões de moradias como o déficit habitacional total do Brasil. O estudo não participa as habitações tidas como inadequadas ao cálculo, pelo pressuposto que os problemas na qualidade de vida refletidos na inadequação das moradias não correspondem a uma correlação endógena dentro do modelo de habitação ao dimensionamento do estoque de habitações, mas sim às especificidades próprias de um dado estoque, assim sem efeitos sob, tanto seu tamanho, como sua resolução.

Conforme se pode verificar na Tabela 1, a evolução do déficit habitacional brasileiro no período 1993 a 2004 teve um crescimento de 26,3%, passando de 6,247 milhões para 7,890 milhões de moradias. Nesse mesmo período, o número de domicílios no País passou de 37,064 milhões para 51,840 milhões, representando um crescimento de 40%. Assim, a despeito do aumento da carência de moradias em termos absolutos, o déficit relativo, reduziu-se, passando de 16,9% para 15,2%.

Essa redução foi percebida na maioria dos estados, com exceção dos antigos territórios do Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e dos Estados de Paraíba e São Paulo. Vale ressaltar que, de 2003 para 2004, o déficit cresceu acima da média do País (50%), quando passou de 1,041 milhão para 1,557 milhões.

TABELA 1 – Evolução do déficit habitacional no Brasil por UF

UF	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
Rondônia	25.181	17.776	23.771	19.269	23.534	27.877	41.893	28.690	28.349	70.403
Acre	10.079	15.208	13.614	14.944	11.149	16.013	16.053	16.667	17.350	31.533
Amazonas	129.568	120.518	116.730	142.343	106.586	101.304	152.009	178.761	201.165	279.268
Roraima	7.439	4.372	3.293	2.325	2.425	9.894	8.923	9.035	11.738	26.031
Pará	210.237	212.008	230.354	218.985	222.606	224.937	384.584	414.245	410.651	562.023
Amapá	6.102	10.274	18.771	18.953	18.675	21.645	23.792	17.026	12.846	19.046
Tocantins	77.340	82.893	79.143	88.348	92.097	84.191	73.772	75.832	79.277	72.070
Maranhão	652.060	696.977	667.080	693.626	693.282	656.547	573.890	551.106	513.920	600.156
Piauí	211.060	214.125	223.190	182.645	180.308	175.766	215.984	221.965	207.241	212.640
Ceará	406.784	441.052	390.904	405.814	427.736	427.500	474.122	442.209	455.293	459.114
Rio Grande do Norte	119.378	108.162	120.385	112.728	122.827	128.569	96.720	117.207	111.292	115.151
Paraíba	119.628	131.044	115.728	124.225	102.542	110.093	181.068	157.090	197.164	183.074
Pernambuco	462.136	471.191	497.875	475.347	495.616	505.192	372.855	383.462	375.016	392.463
Alagoas	104.275	130.910	160.181	114.248	106.847	101.587	119.882	109.684	120.867	115.405
Sergipe	58.468	63.830	62.514	67.603	61.808	62.501	90.930	89.312	83.075	79.288
Bahia	501.152	495.102	474.841	480.945	527.606	547.020	570.698	561.810	560.908	577.215
Minas Gerais	469.788	498.165	494.870	509.955	535.114	533.556	604.555	604.833	572.664	591.146
Espírito Santo	76.959	81.680	86.113	76.127	81.209	91.873	102.575	104.628	99.463	97.736
Rio de Janeiro	621.512	640.244	639.778	673.273	669.404	712.870	715.178	680.545	679.249	711.420
São Paulo	1.040.735	1.073.184	1.025.293	1.112.985	1.135.665	1.129.161	1.366.799	1.441.316	1.490.600	1.556.597
Paraná	216.790	221.874	217.126	239.878	237.196	211.591	240.453	230.499	236.459	256.177
Santa Catarina	103.751	107.723	134.933	103.973	124.588	99.714	124.031	122.564	135.485	151.166
Rio Grande do Sul	272.967	286.481	284.907	299.285	299.595	299.703	349.430	317.306	298.379	337.064
Mato Grosso do Sul	61.797	61.860	68.122	73.604	67.952	74.443	61.596	68.813	60.886	70.327
Mato Grosso	86.944	95.754	90.452	93.155	84.051	87.385	90.513	73.001	103.319	93.711
Goiás	133.827	128.944	1.391.441	168.664	154.710	145.667	146.030	154.621	141.118	145.886
Distrito Federal	61.346	70.907	70.042	77.130	80.019	82.627	100.803	84.339	76.378	84.252
	6.247.303	6.482.258	7.701.451	6.590.377	6.665.137	6.669.226	7.299.138	7.256.566	7.280.152	7.890.362

Fonte: PNAD, IBGE, 2007.

Um dos itens mais importantes do passivo social brasileiro diz respeito à questão habitacional, que abrange não somente os aspectos ligados à moradia, mas também toda a gama de serviços públicos (em especial, os ligados ao saneamento ambiental) vinculados à habitação e essenciais a uma vida digna.

Discorrer desta questão cujo foco crítico é apenas suplantado pelo seu nível de complexidade, corresponde a tratar de um dos tópicos mais preeminentes e críticos, a fim de se analisar e equacionar-se uma das tantas questões nacionais.

Cada versão sobre o déficit habitacional corresponde a uma determinada metodologia de cálculo. O trabalho mais importante feito no Brasil foi o estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, iniciado em 1995 e que estabeleceu um conjunto de indicações metodológicas que, com algumas modificações, tem sido adotado como referência para a construção das políticas habitacionais no País.

A capacidade de enfrentar o debate metodológico, discutindo primeiro os temas da metodologia a ser utilizada para o cálculo do déficit foi o principal mérito do trabalho feito pela Fundação João Pinheiro.

O primeiro pressuposto considera que em uma sociedade profundamente hierarquizada e extremamente desigual como a brasileira não se deve padronizar as necessidades de moradias para todos os estratos de renda. O desafio que se coloca quando se trabalha com índices sociais numa realidade deste tipo é grande. Se por um lado é mais cômodo e simples para o analista □ seja do ponto de vista técnico ou de justificação política □ fazer tabula rasa desta complexidade social e utilizar parâmetros idênticos para tratar a questão habitacional, por outro, esta postura acarreta problemas substantivos, pois os índices assim levantados acabam sendo de menor serventia para tomadas de decisão do poder público.

**O conceito de déficit habitacional** utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba tanto aquelas moradias sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física e que devem ser repostas, quanto à necessidade de incremento do estoque, decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição do estoque e como déficit por incremento de estoque.

**O déficit por reposição do estoque** refere-se aos domicílios rústicos, acrescidos de uma parcela devida à depreciação dos domicílios existentes. Domicílios rústicos não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto para seus moradores e risco de contaminação por doenças e devem, portanto, ser repostos. A depreciação de domicílios está relacionada ao pressuposto de que há um limite para a vida útil de um imóvel. Para o cálculo desse componente do déficit tomou-se inicialmente 50 anos de construção como o limite para a necessidade de reposição do estoque. Em seguida, aplicou-se um percentual sobre o montante de imóveis residenciais construídos até 1950, devido às suposições de que parcela desconhecida desse estoque possa ter sido alvo de manutenção e reformas, mantendo assim suas condições de uso, e que outra parcela tenha assumido usos não-residenciais ou sido substituídas por novas edificações.

**O déficit por incremento de estoque** contempla os domicílios improvisados e a coabitação familiar. O conceito de domicílios improvisados engloba todos os locais destinados a fins não-residenciais que sirvam de moradia, o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares. O componente coabitação familiar compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto à outra família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos cedidos ou alugados (FJP, 2005).

O ônus excessivo de aluguel refere-se a casas e apartamentos urbanos com até três

salários mínimos de renda familiar que alocam mais do que 30% da renda com aluguel.

Em 2002, a FJP reviu e atualizou o estudo anterior e publicou o documento Déficit habitacional no Brasil 2000 (FJP, 2002) e o documento Déficit habitacional no Brasil 2005 (FJP, 2006). Em 2009, em parceria com o Ministério das Cidades, lançou o estudo sobre o Déficit Habitacional do Brasil, 2007 em que apresenta uma revisão metodológica do cálculo do déficit habitacional brasileiro (Brasil, 2009).

Em 2007, foram incluídas duas questões fundamentais:

- a) Qual o principal motivo de morar neste domicílio com outra(s) família(s)? (financeiro, saúde, vontade própria, outros motivos)
- b) Existe a intenção (da família) de se mudar e constituir outro domicílio?

A pura mudança na metodologia incorporando perguntas sociais ante dados empíricos, mostrou uma queda em 40% do déficit previamente calculado, sem que fossem construídas novas residências, apenas pelo fato das respostas a essas questões evidenciarem que as famílias não tinham intenção de trocarem de residência.

A partir da formulação das perguntas acima descritas, foi possível constatar que nem todas as famílias conviventes desejavam a construção de um novo domicílio. Assim, partindo desta constatação percebe que houve uma mudança metodológica na quantificação do déficit em 2007 uma redução no seu quantitativo de cerca de 40% para o componente das famílias conviventes, as quais eram todas consideradas como déficit habitacional (IBGE, 2009).

Assim, o déficit habitacional brasileiro, do componente coabitação familiar, que havia sido calculado em 4.489.139 unidades (PNAD 2005) teve uma forte redução para 2.463.998 unidades quando se utiliza a pesquisa PNAD em 2007 (FJP, 2009).

Ainda, em 2010, fora acrescentada uma questão ao questionário formulado as famílias passíveis de serem incorporadas no PMCMV, a cerca de quem era o responsável pelo domicílio.

De acordo com o IBGE, a pessoa responsável pelo domicílio é aquela que é

reconhecida como tal pelos demais moradores do domicílio. Podendo ser apenas um responsável, ou ainda mais de um responsável.

Nesse sentido, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que será abordado nos capítulos seguintes, determina, através do art. 35 da Lei 11.977/2009 que os contratos e registros efetuados no âmbito do PMCMV sejam formalizados, preferencialmente, em nome da mulher<sup>3</sup>.

Assim, ao indicar a mulher como responsável pelo domicílio, o governo sinaliza a importância que tem dado as mulheres em seus programas sociais, principalmente no papel de chefes de seus lares.

## 1.6 O DESENVOLVIMENTO E A HABITAÇÃO

Através do tempo, o país identificou problemas e soluções no tocante à moradia. Desde o início do período republicano, no fim do século XIX, já se observava déficit habitacional, em que pese políticas para o combate de tal déficit não ocorreriam até a década de 1930.

Analisar uma nação vai além da soberania por esta imposta, além da justiça e da garantia das liberdades e direitos inalienáveis, uma nação é composta pelo seu povo que deve gozar dos seus direitos em sua totalidade, bem como obedecer aos deveres constitucionalmente impressos. Uma nação que não preze o bem-estar, a distribuição de renda igualitária, o acesso as *functionings* que Sen aborda, sem utilizar-se de todas suas *capabilities* é uma nação que não usufrui de todo seu potencial. (Sen, 1999)

Há muito que ser feito até chegar a um patamar socialmente aceitável para que se pense desenvolvimento e se crie desenvolvimento. O mero conceito de crescimento torna-se

---

<sup>3</sup> A MP 561, publicada no dia 8 de março de 2012, Dia Internacional da Mulher, acrescentou à Lei o art. 35-A, com o seguinte teor: "Nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido no âmbito do PMCMV, na constância do casamento ou da união estável, com subvenções oriundas de recursos do Orçamento-Geral da União, do FAR e do FDS, será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS". Brasil, 2009

fundamental para o pensamento desenvolvimentista. É dever dos cidadãos, antes mesmo de seu direito, de exigir de seus governantes o acesso aos mais básicos de seus direitos.

A moradia é mais que um conceito arquitetônico, trata-se da incorporação das liberdades individuais. Primário à dignidade dos cidadãos, o direito de ter residência; qualitativamente é transposto no restante da vida de cada cidadão o quanto de bem-estar é alcançado por algo que pode ser visto como muito simples e, assim, passa despercebido à maioria. O direito de ter um teto sobre sua cabeça, de não ficar exposto aos elementos, de não incorrer em problemas de saúde, mais que tudo isto: um verdadeiro lar. Prover a família não somente de alimentos, educação e saúde, mas esperanças e sonhos. O povo pode ter dignidade, porque pode ter um lar para seus filhos, um endereço para receber correspondências, um porto seguro. Resultado de um indivíduo digno, com um teto para morar é mostrado nos índices de produtividades nas fábricas onde esses trabalham; nos serviços públicos tanto quanto privados. A felicidade atrelada à moradia própria e de qualidade é por si só um índice de desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade

Já tendo sido analisado o problema do déficit habitacional no país como um processo histórico a nível mundial que não tem um início instantâneo e necessita de diversas variáveis confluindo a seu favor, torna-se relevante pormenorizar os diferentes contextos através do tempo que foram o retrato do país, especificamente, a fim de aclamar o desenvolvimento da habitação popular, digna e de qualidade no Brasil. Por não haver esta nação, quando da Europa absolutista, tratar-se-á a partir dos primeiros relatos. Estes relatos começaram a surgir por fontes não tradicionais (Bonduki, 2008), mas somados mostram a realidade do país à época. O déficit habitacional brasileiro, como gargalo desenvolvimentista, começa na República Velha e é objeto de política pública apenas no século XX.

## **2. O HISTÓRICO DA HABITAÇÃO BRASILEIRA**

A primeira seção deste capítulo tem como objetivo mostrar as duas metodologias do déficit habitacional brasileiro, bem como demonstrar que diferentes métodos de cálculo geram resultados significativamente diferentes.

A seção 2.2 trata da origem da problemática quando da República Velha no fim do século XIX. Na seção 2.3, a década de 1940; políticas públicas da Era Vargas voltadas ao combate do déficit habitacional incluindo a análise da Lei do Inquilinato. A seção 2.4 abrange o processo de criação e elaboração; fundamentado e ajustado do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) e também do Banco Nacional da Habitação até o ponto de sua extinção no governo José Sarney em 1986.

Os planos de políticas públicas voltados à habitação social no país nos seguintes governos democráticos serão tratados nas seções seguintes deste capítulo.

### **2.1 HABITAÇÕES NA REPÚBLICA VELHA – A ORIGEM DO PROBLEMA DE MORADIA NO BRASIL**

Mesmo havendo, por muito tempo, habitações precárias no Brasil seus registros só existem a fim de relatar os problemas a elas associados. Há relatos da década de 1880, em São Paulo, quando começaram a florescer as atividades urbanas associadas ao complexo cafeeiro (Cano, 1979) e ocorre uma larga expansão de mercado de trabalho, logo houve um ajuntamento de trabalhadores que não contam com alojamentos de qualidade, constituindo, então, ameaça à saúde pública, bem como transtornos à comedia comunidade da capital à

época.

Os dados demográficos apontam a explosão (Rolnick, 1981) de São Paulo – objeto de análise de precariedade habitacional mais antigo na história brasileira, entre 1886 e 1900, combinados, também, a outros indicadores que, nesta época, estruturou-se um dinâmico mercado de trabalho na produção de café, com a adoção de mão-de-obra assalariada ao longo dos anos 1880 contando com cerca de 900 mil estrangeiros ao final da década (Cano, 1979).

Em 1886 instalou-se a Hospedaria dos Imigrantes que tão logo se transformou em polo distribuidor de trabalhadores para o Estado; os fazendeiros ricos construía cada vez mais residências na cidade, criando-se o primeiro loteamento de elite, Campos Elísios, e, de modo geral, a difusão das relações capitalistas acelerou o crescimento do mercado de consumo. (Bonduki, 2008)

A maior possibilidade de ascensão aos trabalhadores da produção cafeeira dava-se na cidade, logo se dá a necessidade de estadia no perímetro urbano pelo trabalhador e, então, os primeiros registros de precariedade de habitação no território nacional combinado as primeiras políticas públicas geradas para a solução deste problema.

Embora a documentação divulgada sobre o período tratar-se, basicamente, das construções da elite cafeeira, os seus empenhos de construir uma cidade “moderna”, de aparência europeia, a fase conhecida como “segunda fundação” (Paula, 1954) que abrange o último quarto do século XIX é comentada por dezenas de autores e viajantes. Tratando dos mais diversos e pitorescos aspectos urbanos desde a inclinação de ruas até as instituições públicas e privadas, indústria, comércio e o que mais pudesse engastar a cidade de São Paulo.

Não fosse as habitações populares representar perigo para as condições sanitárias da cidade como um todo, afetando a vida europeia da elite negativamente, nada se saberia sobre elas, pois as únicas informações sobre as mesmas chegaram através de técnicos que se preocupavam com a saúde pública. A partir, também, da imprensa operária que se estruturaria a partir de 1900 tomava-se outra fonte de informações com relatos de sanitaristas que expressavam uma visão elitista, viciada pelas concepções higienísticas e preconceituosas em relação aos trabalhadores (Bonduki, 2004).

As primeiras favelas no Brasil surgiram nesta época do Império, dadas aos pés dos morros fluminenses, erguiam-se construções assimétricas e rudimentares, na capital federal, para abrigar aqueles que eram pivôs na formação do déficit habitacional como hoje se conhece.

De um lado a mão de obra para a produção cafeeira de São Paulo, do outro lado os imigrantes portugueses que ainda almejavam o Rio de Janeiro como seus portos seguros com constante oferta de trabalho (até mesmo em outras cidades maiores que cumpriam seu papel no aumento político e geográfico de seus limites territoriais, ainda expandindo suas atuações até à pobre periferia) constituíam um problema para a habitação brasileira. Em que pese não realizado até meados do século seguinte, medidas mais focadas e políticas de combate à marginalização da mão-de-obra ainda que aviesadas começaram a ser promovidas pelo Estado.

O desenvolvimento socioeconômico do país passa, fortemente, através dessa falha estrutural secular. Apesar de diversos esforços, a fim de conter ou mitigar tal situação, como bastantes dos planos que serão abrangidos neste trabalho, que foram, até então, infrutíferos. Conjunturas econômicas, sociais e culturais que permeiam esta construção inacabada que é essa nação, imprimiram um modelo de combate ao déficit habitacional fadado ao fracasso.

## 2.2 O PROBLEMA DE MORADIA NA ERA VARGAS E A PRIMEIRA CRISE HABITACIONAL

A década de 1930 do primeiro governo Vargas foi fundamental para o entendimento que se possa obter acerca da habitação no Brasil até os dias de hoje. Ao mesmo tempo em que a economia brasileira caminhava para o caminho da industrialização cada vez mais forte e crescente; as grandes cidades acompanhando a marcha viam-se em processo de transformação, a fim de acomodar as novas situações de seu cotidiano: avenidas alargadas, casas dando espaço a edificações comerciais, de cada vez maior porte. O crescimento econômico focado pelas políticas industrial-desenvolvimentistas dava margem à maior crise habitacional brasileira. Abrigando os novos operários, uma força de trabalho totalmente nova e desprovida, migrante e marginalizada fizera os governos de todas as esferas fazerem vistas grossas à marginalização habitacional e periférica que se dava sobre forma de favelas e construções ilegais. (Bonduki, 2008)

Quando da década de 1930, do início do governo de Getúlio Vargas e do processo de Substituição de Importações (teoria dos Choques Adversos da Comissão Econômica para Estudos da América Latina e Caribe - Cepal) o Estado ganha um novo papel na economia e na relação *capital/trabalho*, surgindo, assim, uma nova e importante classe social: as massas

populares urbanas. Como para essa classe a questão da habitação era de extrema importância, a intervenção governamental se tornou essencial neste setor.

Proporcionar meios para que o povo habite de forma decente e agradável ou pelo menos humana é um dos problemas de governo. Se é fora de dúvida que a principal obrigação de um governo é cuidar do bem-estar público, não há como negar sua responsabilidade pelas condições calamitosas em que habita a imensa maioria da população do Brasil. O que resta apurar é qual dos três poderes- o municipal, o estadual ou o federal- é que deve assumir a responsabilidade pela solução do problema [...]. Ora diante da premência de uma solução é necessário que se firme definitivamente o seguinte: o problema da habitação deve ser resolvido pelo governo. [...] É claro que dentro do regime de liberalismo econômico em que vivemos até há alguns anos atrás , o Estado não devia nem podia intervir na solução do problema. Dentro do 'laissez- faire cada um se arrumasse como pudesse. Isto porém é coisa que passou, absolutamente não se compreende nesta época, em que o socialismo ganha terreno dia a dia , que se abandone á sua própria sorte quase a população interna de um país como se faz no Brasil. (Jornal Hoje, 18/10/1945, apud Bonduki, 1999, p.79).

Um aspecto importante que se pode notar na sociedade brasileira ao decorrer da década de 30 e nas décadas que a sucederam é a mudança da estrutura das cidades brasileira, a população brasileira cresce de forma rápida passando de 41 milhões em 1940 para 70 milhões de habitantes em 1960, o crescimento da população urbana passa de 11,3% em 1920 para 31,2% em 1940, conforme Bonduki (1999).

### **2.2.1 Fundação Casa Popular (FCP)**

Foi criada em 1946 a Fundação Casa Popular, principalmente, objetivando saciar as necessidades habitacionais da parcela da população que não tinha acesso aos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) Tinha como missão proporcionar aos brasileiros ou estrangeiros (com mais de dez anos de residência no país ou, também, com filhos de nacionalidade brasileira) tanto a aquisição, como a construção de moradia própria fosse à zona rural ou urbana. Era subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e atingiria seu objetivo utilizando-se do financiamento da construção ou aquisição de

residências populares; financiamento para as prefeituras para a “construção de residências ou em serviços de melhoramentos urbanos ligados à habitação popular; financiamento de indústrias de matérias primas e de construção”. A FCP também deveria atuar enquanto construtora, no tocante à: planejamento e execução das obras residenciais; empreitada de obras ou frações destas; delegação da construção às prefeituras ou instituições assistenciais fiscalização e assistência de execução de obras. (Bonduki, 1998)

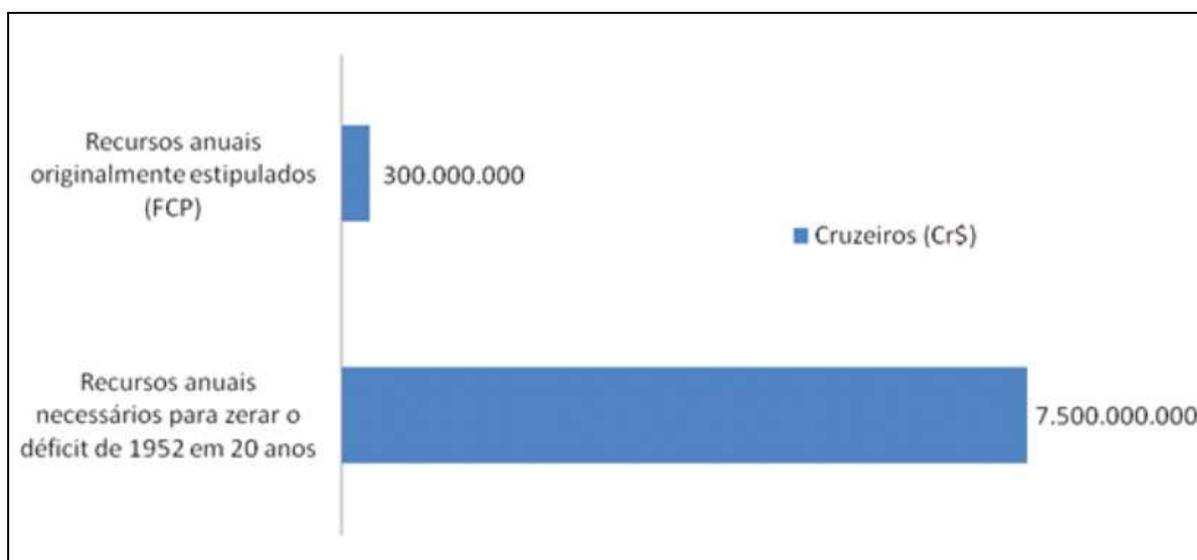
Os recursos da fundação eram vinculados ao orçamento da união, tornando o montante de recursos disponíveis bastante baixos. A princípio, o decreto que criou a FCP previa que houvesse o repasse de 1% por parte dos estados sobre as transações imobiliárias, contudo interesses políticos locais impediram que este repasse se efetivasse, outro motivo foi a proibição por parte dos IAPs que a fundação utilizasse seus recursos. Em que pese o objetivo fosse a promoção de atendimento do grande número de indivíduos e fomentar o financiamento das habitações para pessoas com rendimentos tão baixos, o Estado brasileiro, com a criação da FCP, encontrou-se em uma situação, financeiramente, muito delicada. E fora exatamente diante de tão mal dimensionada concepção que o projeto não encontrara bases de sustentação, o que corroborou seu fracasso e sua extinção em 1964. A FCP nada mais era senão uma ação pontual. Não se dava como um ato sustentável e que promovesse a criação, construção e moradia, em longo prazo. Em seus quase 20 anos de existência, proporcionou pouco mais de 17 mil unidades, assim contribuindo fracamente para o combate ao déficit habitacional. (Bonduki, 2008)

Segundo Bonduki (1999), a Casa Popular tinha objetivos muito amplos, no entanto sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com outros órgãos e principalmente a ausência de ação coordenada para enfrentar o problema habitacional mostram que as intervenções dos governos da época estiveram muito distantes de construir uma política habitacional eficiente.

Embora a Fundação da Casa Popular tenha fracassado, foi o primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à construção de moradia para a população de baixa renda e demonstrou que era necessária a intervenção do estado na questão habitacional.

Contudo, como mostra o gráfico 3, os recursos anuais estipulados para a FCP, no ano de 1952, eram 25 vezes menor que os necessários para zerar o déficit habitacional observado no mesmo ano em 20 anos. Trata-se de mais uma ação pontual para a resolução do problema habitacional e não de uma medida sustentável.

GRÁFICO 3 – Dotação orçamentária FCP X Recursos necessários para o déficit de 1952



Fonte: GAWRYSZEWSKI, 1996

### 2.2.2 Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs)

Os Institutos de Aposentadoria e pensão foram criados para cada categoria profissional em 1930, mas apenas em 1937, a partir do decreto nº 1,749 as IAP começaram atuação no campo residencial. Estava o instituto autorizado com o decreto a promover a criação de carreiras prediais, com limite estipulado de até a metade de suas reservas visando o financiamento das construções. Também eram estabelecidas no decreto as condições de financiamento, tendo a taxa de juros reduzida de 8% para 6%, bem como a ampliação para o prazo de pagamento se estendendo de 10, para então, 25 anos, ainda a elevação do limite para financiamento. Vinham dos cofres do Instituto de Aposentadoria e Previdência (IAP) os recursos para fim de financiamento, os quais não tinham destinação imediata e provinham do depósito compulsório de empresas e trabalhadores para o pagamento futuro de aposentadoria e pensões.

Segundo Bonduki (1999), havia três planos distintos que baseavam as operações imobiliárias dos IAPs:

- Plano A: locação ou venda de imóveis em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com objetivo de proporcionar moradias dignas aos associados, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido.
- Plano B: financiamento aos associados para aquisição de moradia ou construção em terreno próprio.
- Plano C: empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente para obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas.

A implementação das construções dos IAPs dá-se com um caráter qualitativo, visto que as construções dos conjuntos habitacionais indicavam uma arquitetura moderna, em localizações urbanizadas, de dimensões compatíveis com as necessidades de uma família trabalhadora.

A padronização das unidades, até mesmo já mobiliadas, é descrita por Carpintéro de um conjunto de 80 casas construídas na cidade do Rio de Janeiro pelos IAPs:

Uma mesa, seis cadeiras e Buffet, para sala de jantar; cama, mesinha de cabeceira, duas cadeiras, um camiseiro e um guarda-roupa de duas portas com espelho, para o quarto do casal; duas camas, mesinha de cabeceira, cadeira e guarda roupa com uma porta e espelho para o quarto de solteiro. Os banheiros serão dotados de um armário embutido. A cozinha terá prateleira e um filtro. Os móveis foram construídos com peroba rosa e canela, com as esquadrias internas de cedro [...] (Carpintéro apud Rifrano, 2006, p.30).

Como o Brasil sofria com alta inflação e existia a lei do inquilino que impedia o aumento dos aluguéis, o valor obtido com os aluguéis se tornou insignificante. As prestações, que eram fixas, pagas pelo financiamento da casa própria, pelo Plano B, com o tempo também se tornaram irrisórias. Com isso as reservas do instituto foram sendo dilapidadas. Assim passou a ser um privilégio, concedido por uma política clientelista desenvolvida pelo Ministério do trabalho, conseguir um financiamento ou uma unidade habitacional através dos IAP.

Com a baixa rentabilidade dos planos A e B os investimentos nestes planos foram diminuindo gradualmente, pois mantê-los seria uma ameaça às reservas destinadas às futuras aposentadorias Assim os IAP optaram por investir, quase que exclusivamente, no Plano C,

que a rentabilidade estava garantida por financiar habitação para a população de renda média.

A tabela 2 mostra a produção ou financiamento realizados pelo estado através dos IAP (não incluindo o Plano C) e da FCP.

TABELA 2 – Produção habitacional pública federal IAP (Planos A e B) e FCP (1937-964).

Órgão	Plano A	Plano B	Subtotal
IAB (Bancário)	5.511	12.347	17.858
IAPC (comerciários)	11.760	16.219	27.979
IAPETC (Condutores de veículos e empregados de petróleo)	3.339	2.917	6.256
IAPFESP (Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos)	742	25.053	25.795
IAPI (Industriários)	19.194	17.219	36.413
IAPM (Marítimos)	882	2.451	3.333
IPASE (Servidores dos Estados)	6.361	-	6.361
Subtotal			
IAPs	47.789	76.206	
FCP			18.132
<b>Total</b>			<b>142.127</b>

Fonte: Bonduki 1999.

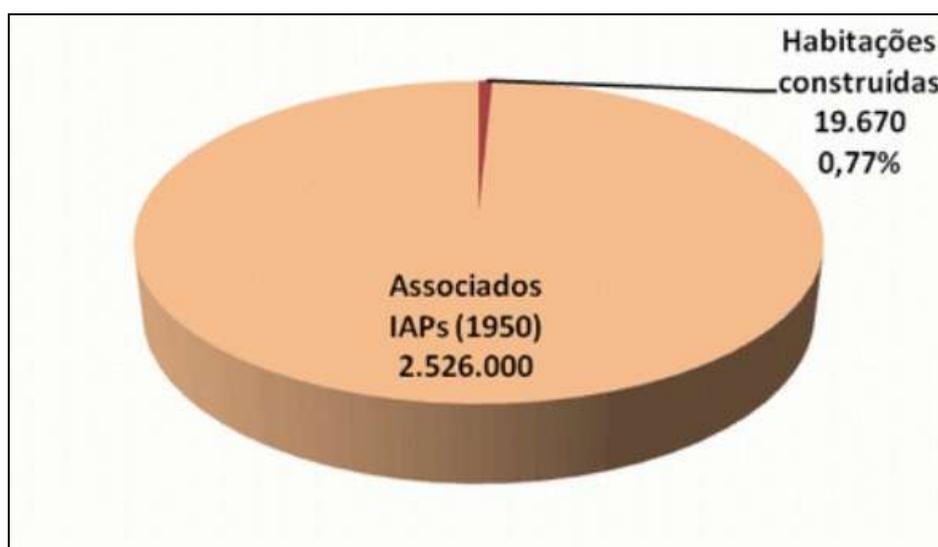
Notas: (1) Os dados constantes entre parênteses na coluna órgão se referem às categorias pertencentes aos institutos.

(2) -. Não houve produção habitacional.

Com o plano B, financiando os associados para aquisição de moradia ou construção em terreno próprio, os mais beneficiados foram os Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, ao passo que com o plano A, que referia a locação ou venda de imóveis em conjuntos residenciais, essa classe foi a menos beneficiada. Mesmo assim a classe que mais totalizou financiamentos entre os três planos foi a dos Industriários.

Com o decorrer do tempo, as reservas previdenciárias foram declinando progressivamente, deixando de ser uma alternativa para o financiamento habitacional. Os institutos precisavam preservar seus patrimônios, privados da contribuição do estado, que nunca integralizou a parte da receita que lhes cabia. Não podemos deixar de mencionar que para época, onde não existia até então nenhuma preocupação com a habitação por parte do estado, os IAP apresentaram significativos resultados quantitativos e qualitativos, embora não tenham conseguido reduzir de forma contundente o déficit habitacional brasileiro.

GRÁFICO 4 – IAPs – Habitações construídas até 1950 X Associados 1950



Fonte: GAWRYSZEWSKI, 1996

O gráfico 4 mostra que apenas 0,77% era o percentual observado entre os associados dos IAPs e as habitações construídas a partir do fundo em 1950. Menos de 1% dos associados contava com habitação construída, mais um exemplo de uma ação pontual do governo, com uma boa interpretação do problema, mas com um fundamental problema de execução por parte do Estado. Os IAPs eram mais uma forma de política pública fracassada por tratar-se de uma ação em casos pontuais e não de um modelo sustentável que perdurasse com o tempo.

### 2.2.3 A Lei do Inquilinato

O primeiro decreto-lei do inquilinato, criado em 1942, determinava o congelamento dos valores dos aluguéis e regulamentava a relação entre proprietários e inquilinos. Tal lei afetou em larga escala a produção, distribuição, bem como consumo de moradias populares.

Fora tirado o direito absoluto que os proprietários tinham sobre sua propriedade. Como justificativa afirmara que a habitação tratava-se de uma mercadoria especial onde o interesse social ultrapassava os limites dos mecanismos de mercado.

Segundo Bonduki (1999), com a lei do inquilinato o governo tinha dois solenes objetivos: a articulação de uma política econômica que saciasse a necessidade habitacional da população e, como objetivo do Estado Populista, ampliar sua base de apoio do poder. No início da década de 1940, 75% da população morava em imóveis alugados. O aluguel representava uma parcela fixa de grande peso para a população brasileira; o custo de vida e a inflação subiram exageradamente desde 1938. O governo defendia a lei do inquilinato, afirmava que havia um aumento abusivo nos preços dos aluguéis que deveria ser, não somente objeto de cuidado, mas também um processo corrosivo dentro da sociedade brasileira que atingiria, inexoravelmente, todos os cidadãos direta ou indiretamente. Contudo, nos anos anteriores à lei, o aumento no custo habitacional havia sido menor do que vários itens essenciais à população; pode-se analisar o custo da alimentação para as famílias. Este aumentara 46,4% entre 1939 e 1944, enquanto o custo com habitação aumentara no mesmo período 3,6%. O governo atribuía à habitação um peso nominal muito maior no encarecimento de seu custo de vida do que nela podia ser realmente observado.

Ao analisar a política desenvolvimentista realizada por Getúlio Vargas encontramos um novo significado para o congelamento dos aluguéis que se estendeu de 1942 até 1964. Neste período, o governo implantara o processo de substituição de importações. Como não havia recursos internos acumulados, concomitante à falta de disponibilidade de capitais externos, o governo adotou medidas que tivessem como objetivo realocar recursos de outros setores internos para o setor industrial. A lei do inquilinato fez parte dessas medidas. Com o congelamento e a crescente inflação, o sistema de aluguéis não se mostrou mais lucrativo, assim os proprietários dos imóveis se viram obrigados a vendê-los para obter lucro, estimulando a realocação dos recursos na indústria. Além disso, a estagnação dos aluguéis representou uma diminuição no custo da mão de obra sem diminuir as condições de vida dos trabalhadores.

O congelamento dos aluguéis também se situa entre as medidas que visam reduzir o custo de reprodução da força de trabalho para elevar o patamar de acumulação da empresa capitalista sem rebaixar acentuadamente as condições de vida dos trabalhadores, uma das estratégias utilizadas para intensificar o processo de crescimento industrial, salvaguardando o pacto de classes. Neste sentido, a lei do

inquilinato servia excepcionalmente ao modelo de desenvolvimento econômico que se impulsionava, seja por canalizar recursos ao setor industrial, seja por contribuir para a redução do valor da força de trabalho e dos salários (Bonduki, 1999, p.236).

## 2.3 A HABITAÇÃO SOCIAL NO REGIME MILITAR

Com a continuidade observada nos governos durante o período do regime militar brasileiro, pôde-se haver medidas que não desapareciam a cada mandato. Mais do que pode-se observar nos primeiros governos democráticos após esta época. Ao contrário do observado a partir do governo Fernando Collor de Melo, os governos do período militar no país, davam continuidade as medidas tomadas, mesmo que essas fossem de cunho pontual, sem que se buscasse a sustentabilidade das políticas públicas de combate ao déficit habitacional. (Bonduki, 1999)

A criação e gerência de órgãos que viabilizassem tal combate ocorreram, primeiramente, neste período. O traçado da habitação popular no Brasil é resultado das ações tomadas a partir destes governos; modelos que influenciaram os próximos como a serem ou não seguidos.

### 2.3.1 O Sistema Financeiro de Habitação (SFH)

O Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH) foram criados em 1964 após o golpe Militar como resposta à crise de moradia originada pela aceleração da urbanização. Tinham dois objetivos principais: o primeiro era consolidar uma política de financiamento capaz de estruturar o setor de construção civil habitacional e o segundo era aumentar o apoio da massa popular aos militares. Segundo Botega (2008) o BNH contou inicialmente com um montante de 1 bilhão de cruzeiros e mais um crescimento garantido pela arrecadação compulsória de 1% da folha de salários sujeitos à Consolidação das Leis Trabalhistas.

A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de

guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente (Bonduki, 2008, p.73).

Em 1967 aumentaram os recursos destinados ao Sistema Brasileiro de Habitação graças à criação em 13/09/1966, pela Lei 5.107, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O FGTS foi criado devido aos problemas das relações trabalhistas, antes da sua criação prevalecia no Brasil o regime de estabilidade decenal, onde após dez anos de serviço no mesmo estabelecimento, o empregado não podia ser demitido, exceto com seu consentimento, ou se a empresa encerrasse as suas atividades, ou, ainda, se ele cometesse uma falta grave. Nos dois primeiros casos, cabia ao empregador pagar uma indenização, no valor de 2 salários mínimos por ano trabalhado, ao funcionário. No entanto, não havia garantias de que essa indenização seria paga, o que acarretava inúmeras disputas resolvidas na Justiça do trabalho.

Além disso, para evitar o pagamento da indenização os empregadores dificilmente promoviam seus funcionários e os dispensavam sem contemplação às vésperas de completarem dez anos de trabalho. Estas atitudes faziam com que o regime de estabilidade existisse apenas no papel. Neste contexto tornou-se indispensável à criação de um fundo de proteção financeira para determinados casos de perda de emprego. Assim, os recursos do FGTS vieram se somar aos recursos advindos da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Desta forma, o BNH se tornou o segundo maior banco do Brasil atrás apenas do Banco do Brasil e a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação.

Conforme Bonduki (2008) os resultados produzidos pelo SFH, nos 22 anos de existência do BNH, foram muito expressivos. Neste período foi financiada a construção de 4,3 milhões de novas unidades, 2,4 milhões com recursos do FGTS para população de baixa renda e 1,9 milhões com recursos do SBPE para a população de classe média. Se considerar até o ano 2000, pois o SFH continuou existindo após a extinção do BNH, temos 6,5 milhões de unidades financiadas. Além disso, o SFH foi fundamental para o saneamento básico. O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) foi decisivo na expansão das redes de água e esgoto em 2000 mais de 90% da população urbana estava abastecida por rede de água.

A produção habitacional do SFH não foi suficiente para atender as necessidades habitacionais da população, devido ao ritmo de urbanização acelerado. Segundo Bonduki (2008) o número de habitantes vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de

11 milhões em 1950 para 125 milhões em 2000. Diante dos recursos do BNH, que em 1974 possuía um ativo superior a 30 bilhões de cruzeiros, poderíamos afirmar que o Banco poderia combater o déficit habitacional brasileiro. No entanto no relatório anual da instituição, de 1971, feito por Bolaffi e citado por Botega, que segue abaixo, já era possível notar que a realidade era diferente.

Segundo o relatório anual do BNH de 1971 'os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender a 24 por cento da demanda populacional'(urbana). Isto significa que, seis anos após a criação do BNH, toda a sua contribuição para atender ou diminuir o déficit que ele se propôs eliminar constituiu em que esse mesmo déficit aumentasse em 76 por cento. De acordo com as previsões do BNH, em 1971 o atendimento percentual teria sido de 25,3 por cento e, embora deva aumentar ligeiramente em cada ano até 1980, o déficit deverá exceder 37,8 por cento do incremento da necessidade (Bolaffi apud Botega, 2008, p.6).

Um dos grandes erros apontado por Bonduki (2008) foi o SFH destinar recursos apenas para produção da casa própria construída pelo sistema formal da construção civil, sem apoiar processos alternativos. Assim aumentou a urbanização informal, como favelas, vilas, etc. O BNH beneficiou o setor da construção civil, no entanto o sistema exclui a maioria da população de mais baixa renda, pois não havia subsídios e contava apenas com os critérios de financiamento bancário.

(...) é elucidativo mostrar que 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo, que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários (Kowarick apud Botega, 2008, p.8).

As unidades habitacionais produzidas pelo BNH para população de baixa renda deixavam muito a desejar, principalmente no que tange a qualidade de vida. A produção se resumiu a grandes conjuntos nas periferias das cidades. A política urbana não chegava a estes

conjuntos, assim a população não tinha serviços essenciais como transporte público. Não havia preocupação com as diferenças regionais existentes, não levando em conta aspectos culturais, ambientais. Com a crise do início da década de 80, causada pelo esgotamento do modelo econômico implementado pelo regime militar, devido ao aumento inflação (segundo Botega 100% ao ano em 1981 e chegando a 1770% ao ano em 1989), desemprego e queda dos níveis de salários, o SFH foi diretamente afetado. Diminuiu-se a capacidade do SFH de investimento, pois os saldos do FGTS e da poupança foram afetados e aumentou significativamente a inadimplência, conforme tabela 3. A falta de pagamento por parte dos mutuários deveu-se a discrepância entre o aumento das prestações e os salários.

TABELA 3 – Evolução da Taxa de Inadimplentes do SFH no período 1980/1984 (Em porcentagem dos financiamentos).

Ano	Até 3 prestações em atraso	Mais de 3 prestações em atraso	Total
1980	21.8	4.3	26.1
1981	24.1	3.7	27.8
1982	28.7	4.8	33.5
1983	34.1	12.3	46.4
1984	31.5	23.1	54.6

Fonte: Santos (1999) apud Botega (2008)

No período o Brasil vivenciava um período de luta contra a ditadura. Essa conjuntura aumentou as críticas ao BNH, que estava diretamente associado ao regime autoritário. Para reduzir as críticas foi adotada uma redução drástica do valor das prestações, o que ocasionou um rombo no sistema financeiro e sem diminuir as críticas. Pode-se notar na tabela 3 a expressiva queda dos financiamentos tanto com recursos do FGTS como do SBPE a partir de 1983, bem como o aumento percentualmente de prestações em atraso.

Em 1985, com o fim da ditadura militar, verificou-se uma reestruturação no SFH e no BNH, com uma nova política habitacional para o país. O governo José Sarney fez a última tentativa de segurar o sistema, a qual se baseava em elevados subsídios para os mutuários do sistema, porém não obteve sucesso. Em 21 de novembro de 1986 através do Decreto nº 2 291 foi extinto o Banco Nacional de Habitação, que acaba sendo incorporado pela Caixa Econômica Federal.

## 2.4 O PERÍODO PÓS - BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (BNH): DE FERNANDO COLLOR DE MELO A FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Com a extinção do BNH, a Caixa passou a atuar como agente operador do FGTS e órgão gerenciador do SFH, cabendo ao Banco Central do Brasil o papel de regulamentar as aplicações dos depósitos de Poupança, bem como de fiscalizar o SFH. O conselho monetário nacional tornou-se, então, de modo definitivo um instrumento de política monetária, fazendo, assim, um controle rígido do crédito dificultando a produção habitacional. A incorporação do BNH pela Caixa trouxe-lhe novos desafios. A Caixa passou a agregar ao seu papel de Agente Financeiro da Habitação o papel de Agente Operador dos Fundos que financiavam a Habitação, mantendo a segregação necessária desses dois papéis. A experiência que a Caixa já dispunha era a de Agente Financeiro, atuando tanto com recursos próprios como com recursos dos diversos fundos geridos pelo BNH.

Setor habitacional brasileiro se via em uma situação complicada. Por um lado tinha-se o enxugamento dos financiamentos, com o intuito de recompor o SFH do rombo provocado pelas reduções das prestações na ditadura militar. Por outro lado a precariedade da situação de moradia da população intensificava-se devido ao aumento da pobreza nos anos 80 e 90. Nessa situação, conforme Bonduki (2008) era necessária uma intervenção governamental com recursos de outras origens e a parceria da sociedade. Como resposta, vários municípios, estados e a própria união lançaram programas habitacionais financiados com fontes alternativas: uma das práticas comuns foram os mutirões da população. Nesse período de transição as demandas por habitação, que eram um problema do país, passam a ser tratadas de forma fragmentada pelos estados e municípios.

Nesta fase, surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e auto gerenciários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana. Esta postura diferenciava-se claramente do modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais (Bonduki, 2008, p.77).

#### **2.4.1 A Política Habitacional nos Governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco**

Com o início do governo Collor, em 1990, e a extinção do Ministério do Interior, os principais programas habitacionais passaram para o controle do Ministério da Ação Social. Conforme Botelho (2007), as mudanças no SFH, durante o governo Collor não foram eficazes, tendo piorado a situação da população de baixa e média renda. O principal programa foi o Plano de Ação Imediata para Habitação- PAIH, que era um plano de cunho social cujos financiamentos estavam centralizados na Caixa.

O PAIH segundo Botega (2008), previa a construção emergencial de cerca de 245 mil casas em 180 dias através de contratação de empreiteiras privadas, mostrando uma inclinação do governo à privatização do setor. O prazo do projeto aumentou para 198 meses, o custo médio foi superior ao esperado, a meta passou para 210 mil casas e o plano não conseguiu os recursos necessários. Este Plano chegou a produzir um número de unidades significativo, porém em condições inaceitáveis. As unidades eram de baixíssimo valor, porém não apresentavam condições de saneamento e infraestrutura urbana, os quais eram responsabilidade das prefeituras. Como resultados, temos inúmeros imóveis produzidos sem valor de comercialização ou até mesmo abandonados.

Outro fato ocorrido no governo Collor foi o comprometimento dos orçamentos do FGTS, devido à grande utilização, inviabilizando a conclusão de muitos empreendimentos e a elaboração de novos programas. Segundo Botega (2008), nesse período, 55,2% das famílias brasileiras que sofriam com o déficit habitacional recebiam até dois salários mínimos.

Após o impeachment do Collor, assumiu a presidência da república Itamar Franco. Conforme Botelho (2007), nesse governo verificou-se um avanço no setor habitacional, pois ocorreu a instituição de financiamento direto à pessoa física e ao produtor, diminuindo a burocracia. Foi criado o Ministério do Bem estar Social – MBES, também foram criados os conselhos comunitários e foi exigida contrapartida financeira dos governos locais aos investimentos da união, com o propósito de melhorar o controle social e dar maior transparência a gestão administrativa dos recursos liberados.

Nesse período foram criados os programas de habitação popular que constituiriam a base dos programas do próximo presidente, Fernando Henrique Cardoso. Os programas foram Habitar- Brasil, desenvolvido para cidades grandes e médias, e o Morar- Município,

desenvolvido para cidades pequenas. Estes programas utilizaram recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Segundo Botelho, os dois programas juntos financiaram entre 1993 e 1994, cerca de 54 mil unidades para famílias que recebiam até 3 salários mínimos. Conforme política nacional de habitação (2004), os investimentos realizados pelos programas ficaram abaixo das expectativas devido ao contingenciamento dos recursos imposto pelo Plano Real.

#### **2.4.2 A Política Habitacional no Governo Fernando Henrique Cardoso**

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a presidência da república. Nesse mesmo ano, foram retomados os financiamentos de habitação com recursos do FGTS, depois de muitos anos de paralisação do financiamento. Nesse governo não foram mais utilizados programas habitacionais baseados em financiamento direto à produção, destinados à construção de grandes conjuntos habitacionais. Nesse governo também ocorreu a reforma do SFH: a política habitacional ficou subordinada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

Conforme Bonduki (2008) a maior parte dos financiamentos ocorridos neste período foram com a utilização dos recursos do FGTS. Dentre os programas criados pelo FHC, e que continuaram a existir até o primeiro ano do governo Lula, pode-se citar a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativo, voltadas à pessoa física, e o Pró – Moradia, que visava à urbanização de áreas precárias, voltado ao setor público. Este último foi interrompido em 1998, pois foi proibido o financiamento para o setor público. Para o setor privado pode-se citar o Programa o Apoio à Produção. Em 1999 foi criado o programa PAR: um programa de arrendamento que utilizava os recursos do FGTS e recursos de origem fiscal.

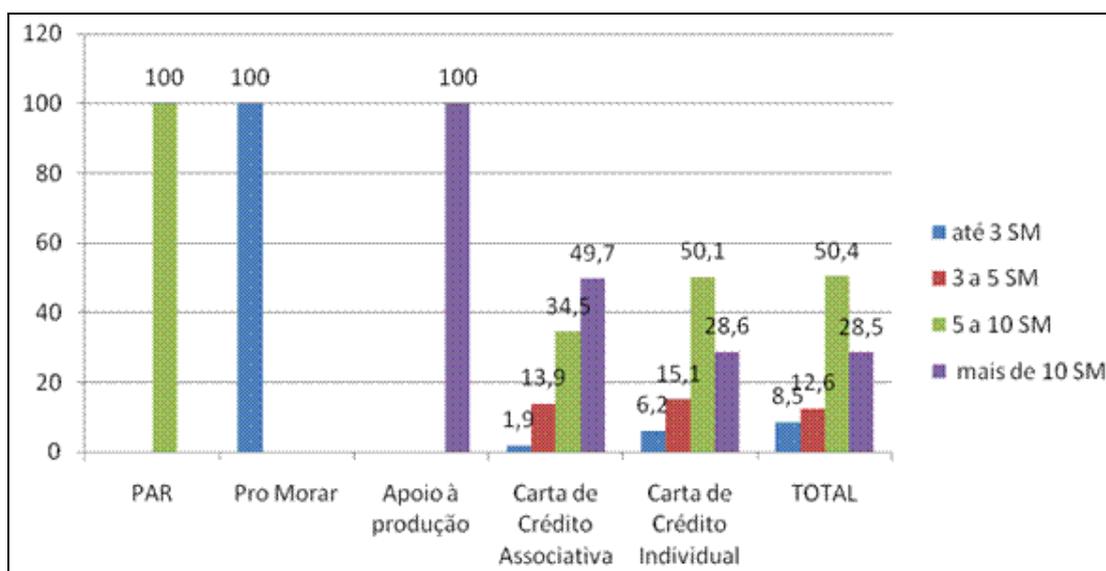
Embora houvesse tido mudanças significativas nesse governo, não se conseguiu criar uma política habitacional, gerando efeitos negativos do ponto de vista social econômico e urbano, conforme afirma Bonduki a seguir.

O financiamento para aquisição de imóvel usado, que absorveu 42% do total de recursos destinados à habitação (cerca de 9,3 bilhões), é um programa com escasso impacto, não gerando empregos e atividade econômica. O financiamento para material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que auto empreende a construção da casa própria e de gerar um atendimento massivo (567 mil beneficiados no período, a de maior

alcançe quantitativo), tende a estimular a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitem que as famílias beneficiadas alcancem condições adequadas de habitabilidade (Bonduki, 2008, p.79).

Essa instituição passou a ser o único agente financeiro a operar recursos destinados à habitação, sobretudo administrando o FGTS a fim de evitar rombos nos orçamentos. Passando a privilegiar créditos em condições de maior garantia, o que explica a preferência por imóveis usados.

GRÁFICO 5 – Contratações do FGTS. Programas por faixas de renda (em %) 1995/2003



Fonte: Bonduki, (2004)

O gráfico 5 mostra que o Pro Morar agia diretamente na classe com renda de até 3 salários mínimos, ao passo que o PAR atingia uma classe mais elevada, com renda entre 5 e 10 salários mínimos.

Diferentemente destes programas, as Carta de Crédito Associativa e Carta de Crédito Individual, alcançavam todas as classes, mas mais fortemente a classe com renda superior a 10 salários mínimos.

O Apoio à Produção, por ser um programa visado à pessoa jurídica, tinha sua totalidade na classe com renda superior a 10 salários mínimos.

### 3. O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (2007-2010)

### 3.1 O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi consolidado nos anos de 2007 a 2010, e foi responsável por elevar o padrão do crescimento brasileiro e de implantar o Desenvolvimento Sustentável, além de ter ajudado a superar a crise econômica que atingiu os países em 2008.

Trata-se de um programa de desenvolvimento, cujas medidas estão organizadas em cinco blocos: 1) investimento em Infraestrutura, 2) estímulo ao crédito e ao financiamento, 3) melhora do ambiente de investimento, 4) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e 5) medidas fiscais de longo prazo.

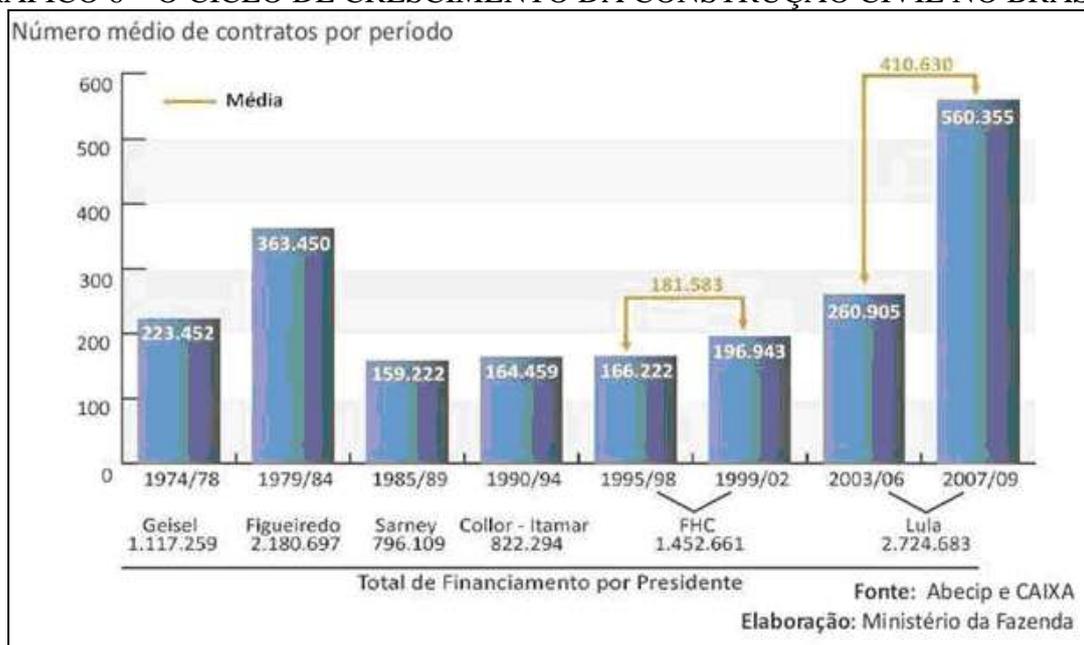
No âmbito do Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Habitação PLANHAB está pactuando com outras esferas do Governo e com a sociedade civil os instrumentos e as metas para reduzir o déficit habitacional e aprimorar a capacidade operacional não somente da esfera governamental, mas também do setor privado.

O PLANHAB foi contemplado, através do PAC, com um reforço significativo. Do orçamento do PAC de 503,9 bilhões, 170,8 bilhões estão sendo investidos na infraestrutura social e urbana, por meio de ações de saneamento básico, habitação, transportes urbanos, luz para todos e recursos hídricos.

Especificamente para o setor de habitação, no período de 2007 a 2010, são R\$ 106,3 bilhões, beneficiando 4 milhões de famílias. Ou seja, percebe-se que com recursos e programas, além de metas claramente definidas, ocorre um ganho de escala para melhoria da questão social, principalmente melhoria da infraestrutura urbana do Brasil.

Comparativamente aos governos que o antecederam, os ganhos sociais e econômicos alcançados pelo PAC são inegáveis, com destaque para o setor da construção civil, conforme se percebe na figura abaixo, divulgada pelo Ministério da Fazenda.

GRÁFICO 6 – O CICLO DE CRESCIMENTO DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO BRASIL



Fonte: Abecip e Caixa Econômica Federal

### 3.2 PAC – O eixo Minha Casa Minha Vida (MCMV)

Visando promover o acesso à moradia digna, esse eixo do PAC inclui três categorias: Minha Casa Minha Vida (MCMV), Urbanização de Assentamentos Precários e Financiamento Habitacional (SBPE).

O Programa Minha Casa Minha Vida, de 13 de abril de 2009, teve como objetivo a construção de um milhão de moradias no Brasil para famílias com renda de até 10 salários mínimos, com a finalidade de reduzir o déficit habitacional de nosso País. Atualmente, a meta é de 2 milhões de moradia. De acordo com a metodologia empregada pela Fundação João Pinheiro, o déficit em 2004 era de 7,2 milhões de moradias.

Na categoria Urbanização de Assentamentos Precários os objetivos são as obras de construção de moradias, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem, iluminação, obras viárias e construção de equipamentos sociais, como creches, escolas e praças.

Entre os anos de 2007-2009 foram contratados 3.465 empreendimentos, no valor de R\$18,9 bilhões, conforme Tabela 4.

QUADRO 1 – URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO PAC

			R\$ bilhões	
Seleções	Urbanização de assentamentos precários	Selecionado*	Contratado*	
2007-2009	RMs, capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes – OGU e Financiamento	15,3	15,3	
	FNHIS	3,6	3,6	
	<b>TOTAL PAC 1</b>	<b>18,9</b>	<b>18,9</b>	
2011-2014	Grupo 1	7,8	7,6	
	Grupo 2	0,4	0,4	
	Grupo 3	0,9	0,9	
	<b>TOTAL PAC 2</b>	<b>9,1</b>	<b>8,9</b>	

\*Valor inclui as unidades habitacionais do MCMV nos empreendimentos de urbanização, prevenção de risco e saneamento

Grupo 1 – RMs, capitais e municípios acima de 70 mil hab. no N, NE e CO e acima de 100 mil hab. no S e SE  
 Grupo 2 – Municípios entre 50 mil e 70 mil hab. no N, NE e CO e entre 50 mil e 100 mil hab. no S e SE  
 Grupo 3 – Municípios abaixo de 50 mil habitantes

Data de referência: 30/09/2012

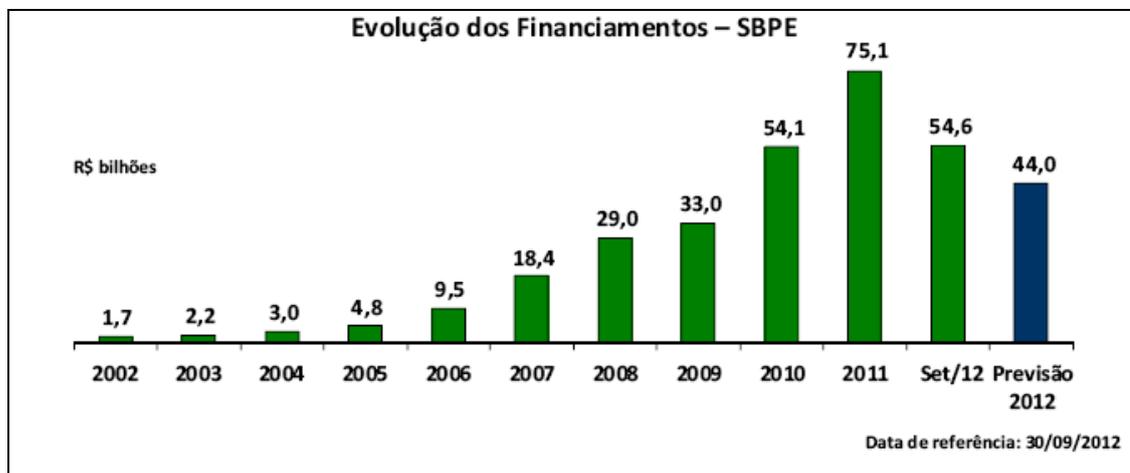
Fonte: 5º Balanço do PAC

Já com o Financiamento Habitacional (SBPE) as famílias podem adquirir, reformar ou construir suas moradias. Segundo dados do Ministério das Cidades publicados no 5º balanço do PAC, 581 mil famílias foram beneficiadas com aquisição, reforma ou construção de novas moradias na modalidade Financiamento Habitacional SBPE. A figura 3 mostra a evolução dos Financiamentos SBPE.

O gráfico 7 mostra, claramente, o sucesso crescente nos financiamentos SBPE até 2010, quando fora mudada a política de financiamentos, abrindo um novo eixo de crédito com a destituição da CEF como único agente financiador, bem como operacionalizador, quando da concepção do PAC 2.

Contudo, isto se dá após o período abrangido neste texto.

GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DOS FINANCIAMENTOS SBPE



Fonte: 5º Balanço do PAC

### 3.3 O PMCMV – Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)

O PMCMV – Recursos FAR<sup>4</sup> é um programa do Governo Federal, sob gestão do Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Consiste na aquisição de terreno e construção ou requalificação de imóveis contratados como empreendimentos habitacionais em regime condominial ou de loteamento, podendo ser apartamentos ou casas que após a conclusão são vendidos às famílias com renda familiar mensal de até R\$1.600,00.

Como abordado nas seções 1.5.1 do capítulo 1, o déficit habitacional brasileiro tornou-se um problema crônico nas grandes cidades e nas regiões metropolitanas de nosso País. Sendo assim, o volume do investimento brasileiro em habitação e infra-estrutura urbana vem aumentando desde o Governo Lula. Esses investimentos, através de um amplo pacto social, visam garantir a sua sustentabilidade no longo prazo.

<sup>4</sup> O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é operado pela Caixa Econômica Federal, conforme Lei 10.188/2001, que instituiu o Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

O Programa visa atender às necessidades das famílias que não conseguiram galgar novas faixas de renda e, também, procura otimizar a concessão de subsídios e expandir as linhas de financiamentos habitacionais disponíveis.

Conforme já mencionado, a meta inicial estabelecida para o PMCMV foi ousada: construir 1.000.000 de unidades habitacionais e para atender a demanda do PMCMV e cumprir as metas estabelecidas pelo Governo, os agentes econômicos voltados para a cadeia da construção civil, quais sejam, as construtoras e as instituições financeiras dentre outros melhoraram suas estruturas a fim de enfrentar o desafio proposto e intensificar a construção das unidades habitacionais.

Para a construção das unidades do MCMV são utilizados recursos do FAR, recursos transferidos do Orçamento Geral da União (OGU) conforme a estimativa do déficit habitacional urbano para as famílias com renda de até R\$1.600,00, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD, do IBGE, referente ao ano de 2008.

A distribuição do orçamento é feita nas 27 Unidades Federativas do Brasil. São selecionadas, preferencialmente, em cada unidade da federação os projetos com a maior contrapartida do setor público local.

As construtoras que executam as obras são contratadas pela CEF e são responsáveis pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. Até que sejam alienados, os imóveis contratados são de propriedade exclusiva do FAR.

Os municípios e o governo do Distrito Federal indicam as famílias a serem beneficiadas pelo Programa, que adquirem os imóveis de forma parcelada. Inicialmente, o valor do imóvel para as famílias com renda até R\$1.600,00 era de R\$65.000,00, porém em 2012 o valor foi aumentado para R\$76.000,00.

Nessa modalidade, o comprometimento da renda é de R\$25,00 mensais ou 105% da renda familiar bruta, o que for maior. Não existe limite de idade do beneficiário e o prazo de amortização é fixo de 120 meses, não havendo taxa de juros. Também não há cobrança de seguros de morte ou invalidez permanente e de danos físicos do imóvel. Os imóveis, nessa faixa de renda, possuem as seguintes especificações mínimas:

- a) Casas térreas: 02 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. A área útil mínima é de 32 m, não computada a área de serviço.
- b) Apartamentos: 02 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. A área útil mínima é de 37 m, não computada a área de serviço.

QUADRO 2 – Valores máximos de operações, por região, modalidade aquisição de terreno e construção.

UF	LOCALIDADE	VALORES DE OPERAÇÃO - RECURSOS FDS	
		APARTAMENTO	CASA
DF e SP	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo, municípios de Jundiaí/SP, São José dos Campos/SP, Jacareí/SP e DF	59.000,00	57.000,00
	Demais Municípios com mais de 50 mil hab	52.000,00	52.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		36.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		34.000,00
RJ	Capital e respectiva Região Metropolitana	57.000,00	55.000,00
	Demais Municípios com mais de 50 mil hab	50.000,00	50.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		36.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		34.000,00
MG	Capital e respectiva região Metropolitana	52.000,00	51.000,00
	Demais Municípios com mais de 50 mil hab	48.000,00	48.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		36.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		34.000,00
ES, GO, MS, MT e TO	Capital e respectiva Região Metropolitana	49.000,00	48.000,00
	Demais Municípios com mais de 50 mil hab	45.000,00	45.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		34.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		32.000,00
BA	Capital e respectiva Região Metropolitana	52.000,00	50.000,00
	Demais Municípios com mais de 50 mil hab	45.000,00	45.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		35.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		33.000,00
CE e PE	Capital e respectiva Região Metropolitana	51.000,00	49.000,00
	Demais Municípios com mais de 50 mil hab	44.000,00	44.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		35.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		33.000,00
AL, MA, PB, PI, RN e SE	Capital e respectiva Região Metropolitana	48.000,00	46.000,00
	Demais Municípios com mais de 50 mil hab	43.000,00	43.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		35.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		33.000,00
AC, AM, AP, PA, RO e RR	Capital e respectiva Região Metropolitana	51.000,00	48.000,00
	Demais Municípios com mais de 50 mil hab	46.000,00	46.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		36.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		34.000,00
PR, RS e SC	Capital e Respectiva região Metropolitana	51.000,00	50.000,00
	Demais Municípios com mais de 50 mil hab	47.000,00	47.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		36.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		34.000,00

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2009.

### 3.4 O PMCMV E A REDUÇÃO DA POBREZA

No Relatório “Economia Brasileira em perspectiva”, divulgado em 2011 pelo Ministério da Fazenda, foram apresentados os números que demonstram a redução da pobreza no ano de 2010.

Na última década o Governo estimulou os setores que geram emprego, como serviços, agricultura e construção civil. A taxa de desemprego atingiu seu menor patamar da série histórica e em todas as regiões do país houve aumento do emprego formal, principalmente nas indústrias de construção civil e de transformação.

Desse modo, a expansão da economia verificada em 2010 teve como base o PAC e o MCMV, programas que estão na base do desenvolvimento econômico do Brasil, o qual está fundamentado nos pilares da sustentabilidade, da responsabilidade e da inclusão social.

Nesse sentido, não somente o crescimento econômico observado no período, como também a geração de empregos e a inclusão dos programas sociais permitem a redução da pobreza, surgindo, assim, a chamada nova classe média nacional, conforme a figura apresentada a seguir<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Elaborada pelo Ministério das Cidades. Os dados estão em % e R\$, a preços de 2009.

FIGURA 1 - O PERFIL DAS CLASSES ECONÔMICAS

Perfil das classes econômicas					Definição de classes econômicas Rendimentos mensais (R\$ a preços de 2009)		
	Classe AB	Classe C	Classe D	Classe E		Inferior	Superior
Definição de classes econômicas (R\$ a preços de 2009)							
Limite inferior	4854	1126	541	0			
Limite superior	ou mais	4854	1126	541			
Dados gerais - 2009							
Massa de renda (%)	44,1	46,3	7,8	1,8			
População (milhões de indivíduos)	19,97	94,93	44,45	28,84			
Posição na ocupação - 2009							
Inativo	30,53	34,84	43,56	48,05	Classe E2	0	420
Empregado com carteira	21,11	22,96	11,77	4,31	Classe E1	420	705
Empregado sem carteira	4,85	6,75	6,68	4,47	Classe D2	705	802
Conta própria	11,89	11,85	11	11,05	Classe D1	802	1126
Empregador	9,81	2,14	0,55	0,55	Classe C2	1126	1888
Funcionário Público	16,84	7,09	3,19	1,61	Classe C1	1888	4854
Outros	4,97	14,37	23,25	29,96	Classe B2	4854	4902
Educação (%) - 1992 a 2009					Classe B1	4902	6329
Educação média (pop. com 25 anos ou mais)	12,00	7,18	5,46	4,98	Classe A2	6329	9366
Frequenta ou frequentou curso superior	47,67	10,47	2,07	2,44	Classe A1	9366	ou mais
Bens e serviços (%) - 1992 a 2009							
Casa própria financiada	7,74	4,97	2,98	1,69			
Mais de 3 banheiros	13,24	1,07	0,23	0,35			
Televisão	99,54	97,62	96	91,16			
Geladeira	99,69	97,49	92,5	79,82			
Máquina de lavar roupa	85,72	53,22	24,96	16,48			
Lixo coletado diariamente	91,85	87,46	76,97	64,2			
Rede de esgoto	72,02	57,78	40,45	30,65			
Computador com internet	75,82	33,9	9,69	6,73			
Celular	95,92	86,23	77,23	62,81			

Fonte: FGV

A consolidação do crescimento sustentável e inclusivo pode ser observada nos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD de 2009) e na diminuição da desigualdade de renda de acordo com a queda progressiva do coeficiente de Gini.

### 3.5 CRÍTICAS AO PMCMV

As críticas que se observam ao Programa Minha Casa Minha Vida são que o programa tornou-se um anabolizante da construção civil (Folha, 2011), levando incentivos ao setor que encontrava-se em situação precária. Em 2009, as duas maiores construtoras do país (Valor

Econômico, 2009) carregavam, também, as duas maiores dívidas. Esses incentivos as grandes empresas acabaram reduzindo a parcela de mercado para as pequenas e médias empresas do setor, que são a maioria e com maior nível de experiência, tendo suas operações por mais tempo que as novas e grandes construtoras. Em não participando dos incentivos promovidos pela União, ficaram com cada vez menos espaço no mercado da construção civil

Uma vez que as grandes empresas são fortalecidas com o aporte de capital estrangeiro, bem como participam dos movimentos especulativos mais recentes na bolsa de valores, isto propiciou uma maior abertura ao capital financeiro internacional. O discurso do governo a fim de explicar o porquê de ter preterido as médias e pequenas experientes empresas, em prol das grandes construtoras é que estas últimas dispõem de tecnologia mais avançadas indispensáveis para a redução de gastos o que por vez amplia o mercado, dando acesso à população mais desprovida ao mercado imobiliário formal.

O Programa Minha Casa é o retrato de seus autores: representantes de onze grandes empresas de construção e /ou incorporação em parceria com uma equipe do governo federal liderada pela ministra chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. O mercado fez a proposta de seus sonhos, e o governo pediu uma compensação: do 1 milhão de moradias, 400 mil são dirigidas à população com renda de zero a três salários mínimos ( Maricato,2009,p45).

Conforme Bonduki (2009), o programa aumentou as verbas para a habitação, mas há dúvidas em relação à chegada dos subsídios àqueles que mais precisam. A construção 1 milhão de unidades prova-se insuficiente, quando confrontada com um déficit de 7 milhões, que segundo previsões chegará a 27 milhões em 2023.

Segundo Bonduki (2009), o governo deveria ter escolhido fazer uso do Plano Nacional de Habitação em vez do Programa Minha Casa Minha Vida, pois o primeiro tem mais fluibilidade, adapta-se melhor as condições do mercado, não somente da construção civil, bem como não dependeria, segundo o autor, da falta de capacidade de articular políticas urbanas por parte do Ministério das Cidades.

O forte investimento pressiona o mercado de terras, pois pouquíssimos municípios desenvolveram políticas urbanas adequadas. Parte dos subsídios será drenada para o mercado especulativo.

É inevitável a localização periférica, salvo exceções. Para evitar isto, o PlanHab propôs um valor adicional para empreendimentos bem situados nas cidades; o Minha Casa, na contramão, estabeleceu limites uniformes em todo o território do município, estimulando a busca dos terrenos mais baratos, ou seja, os piores. Despreparados e ávidos, os municípios fecharão os olhos para situações inadequadas e vão alterar a lei para viabilizar empreendimentos (Bonduki, 2009, p.44).

A questão de que as necessidades das famílias vão além das casas; transporte, infraestrutura urbana, saúde e educação são base do argumento de Maricato (2009) que vê a necessidade de políticas desenvolvimentistas generalizadas e não apenas a “anabolização” do setor da construção civil.

O Programa Minha Casa Minha Vida 1 criado em 2009, eixo do Programa de Aceleração do Crescimento 1, criado em 2007 mostrou que a demanda por habitação social foi, mais do que nunca atendida, como podemos ver no gráfico 7. Esta primeira etapa atingiu seu objetivo de 1 milhão de unidades habitacionais (Brasil, 2012) e, como instrumento de política pública não partidário, promove a sustentabilidade do combate ao déficit habitacional. Mesmo havendo trocas sucessivas de governos, este é um programa imune a isso pela sua concepção, diferentemente dos programas referidos no capítulo 2 deste trabalho que agiam de forma pontual, tinham duração curta e alcançavam uma parcela pequena da população.

O Programa Minha Casa Minha Vida 2 tem propostas ainda mais audaciosas: a construção e entrega de 2 milhões de unidades habitacionais. Novos limites de financiamento, ampliação das faixas de renda, redução da taxa de juros são alguns dos itens propostos (Brasil, 2009). Isto quer dizer que a habitação tende a alcançar uma parcela cada vez maior da população brasileira. Atendendo, primeiramente, aquela com renda entre 0 e 3 salários mínimos, e então propiciando a uma gama maior de brasileiros a possibilidade de financiamento para a casa própria.

O sucesso do programa, em sua sustentabilidade e na conclusão de seus objetivos, com 1 milhão de unidades entregues à população, torna o Programa Minha Casa Minha Vida o mais bem sucedido programa habitacional da história deste país (Brasil, 2012).

## CONCLUSÃO

As necessidades mais básicas de uma sociedade devem ser atendidas em última instância pelo estado. Os indivíduos não tendo capacidade intrínseca de solucionar um problema tão primário como o da habitação, lidando com classes mais baixas que beiram ou ultrapassam a linha da pobreza, traz a necessidade de intervenção do Estado desenvolvimentista para sanar esta questão a partir da habitação social.

Através da história recente, o Brasil foi tomado pela crise habitacional e por políticas pontuais que em pouco atenderam as necessidades da população. Sendo assim, neste período que passa de 100 anos, a população brasileira encontrou-se privada de suas liberdades substantivas, bem como fora tolhida de suas capacidades e intitulentos.

Importante destacar que, por mais mal sucedidas que tenham sido as iniciativas do Estado para o combate do déficit habitacional, sempre se encontrou no Brasil uma tentativa de livrar a sociedade deste mal, de lancetar o problema habitacional. Com a criação do Sistema Financeiro Habitacional, do Banco Nacional da Habitação, o Estado agiu para combater o déficit de moradias.

Apenas com a implantação de um programa sustentável, não partidário e amplo, conseguiu-se vislumbrar uma saída para esta condição de déficit habitacional nas classes mais baixas, especificamente aquelas que vivem com renda entre 0 e 3 salários mínimos. Esta classe que necessita de habitação de qualidade e que não tem recursos suficientes para tê-la senão a partir de um financiamento específico para habitação social.

O sucesso do Programa Minha Casa Minha Vida está marcado com a entrega da unidade habitacional de número 1 milhão no ano de 2012. Três anos após o início da operacionalização deste programa junto a Caixa Econômica Federal. Esta instituição, através do tempo, foi bastante presente nas iniciativas públicas de combate ao déficit habitacional popular.

Com o Programa de Aceleração do Crescimento 2 e o eixo habitacional sob a forma do Programa Minha Casa Minha Vida 2 as metas foram aumentadas. Pretende-se entregar 2 milhões de unidades habitacionais, não somente a cidadãos de classes menos providas, mas

também qualificando a moradia de classes logo acima daquela que consta como alvo da habitação social.

Com este novo programa, a meta da erradicação do déficit habitacional, a partir de um programa autossustentável, não partidário e amplo fica cada vez mais perto. Tijolo por tijolo, unidade por unidade.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BONDUKI, Nabil Georges. **Habitat: práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRANCO, Adriano Murgel. **Desenvolvimento Sustentável na Gestão de Serviços Públicos**. São Paulo: Paz e Terra, 2007

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha Minha Casa Minha Vida**. Governo Federal, 2009. Disponível em <[http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/mcmv/Cartilha\\_Completa\\_do\\_Programa\\_Minha\\_Casa\\_Minha\\_Vida\\_V1.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/Cartilha_Completa_do_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_V1.pdf)> Acesso em: 15 Out.2009.

——— **FGTS Ações e Resultados 2008**. Governo Federal, 2009.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração de renda no Brasil: 1930-1970**. São Paulo: Global e Ed. Unicamp, 1985.

CAVALCANTI, C.(org.) **Desenvolvimento e Natureza: estudo para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 1998.

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil. Relatório de pesquisa**. Belo Horizonte, 2000.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

IPEA, **Textos para Discussão**. Agosto, 2000.

MARICATO, Ermínia. **O nó da terra urbana**. Carta Capital, São Paulo, n. 570, p.45, 2 set. 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Governo Federal,

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. FGV, 2006.

PNUD Brasil. **Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil 2005**. São Paulo: PrimaPagina, 2005.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011**. Nova Iorque: ONU, 2011.

RIFRANO, Luiz. **Avaliação de Projetos Habitacionais. Determinando a Funcionalidade da Moradia Social**. São Paulo: Ensino Profissional, 2006.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado**. São Paulo: Garamond, 2006.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**. Trad. Istvan Vajda. In: **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo, Brasiliense: 1994.

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo, Best Seller: 2002.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil 1964-1988**. IPEA, 1999.

SCATOLIN, Fábio Dora. **Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o Estado do Paraná**. Porto Alegre, 1957.

SEN, Amartya. **Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation**. Boston:

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: ATLAS, 2005.

VASCONCELOS, J. R.; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. **O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas**. In: IPEA, 1996. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_410.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_410.pdf)> Acesso em: 22 Ago. 2009.

YUNUS, Muhammad. **O Banqueiro dos pobres**. Tradução Maria Cristina Cupertino. São Paulo: Editora Ática, 2006.